UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Departamento de Geografía Humana

TESIS DOCTORAL

Estrategias de desarrollo territorial en Argentina: las experiencias de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe (Reconquista y Venado Tuerto)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Carina Lucila Davies

Director

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle

Madrid, 2015

© Carina Lucila Davies, 2014

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Departamento de Geografía Humana
Doctorado en Geografía y Desarrollo

TESIS DOCTORAL

Estrategias de desarrollo territorial en Argentina: las experiencias de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe (Reconquista y Venado Tuerto)

CARINA DAVIES

Director: Dr. Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle

Madrid, 2014

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

Departamento de Geografía Humana

Estrategias de desarrollo territorial en Argentina: las experiencias de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe (Reconquista y Venado Tuerto)

Tesista: Carina Lucila Davies

Director: Dr. Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle

Febrero 2014

Agradecimientos

Embarcarse en la escritura de una tesis doctoral lleva consigo un cúmulo de cuestiones con las que hay que convivir durante todo dicho proceso. Es una intensa travesía en la cual a veces se atraviesan aguas calmas e inspiradoras, mientras otras muchas veces es preciso enfrentarse a diversas turbulencias que ponen a prueba la tenacidad del viajero. Es preciso en este momento agradecer a quienes, de diferentes maneras, han hecho posible que esta empresa llegue a buen puerto.

En primer lugar, a Fundación Carolina, al Ministerio de Educación de la República Argentina y a la Universidad Nacional del Litoral, por el apoyo financiero que ha respaldado buena parte del proceso.

Al Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (IIETE), especialmente a su Director, Dr. Víctor Ramiro Fernández, por el impulso a izar las velas hacia las lejanas tierras españolas. También a mis colegas y amigos del Instituto, en particular a María Belén Alfaro, por compartir la aventura aún a la distancia.

Al director de la presente tesis, Dr. Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle, fiel capitán de este barco, con las indicaciones precisas, marcando con profesionalidad y paciencia la hoja de ruta.

A mis compañeros de doctorado, por hacer aún más feliz mi vida madrileña. No sólo me han enriquecido en lo académico sino que fundamentalmente han sido una afectuosa y alentadora compañía.

A mi querida y admirada Cecilia Güemes, por ofrecerme siempre su generosa ayuda en las múltiples oportunidades en que la necesité.

A los entrevistados que desinteresadamente me han dedicado parte de su tiempo y cuyas expresiones y valoraciones han sido de gran importancia para este trabajo.

A mi familia, especialmente a mis padres, que nunca han detenido mis ansias de superación, aunque ello les supusiera largas temporadas de ausencia, océano Atlántico mediante.

A Pablo, por su comprensión silenciosa tanto como por las palabras necesarias en momentos de desasosiego.

A innumerables personas que, aún sin ser conscientes de ello, me han reconfortado infinitamente mediante un gesto o una palabra en determinadas circunstancias en que la meta se veía lejana y las fuerzas comenzaban a escasear.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

1. Interés del trabajo de investigación 2
2. Antecedentes y enfoque o perspectiva adoptada 7
3. Elección de los casos de estudio y su encuadre espacio-temporal 9
4. Hipótesis de la investigación 11
5. Objetivos 13
6. Metodología y fuentes 14
7. Estructura de la investigación..... 16

CAPÍTULO 1.
DEBATES TEÓRICO-CONCEPTUALES Y SUS IMPLICANCIAS EN AMÉRICA LATINA

1.1. Introducción 21
1.2. Desarrollo territorial: despliegue teórico e implicancias concretas 22
1.2.1. Definiciones y corrientes principales de pensamiento 22
1.2.2. Desarrollo y organización territorial: las ciudades intermedias 26
1.2.3. Apuntes sobre el desarrollo territorial en Argentina a partir de 1990 31
1.3. Luces y sombras del proceso de descentralización político-administrativa 36
1.3.1. Características generales y especificidades del proceso en América Latina .. 36
1.3.2. El caso argentino: desdichas de un proceso inacabado 48
1.4. Construcción de la gobernanza: quiénes, cómo, para qué 51
1.4.1. Diversas definiciones e interpretaciones 51
1.4.2. Pautas para analizar los procesos de gobernanza en Argentina (1990-2010) 58

CAPÍTULO 2.
APROXIMACIÓN AL CONTEXTO ESPACIAL DE LOS CASOS DE ESTUDIO

2.1. Introducción 67
2.2. La provincia de Santa Fe en el contexto regional del territorio argentino 68
2.3. Principales características de los sectores económicos 72
2.4. Proceso de poblamiento y características de la población 83

CAPÍTULO 3.

LA IMPORTANCIA DE LAS CARACTERÍSTICAS LOCALES Y REGIONALES

3.1. Introducción 97
3.2. Antecedentes históricos comunes: los orígenes 98
3.3. Evolución y estructura de la población local y regional 113
3.4. Características y condiciones de vida de la población 116
3.5. Presencia institucional 126
3.6. Dinámica económico-productiva 136

CAPÍTULO 4.

RECONQUISTA Y EL DESAFÍO DE DESARROLLARSE EN UN CONTEXTO DESFAVORECIDO

4.1. Introducción 151
4.2. Actores con destacada labor en el desarrollo local y regional 153
4.2.1. Una tipología básica de actores 153
4.2.2. Los actores políticos 154
4.2.3. Los actores económicos 160
4.2.4. Los actores científico-educativos 164
4.1.5. Los actores sociales 170
4.3. Acciones y proyectos colectivos para el desarrollo 174
4.3.1. Principales actuaciones y actores implicados 174
4.3.2. El Plan Estratégico Provincial 176
4.3.3. El Plan Estratégico Reconquista 2015 188
4.3.4. El Presupuesto Participativo 193
4.3.5. Otros planes y acciones colectivas para promover el desarrollo 195
4.4. La construcción de redes locales y supralocales de colaboración 205
4.5. Relaciones de Reconquista con su entorno regional 213

CAPÍTULO 5

VENADO TUERTO, EN LA PUJA POR CONSOLIDAR SU ROL REGIONAL

5.1. Introducción 223
5.2. Actores con destacada labor en el desarrollo local y regional 224
5.2.1. Una tipología básica de actores locales 224
5.2.2. Los actores políticos 225
5.2.3. Los actores económicos 229
5.2.4. Los actores del ámbito científico-educativo 236
5.2.5. Los actores sociales 238
5.3. Acciones para el desarrollo y redes de actores 240
5.3.1. Principales actuaciones y actores implicados 232
5.3.2. El Plan Estratégico Provincial 242
5.3.3. Plan General de Venado Tuerto 254
5.3.4. El Presupuesto Participativo 264
5.3.5. Otros planes y acciones colectivas para promover el desarrollo 266
5.4. La construcción de redes locales y supralocales 271
5.5. Relaciones de Venado Tuerto con su entorno regional 278

CAPÍTULO 6

COMPARACIÓN DE CASOS

6.1. Introducción 285
6.2. Trayectorias y principales características de las ciudades investigadas 285
6.3. Implicancias del proceso descentralizador en los procesos de desarrollo territorial 290
6.4. Entramado de actores y la construcción de la gobernanza 303

CAPÍTULO 7

RESUMEN Y CONCLUSIONES FINALES

7.1. Síntesis y reflexiones finales 315

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS 329

ANEXO 345

INTRODUCTION, HYPOTHESIS, OBJECTIVES, SUMMARY AND CONCLUSIONS 354

PRESENTACIÓN

Presentación

1. Interés del trabajo de investigación

La presente tesis doctoral se inscribe dentro de los debates y problemáticas planteadas en torno al desarrollo territorial. En muchos casos, la noción de desarrollo queda sesgada sólo a su faceta económica-productiva, prácticamente homologando el crecimiento económico al desarrollo, visión con la cual disentimos. El desarrollo territorial no debe restringirse al impulso económico de un espacio sino que también debe ser capaz de desplegar sus componentes sociales (bienestar), ambientales (sostenibilidad), políticos (gobernabilidad y participación local), culturales (defensa de la identidad y el patrimonio) y geográficos (ordenación del territorio), persiguiendo el objetivo primario de alcanzar mayores niveles de calidad de vida al interior de las sociedades en las cuales se despliegan estas políticas (Méndez, 2002). Tras la ruptura del modo de desarrollo fordista y la inauguración de una nueva etapa del sistema capitalista, comenzaron a emerger novedosos cuerpos teóricos[1] -con sus respectivos conceptos tales como distritos industriales, regiones inteligentes, medios innovadores, sistemas regionales de innovación, regiones aprendientes o de aprendizaje, cluster-, atribuyendo renovado valor al territorio dentro de las estrategias de desarrollo.

En el marco de este amplio panorama de investigación, trataremos especialmente el rol de las denominadas ciudades intermedias en el particular contexto de la provincia de Santa Fe (República Argentina), considerando la relevancia asumida por sus características locales y regionales así como el impacto que en las últimas dos décadas han tenido sobre ellas diversos procesos locales y extralocales entre los que se destaca el despliegue de proyectos de desarrollo provenientes de distintas instancias de gobierno. En las últimas décadas una serie de procesos de alcance internacional ha deparado un creciente interés por la escala local-regional, tanto desde la esfera política como por parte del mundo académico. En este contexto, las ciudades y regiones comienzan a posicionarse como plataformas espaciales idóneas a través de las cuales generar estrategias de desarrollo eficaces.

Uno de los procesos a los que hacemos referencia es la descentralización político-administrativa, la cual fue impulsada fuertemente en los ’90 por organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La misma tuvo serias repercusiones a nivel mundial, derivando en el traspaso de competencias desde el Estado central hacia instancias subnacionales. De esta forma, las

[1] Dentro de estas corrientes teóricas podemos mencionar: la Escuela de los Distritos Italianos (Bagnasco, 1977; Brusco, 1982; Becattini, 1992); la Escuela de California (Scott, 1988; Scott; Storper, 1987); el GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) (Aydalot, 1986); el enfoque de regiones de aprendizaje (Florida, 1995), entre otros.

ciudades se encontraron ante un doble desafío. Por un lado, asumir nuevas funciones para las cuales, en su mayoría, se encontraban escasamente preparadas, colocándolas frente a un severo desorden administrativo y la correspondiente necesidad de reorganizar la forma previa de gestión. Por otro lado, afrontar la insuficiente transferencia de recursos financieros, lo cual las empujó hacia la competencia con otras ciudades en busca de inversiones que contribuyesen a solventar las nuevas atribuciones sin caer en un abismo económico.

La descentralización, tanto respecto al modo de su implementación en cada espacio en particular así como a los resultados derivados de la misma, ha generado múltiples debates y posicionamientos. Sus impulsores/defensores[2] la consideran como un camino certero para alcanzar una mayor participación ciudadana, a partir de una aproximación del Estado a los ciudadanos, tanto como un contexto favorable para que las políticas de desarrollo territorial -fundamentalmente de base regional-local- puedan desenvolverse y lograr sus objetivos. Mientras tanto, sus detractores[3] se centran en el sesgo neoliberal con que este proceso desembarcó en espacios periféricos como América Latina, persiguiendo el principal objetivo de aliviar la crisis fiscal en que se encontraban inmersos la mayoría de esos países. También reparan en las diversas dificultades que no permitieron que el proceso de descentralización llegue a un estadio de plenitud, dificultándose el alcance de los objetivos promocionados por sus defensores.

Los nuevos poderes otorgados a las instancias subnacionales, generaron a su vez una serie de “recomendaciones” y programas de financiamiento para llevar adelante estos procesos a partir de la mayor autonomía concedida a provincias y municipios. Por ende, el Estado-nación sufrió una doble erosión: por un lado, por las empresas multinacionales y los organismos internacionales que comandan la nueva era global y, por otro lado, por la revalorización de lo local alentado por los discursos dominantes (García Delgado, 1998).

Al igual que en América Latina en general, gobiernos provinciales y municipales de Argentina debieron enfrentarse a un escenario incierto y desafiante que los instaba a jugar un rol protagónico. En la mayoría de los casos, la escasa preparación para llevar adelante este papel, obligó a una reorganización de sus diversos agentes e instituciones con el fin de posicionar a sus territorios lo más satisfactoriamente posible dentro de la escena nacional y global.

---

[2] Borja (1985); Tanzi (1994; 1995); Osborne, Gaebler (1994); Banco Mundial - Burki, Perry, Dillinger (1999); World Bank (2000); Banco Mundial (2002); Boisier (2004).

[3] Se pronuncian críticamente sobre la forma en que la descentralización política-administrativa se ha implementado en América Latina en general - De Mattos (1990); Coraggio (1997); Fernández (2002); Herrera (2003); Finot (2005; 2002; 1997); Montecinos (2005); Fernández et al (2006)-, y en Argentina en particular - Cetrángolo; Jiménez (2004); Manzanal (2006); Cao; Vaca (2007).

Aquí entra en escena otro de los procesos que comienza a tomar fuerza a nivel global. Nos referimos a la importancia con que desde ciertos ámbitos académicos y políticos comenzó a destacarse la construcción de la gobernanza, entendida como el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales (Stren, 2002). El análisis de esta nueva forma de gestión, más cooperativa y horizontal, implicaría comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Le Galés, 1998; Mayntz, 1998; 2001).

Los procesos de construcción de la gobernanza varían sustancialmente en cada caso, dependiendo de quiénes y cómo los conducen así como cuáles son los objetivos que los motivan. Podemos encontrar experiencias en las cuales no nacen como expresión genuina de una localidad o región sino que más bien obedecen a un mandato impuesto desde el exterior. Contrariamente, existen ejemplos de auténtico involucramiento de la comunidad para coordinarse de forma consensuada. A su vez, los actores involucrados en el proceso pueden dar lugar a una representación plural e integradora donde tenga cabida la multiplicidad de intereses mientras, en otros casos, la manipulación del proyecto por parte de algunos agentes genera procesos excluyentes y sólo representativos de uno o algunos sectores de la comunidad. Los objetivos de la gobernanza a veces son los que precisamente la impulsan, marcan y condicionan su orientación, mientras en otras ocasiones surgen durante y/o como consecuencia de los factores intervinientes en la constitución de la misma. En las últimas décadas, el fomento de la gobernanza estuvo y está generalmente asociado al objetivo de generar nuevas dinámicas de desarrollo. En este proceso intervienen los mismos factores mencionados anteriormente: cómo, quiénes, por qué.

En el caso argentino, la adopción del modelo neoliberal en los '90, significó el abandono de los mecanismos proteccionistas por parte del Estado central así como de su papel estratégico en los procesos de desarrollo, dejando a cada localidad librada a su suerte en las competitivas arenas del mercado, en busca de inversiones que les permitan afrontar la aguda crisis que atravesaba la mayoría de ellas. Dejando al descubierto sus diversas limitaciones, los espacios locales esbozaron diferentes respuestas a la crisis económica que tenía lugar a nivel nacional y la reestructuración capitalista a nivel internacional. Mientras algunas optaban por políticas reactivas centradas en la tradicional salida a través de la reducción de gastos, otras localidades apostaron por la implementación de políticas innovadoras frente al nuevo contexto. Entre estas últimas se destacan los planes estratégicos municipales, las agencias para el desarrollo local y/o regional y los organismos de cooperación intermunicipal. Sin embargo, existen también en el último

tiempo algunos ejemplos de estrategias promovidas desde el Estado central argentino que podrían matizar esta impronta "bottom-up" que dominó en períodos anteriores. Todo ello nos conduce en la actualidad a espacios en los cuales coexiste una multiplicidad de políticas de desarrollo territorial provenientes de distintos niveles de gobierno.

En este escenario institucional las localidades y regiones asumen el desafío de una mayor implicación en la formulación e implementación de sus estrategias de desarrollo, al mismo tiempo que en la actual configuración económica global, cuya dinámica se encuentra supeditada a la conectividad externa y las plurales dependencias institucionales (Amin, 2008), el fortalecimiento de la comunidad local por sí solo no es suficiente para la transformación económica y social de estas áreas. Es decir que, en contraposición a las concepciones en torno a las ciudades, aglomeraciones o regiones como espacios autosuficientes y aislados de su contexto, y en el marco de las cuales quedan centradas las dinámicas y pautas organizacionales que conducen a un desarrollo exitoso y duradero (Morosinni, 2004; Rosenfeld, 2002), debemos considerar a las mismas como sitios porosos de flujo y circulación, de intensa yuxtaposición de híbridas combinaciones que cambian incesantemente su configuración espacial (Amin, 2004).

Si bien nos hemos introducido en procesos que afectan a las instancias subnacionales en general, la investigación tratará específicamente acerca de su repercusión sobre las ciudades intermedias y el potencial papel de las mismas como elementos generadores de desarrollo regional. Estos núcleos urbanos no sólo se definen por superar cierto umbral poblacional, sino también por su capacidad de convertirse en centros de recursos específicos desde donde ofrecer una amplia variedad de servicios y desde donde difundir conocimiento y dinamismo, permitiendo equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas (Vilagrasa, 2000; Bellet; Llop, 2004a; Méndez *et al*., 2006a; 2006b).

Precisamente los casos escogidos se encuentran ubicados dentro de una provincia argentina, Santa Fe, caracterizada por un severo desequilibrio demográfico. El 54,48% de su población[4] se encuentra concentrada en los conglomerados de Gran Rosario y Gran Santa Fe, localizados en el sur y centro de la provincia respectivamente. En este contexto consideraremos dos ciudades intermedias santafesinas como casos particulares de estudio, cuya elección se debe a criterios cuali-cuantitativos. Por una parte, dejando de lado los núcleos urbanos que no se encuentran comprendidos dentro de las aglomeraciones antes mencionadas, encontramos sólo tres ciudades que, superando los 50.000 habitantes y no sobrepasando los 150.000[5], constituyen ciudades de tamaño

[4] Según Censo Nacional de población 2010.

[5] Hemos establecido ese límite poblacional por considerar que los núcleos urbanos mayores estarían cumpliendo otras funciones más vinculadas a las escalas nacional e internacional y no tanto a la intermediación y articulación de los espacios internos.

medio: Rafaela (92.945), Venado Tuerto (76.432), Reconquista (73.293)[6]. Entre estas, exceptuamos el difundido y largamente analizado caso rafaelino, en el cual elementos tales como el papel determinante del gobierno local como promotor del desarrollo y como articulador de los diversos actores, un crecimiento económico sostenido, una presunta estructura social homogénea y una densidad institucional elevada, llevaron a considerarlo como un cuasi-distrito industrial[7]. Nos decantamos, por ende, por las otras dos localidades, no sólo escasamente consideradas sino también con contrastantes particularidades que hacían aún más interesante su estudio.

Es decir que, por otra parte, se consideraron características de índole cualitativa: su dinámica socio-demográfica (crecimiento poblacional, nivel de instrucción alcanzado, cobertura social) y económico-productiva (cantidad de industrias y personal ocupado en ellas) destacada dentro de su entorno regional así como la importante presencia de diversas instituciones públicas, privadas y mixtas, varias de las cuales se vinculan al desarrollo local y regional. Al mismo tiempo, su localización en el norte y el sur provincial, respectivamente, nos permitirá un análisis comparado entre localidades ubicadas en áreas notablemente diferentes.

Estas ciudades, a su vez, son reconocidas como nodos dentro del Plan Estratégico Provincial (PEP) puesto en marcha a partir del año 2008, dividiendo la provincia en cinco regiones con su correspondiente núcleo nodal. El PEP, elaborado mediante la financiación de la Comunidad Europea, aspira en sus mismos orígenes a configurar una nueva regionalización a los fines de “atender las particularidades de un territorio sumamente extendido y heterogéneo, consolidando una propuesta de solidaridad e integración” (PEP, 2008, p. 5). Al mismo tiempo, cada una de estas ciudades cuenta con la presencia de Agencias de Desarrollo Regional (ADR) y, no de forma explícita pero sí como parte del territorio argentino, se encuentra dentro de los objetivos del Plan Estratégico Territorial (PET), siendo ambos elementos impulsados desde el Estado nacional. Por último, también mencionar que estas localidades llevan adelante sus respectivos planes estratégicos municipales que con desigual progreso comenzaron a elaborarse hacia fines de la década del '90 en Venado Tuerto (1998) y principios del siguiente siglo en Reconquista (2004).

A raíz de ello, estos núcleos urbanos son claros ejemplos de espacios en los cuales convergen estrategias de desarrollo territorial provenientes de diferentes niveles de gobierno, lo cual de alguna forma podría ser indicador de su consideración por parte de

[6] Ídem nota n° 4.

[7] Quintar *et al* (1993); Quintar; Boscherini (1996); Ascúa; Kantis (1998); Costamagna (1998; 2000); Boscherini; Costamagna (1998); Ferraro (1998); Yoguel; López (1999).

instituciones públicas y privadas como ciudades capaces de llevar adelante roles de intermediación y, por ende, de reequilibración de un territorio provincial heterogéneo.

2. Antecedentes y enfoque o perspectiva adoptada

Desde mediados del siglo XX, las ciudades de tamaño medio comenzaron a ser consideradas en Europa como elementos idóneos para resolver los desequilibrios territoriales. En virtud de ello se pusieron en marcha políticas que consideraban que su fortalecimiento y crecimiento generarían, por efectos multiplicadores, el desarrollo de su área de influencia. Ello redundaría en una red urbana más equilibrada, en detrimento del crecimiento descontrolado de las grandes metrópolis. Esta visión de carácter más cuantitativo, la cual privilegiaba impulsos externos –inversión en equipamientos y servicios sociales- para la consolidación de las ciudades medias, tuvo un giro algunas décadas más tarde, cuando las políticas de desarrollo regional comenzaron a incentivar el desarrollo a partir de factores endógenos. De esta forma, el interés académico y político se desplazó desde las ciudades medianas a las ciudades intermedias, introduciendo a través de este último concepto la importancia del componente cualitativo (Gault, 1989) pues ya deja de considerarse solamente la cantidad de habitantes y pasa a tenerse en cuenta también la capacidad de propagar desarrollo en su entorno territorial.

El acelerado proceso de urbanización se ha ido imponiendo de forma desigual en el territorio, fenómeno muy evidente en el subcontinente latinoamericano. Allí se localizan algunas de las megaciudades que superan los 10 millones de habitantes y que constituyen los nodos de la economía global en los cuales se concentran las funciones de dirección, producción y gestión de esta nueva era capitalista (Ciccolella, 1999; 1998; De Mattos, 2002; Cuervo, 2003). Estos núcleos en torno a los que se concentran recursos, flujos y personas, generan sistemas urbanos macrocefálicos y, por ende, territorios con heterogéneas características y oportunidades. Tampoco podemos dejar de contemplar que, a pesar de ello, la mayoría de las personas continúa viviendo en ciudades de rango medio y pequeño, por lo cual el debate alrededor de las ciudades intermedias como instrumentos de desarrollo gana aún mayor importancia frente a este contexto. Aunque la temática fue ganando relevancia en el último tiempo, pocas referencias[8] existen en torno al tratamiento académico del papel de las ciudades de tamaño intermedio dentro del sistema urbano argentino, fundamentalmente en el sentido de reconsiderar su potencialidad para convertirse en nodos estratégicos de desarrollo capaces de generar entornos más competitivos que permitan, a su vez, superar los desequilibrios regionales existentes.

[8] Vapñarsky (1995); Sassone (2000; 1992); Usach; Garrido Yserte (2008); Michelini; Davies (2009); Gorenstein *et al* (2012).

Se perciben actualmente algunos signos de cambio respecto a un sistema urbano que desde sus orígenes se ha presentado como espacialmente centralizado y desequilibrado. Este cambio está relacionado con el hecho de que en los últimos 20 años ha aumentado el número de aglomeraciones de tamaño intermedio (con más de 50.000 habitantes y menos de un 150.000) así como también la población total de las mismas, lo cual indica que un porcentaje mayor de argentinos vive en estos centros urbanos. Sin embargo, no todas estas aglomeraciones poseen las capacidades suficientes para llevar adelante procesos de intermediación, lo que demandaría un estudio de las características y oportunidades de cada caso particular. Además del mencionado caso de Rafaela, y desde distintas perspectivas, hay también otras referencias de estudios sobre desarrollo territorial centrados en ciudades o aglomeraciones de la provincia de Santa Fe, tales como la de Rosario (Fernández Bugna; Kosacoff, 2009; Madoery, 2009; 1999) o los conglomerados productivos vinculados a la madera en Esperanza y Cañada de Gómez y las relacionadas a la maquinaria agrícola en Las Parejas y Firmat (Fernández *et al*, 2006).

Nuestra investigación intenta rescatar el valor e importancia del territorio, innegable a partir de la diferente forma en que procesos de carácter general se cristalizan de distinta manera aún dentro de un mismo contexto nacional y provincial. Es este el caso de ciudades intermedias sujetas a proyectos de desarrollo territorial comunes (PET, PEP, ADR). El análisis comparado de las localidades santafesinas de Reconquista y Venado Tuerto, nos permitirá el estudio de espacios concretos donde se produce la superposición de dos paradigmas de desarrollo -"desde arriba" y "desde abajo"- que, por lo general, se han planteado como cuerpos teóricos antagónicos, pero que cuya coexistencia en la realidad, a través de la consolidación de las relaciones de los diferentes actores intervinientes, podría deparar una complementariedad sólida y exitosa.

Esta situación nos aproxima a la necesidad de un enfoque multiescalar, que nos permita analizar el papel decisivo que juega el conjunto de las contigüidades y conexiones espaciales de variado alcance e intensidad espacial, las cuales desde diversos niveles podrían tener serias influencias sobre el territorio local y regional. Es decir, centramos nuestra investigación en dos espacios locales pero con la intención de analizarlos desde una doble perspectiva: por un lado, analizar la repercusión que sobre ellos tienen políticas de desarrollo provenientes desde las escalas subnacional/provincial y nacional, y cómo éstas se vinculan (o no) con las estrategias que estas mismas ciudades generan desde sus bases y; por otro lado, contemplar la forma en que esta convergencia antes mencionada y la injerencia de procesos de alcance internacional como la descentralización o la construcción de la gobernanza repercuten sobre la capacidad de estas ciudades intermedias para jugar el papel de nodos de desarrollo para su entorno regional más próximo. En este contexto, juega un decisivo papel el capital social (Putnam, 1993) con que se encuentran dotadas estas ciudades de estudio en particular. La

existencia de relaciones cooperativas basadas en la confianza, como características culturales de un territorio, y en estrecha vinculación con la dimensión institucional (Evans, 1996; Kliksberg; Tomassini, 2000), actúa como un recurso estratégico para la promoción de proyectos comunes que permitan generar dinámicas de desarrollo de alcance regional.

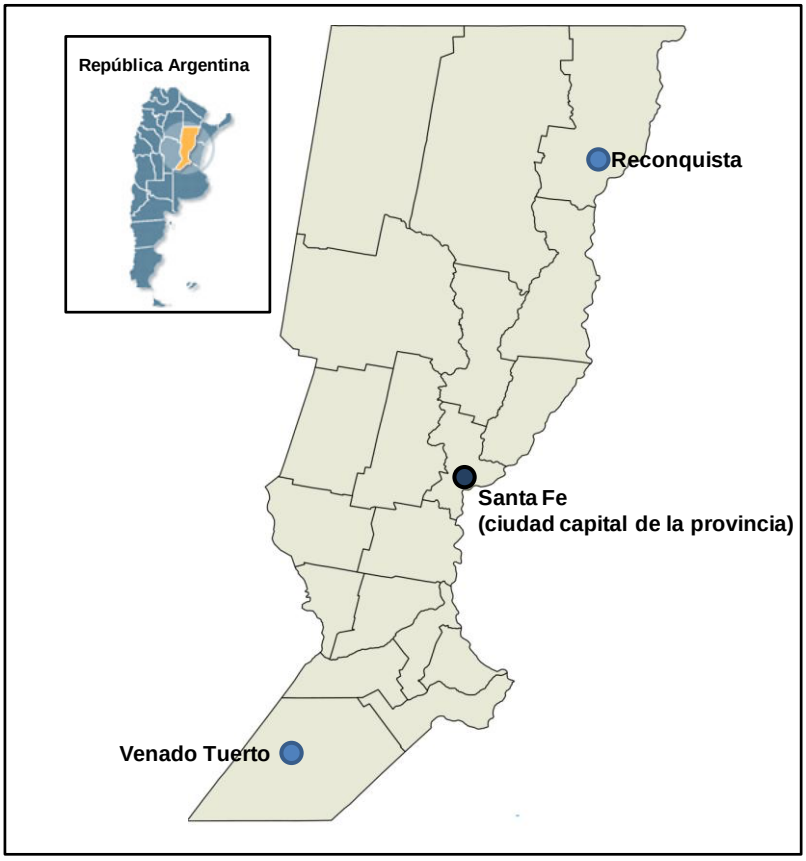
3. Elección de los casos de estudio y su encuadre espacio-temporal

La provincia de Santa Fe (**Mapa 1**) se caracteriza por poseer un territorio heterogéneo, en el cual al menos ciertos procesos se manifiestan con marcada desigualdad. Uno de ellos es la distribución de su población, concentrada principalmente en la zona centro-sur, y dejando un norte con muy bajas densidades poblacionales.

Las diversas características naturales y, en gran parte a consecuencia de ello, la dinámica económica-productiva son también elementos que diferencian el norte del centro-sur santafesino. Mientras el primero está comprendido dentro del noreste argentino, con su clima subtropical y una actividad agropecuaria limitada por las sequías que regularmente afectan a sus suelos de calidad marginal; el centro y sur están plenamente integrados a la región pampeana[9], cuyas inmejorables características naturales han permitido su temprano desarrollo de la actividad agropecuaria e industrial. Como resultado de este desarrollo económico desigual, la dotación de infraestructura ha asumido las mismas características. El heterogéneo despliegue de vías de comunicación, servicios como energía, gas o agua potable, e instalaciones sanitarias y educativas, deparan condiciones de vida muy diferentes para los habitantes de un mismo territorio provincial. Todo ello conduce a reflexionar en torno a las diferenciales dinámicas de desarrollo territorial así como al comportamiento de ciudades de tamaño intermedio localizadas en entornos claramente diferentes así como sus posibilidades de contribuir a un desarrollo provincial más homogéneo.

[9] En Argentina, la división en provincias tiene un carácter político y administrativo, en tanto las regiones son construcciones subjetivas realizadas generalmente en base a factores naturales y/o económicos (daremos cuenta de ello en el Capítulo 2). Por ende, una jurisdicción provincial puede estar comprendida dentro de una o varias regiones, siendo este último caso el de Santa Fe.

Mapa 1. Provincia de Santa Fe: localización de Reconquista y Venado Tuerto



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes del Ministerio de Educación

Es por ello que hemos considerado pertinente la elección de dos ciudades que rondan los 70.000 habitantes. Reconquista, perteneciente al departamento General Obligado, se ubica en el norte santafesino, mientras Venado Tuerto, se localiza en el departamento General López, al sur de la provincia. Ambas son referentes dentro de sus respectivas regiones, tanto por su importancia demográfica como por acoger distintas instituciones públicas y privadas, contar con una actividad económica destacada y ofrecer servicios de diversa índole y complejidad.

El período de análisis se iniciará en la década de 1990, cuando tras el inicio de las últimas políticas de descentralización, comienzan a surgir en nuestras ciudades los planes estratégicos de desarrollo de base local-regional como una novedosa forma de gestionar mediante el consenso público-privado. Integrados a ellos o de forma independiente, surgen también los presupuestos participativos. Ambas herramientas manifiestan la intención de los gobiernos locales de impulsar una relación más estrecha con la sociedad civil al mismo tiempo que su elaboración e implementación plantea serios desafíos para instituciones y ciudadanos con escasa experiencia para desenvolverse en estos nuevos ámbitos de participación.

En los comienzos de este siglo, y tras una larga ausencia del Estado central en términos de políticas de desarrollo territorial, se dio a conocer el Plan Estratégico Territorial para la República Argentina, el cual presenta un diagnóstico propio así como un "modelo deseado" para cada una de las provincias. Más tarde, en 2008, como parte de una iniciativa inédita y de forma independiente al proyecto nacional, el Gobierno provincial puso en marcha un Plan Estratégico que implica otros procesos relevantes: una nueva regionalización del territorio y una descentralización del Estado.

Desde 1990 hasta 2010, es decir desde el momento en que las ciudades comienzan a elaborar sus propios diagnósticos y estrategias de desarrollo hasta la puesta en marcha de los más recientes planes provenientes desde los gobiernos nacional y provincial, nuestro período temporal pretende abarcar el despliegue y convivencia de los mismos en las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto, territorios concretos donde convergen políticas de desarrollo generadas "desde arriba" y "desde abajo".

4. Hipótesis de la investigación

El concepto de ciudad intermedia comprende aspectos cuali-cuantitativos. El criterio cuantitativo, a partir de la consideración de las características demográficas de cada sistema urbano nacional, contribuye a delimitar el grupo de ciudades que se hallan dentro de determinados límites poblacionales. En el caso argentino, hemos denominado aglomeraciones o ciudades de tamaño medio a aquellas que superan los 50.000 habitantes y no sobrepasan los 150.000. Considerando específicamente este estrato urbano, son ciertas características cualitativas -como la dinámica productiva (trayectoria de industrias y de personal ocupado), la densidad institucional (características y relaciones entre las entidades), la calidad de vida de sus habitantes (nivel de instrucción alcanzado, nivel de cobertura social, índice de privación material)-, las que podrían determinar sus capacidades para convertirse en ciudades intermedias y desempeñar ese rol con éxito.

Por ello, nuestra **hipótesis de investigación principal** plantea que a pesar de ocupar un papel destacado dentro de la jerarquía urbana nacional y provincial y presentar características y procesos comunes, las ciudades de tamaño intermedio de la provincia de Santa Fe exhiben desiguales trayectorias de desarrollo territorial así como dispares capacidades para desempeñar roles de intermediación. Esta heterogeneidad estaría dada por las características endógenas de estas ciudades, la forma en que son condicionadas por su contexto regional y por la manera en que procesos de origen local y extralocal convergen y se cristalizan de una forma específica en estos espacios en particular.

A partir de la mencionada hipótesis principal, surgen otras de carácter secundario que la sustentan, tales como:

a. Las características endógenas de cada localidad así como sus heterogéneos contextos regionales en términos históricos, socio-demográficos, institucionales y económico-productivos, condicionarían las oportunidades de que las ciudades santafesinas de Reconquista y Venado Tuerto se constituyan en núcleos urbanos capaces de llevar adelante funciones de intermediación que permitan un desarrollo más equilibrado del territorio provincial.
Cada una de estas ciudades posee particulares dinámicas demográficas, trayectorias productivas, características institucionales y niveles de calidad de vida de sus habitantes, lo cual se entrelaza con el peso que podría significar la pertenencia a regiones con entornos naturales, trayectorias económicas y distribución de la población dispares en las cuales destacan. Estas circunstancias demandan a la vez que condicionan un rol protagónico de estas localidades en la consecución del desarrollo territorial conjunto.

b. La heterogénea cristalización en espacios concretos de procesos de alcance internacional, como la descentralización y el impulso a la construcción de la gobernanza, que podrían tener seria incidencia sobre proyectos de desarrollo de origen local, subnacional/provincial y nacional, generaría dispares oportunidades y obstáculos en cada uno de ellos. El impulso dado en las últimas décadas a los procesos de descentralización y construcción de la gobernanza territorial por parte de organismos internacionales y las características específicas que estos han asumido en cada espacio, tendrían efectos visibles sobre la forma en la cual se han formulado e implementado las diversas estrategias de desarrollo provenientes de diversas escalas que convergen en nuestras ciudades de estudio.
La coexistencia de proyectos de desarrollo originados en distintas instancias de gobierno que de forma independiente, y contando con la participación de diversos actores locales y extralocales, se formulan en torno a nuestras ciudades podría indicar una escasa articulación entre los mismos y, por ende, un insuficiente despliegue de relaciones interinstitucionales sólidas que contribuyan a estrategias de desarrollo más consistentes. Es decir que la presencia de un apenas incipiente proceso de construcción de la gobernanza territorial podría constituirse en un importante obstáculo para que estas ciudades desempeñen un papel decisivo para el desarrollo propio y de su región.

La contrastación de estas hipótesis supone responder preguntas como:

- ¿Cuáles son los factores que establecen marcados contrastes entre ambos casos a pesar de su pertenencia a un mismo territorio provincial?

- ¿Ha habido diferencias sustanciales en la forma en que procesos de alcance nacional e internacional han tenido lugar en estos dos espacios particulares? ¿Cómo ha incidido ello en su desarrollo territorial?

- ¿Comparten estas ciudades características socioeconómicas con sus entornos regionales? ¿Conservan trayectorias similares o han podido establecer una dinámica propia?

- ¿Cómo son las estructuras económicas de Reconquista y Venado Tuerto? ¿Cuáles son sus sectores de actividad más destacados y de qué manera influyen en el perfil productivo de las mismas? ¿Cuáles son los rasgos comunes y aquellos que las diferencian?

- ¿Han compartido estas ciudades un similar proceso de poblamiento? ¿Cuáles son las características de su población y sus condiciones de vida? ¿Existe alguna correspondencia o sinergia entre el desarrollo económico-productivo y el desarrollo social de estas ciudades?

- ¿Las similares dimensiones poblacionales promueven una densidad institucional semejante en ambas localidades? ¿Cómo son las redes entre actores locales y supralocales que tienen lugar en Reconquista, Venado Tuerto y sus respectivas áreas?

- ¿Cómo repercute todo ello en la capacidad de Reconquista y Venado Tuerto para convertirse en centros regionales capaces de impulsar el desarrollo no sólo local sino también regional? ¿en qué medida cada una de las características locales y regionales se traduce en oportunidades u obstáculos para llevar adelante ese papel?

5. Objetivos

Definidas las hipótesis de investigación, planteamos como objetivo general de la misma analizar las potencialidades y capacidades reales de las localidades de Reconquista y Venado Tuerto para desempeñar roles de intermediación y re-equilibrio a nivel provincial, identificando los aspectos que podrían obstaculizar o facilitar el proceso por el cual éstas puedan convertirse en elementos estratégicos para el desarrollo local y regional. Aspiramos también a identificar las claves que permitan mejorar las trayectorias de las esferas socio-demográfica, económico-productiva e institucional así como la vinculación entre las mismas a partir de cuya sinergia pueda generarse un desarrollo integral no sólo de cada una de estas ciudades sino también de su entorno próximo.

Este objetivo general implica también otros de índole particular:
a. Analizar las características históricas, socio-demográficas, institucionales y económico-productivas de ambas ciudades, las cuales tienen una importancia clave en la conformación de ciertas capacidades necesarias para afrontar nuevos retos tales como el despliegue de estrategias de desarrollo no sólo locales sino también regionales. Determinar mediante el análisis de las dinámicas demográficas y económico-productivas que han tenido en las últimas décadas, cómo estas localidades se asemejan o difieren respecto a las trayectorias de sus respectivos entornos regionales, intentando establecer

el posible condicionamiento que las diferenciales dinámicas de estas regiones puede ejercer sobre estas ciudades.

b. Contemplar las implicancias que ciertos procesos de índole local, nacional e internacional han tenido sobre nuestras ciudades de estudio.
En este sentido, analizar el efecto real que la descentralización política-administrativa de la década de los '90 ha tenido sobre las instituciones locales y regionales -públicas o mixtas- vinculadas al desarrollo territorial.
A su vez, analizar el proceso de construcción de la gobernanza territorial que puede haber tenido lugar en nuestras ciudades de estudio a partir de la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo territorial local, provincial y nacional, en estos espacios concretos, considerando: i) los vínculos público-privados; ii) los vínculos entre la ciudadanía y las instituciones promotoras o participantes en los procesos de desarrollo; iii) los vínculos entre distintas instancias de gobierno (nacional, provincial, municipal).

6. Metodología y fuentes

La metodología de investigación tiene una fuerte impronta cualitativa, aunque no prescinde de componentes cuantitativos. El presente trabajo se inicia con una búsqueda, lectura y análisis bibliográfico en torno a la problemática investigada. En este caso fueron consultados documentos de organismos internacionales (FMI, BM, UE, ONU), fundamentalmente aquellos que por medio de "recomendaciones" o "evaluaciones" daban a conocer la visión que desde estas instituciones se tiene sobre los procesos que promueven -fundamentalmente descentralización, gobernanza y desarrollo territorial- y que tienen implicancias reales sobre territorios concretos. Teniendo en cuenta esto último también se consideraron artículos y comunicaciones a eventos científicos realizadas por académicos y/o representantes de entidades públicas o privadas especialmente relacionados al desenvolvimiento de los procesos mencionados en el ámbito latinoamericano y argentino en particular. Ello sin dejar de lado la revisión de conceptos centrales a través de autores destacados dentro de la discusión conceptual y metodológica de dichos términos.

Posteriormente ello se vio complementado por el análisis del sistema urbano argentino, considerando las categorías en que se encuentran divididas las ciudades argentinas de acuerdo a su número de habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, a lo que más tarde se sumó la información del último censo realizado en 2010. Ello permitió determinar el conjunto de ciudades de rango intermedio dentro del cual se encontraba un reducido número de localidades de la provincia de Santa Fe, dos de las cuales se localizaban en contextos regionales sumamente diferentes, lo que abrió paso a la posibilidad e interés por desarrollar un estudio comparado de casos. Más tarde, se

realizó una aproximación a las ciudades escogidas para realizar algunas entrevistas de carácter general a actores que a priori se consideraron clave dado su desempeño dentro de instituciones estrechamente relacionadas a los proyectos de desarrollo locales y/o regionales. Esta serie de entrevistas semiestructuradas resultó de mucha importancia a los efectos de definir los objetivos de la investigación.

Una vez establecidos los pilares de la investigación, se inicia el trabajo a partir del empleo de fuentes primarias de información como la observación directa en las ciudades de estudio y la realización de entrevistas en profundidad con actores relevantes para el desarrollo territorial de estos espacios. En este sentido se logró entrevistar a agentes de distintos ámbitos tales como: a) político (funcionarios municipales actuales y ex-intendentes dentro de cuyo mandato se promovieron los respectivos planes de desarrollo local; coordinadores de los nodos Reconquista y Venado Tuerto del Plan Estratégico Provincial); b) industrial y comercial (representantes de cámaras empresariales, parques industriales y cámaras de comercio exterior; personal de gestión de empresas locales destacadas); c) educativo (autoridades de universidades nacionales con sede en ambas localidades); d) sindical (representantes departamentales de la Asociación del Magisterio de Santa Fe); e) vecinal (presidentes de asociaciones de vecinos); f) institucional, directamente vinculado al desarrollo territorial (coordinadores de Agencias y Centros que persiguen este objetivo); g) agropecuario (presidentes de las Sociedades Rurales; investigadores del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, con presencia en ambas ciudades). Para el caso de Reconquista se sumaron también las entrevistas a un docente e historiador local y al director de una asociación civil con preocupaciones sociales (Instituto de Cultura Popular). Si bien se intentó relevar estas dimensiones en Venado Tuerto, ello no fue posible por la negativa de los actores identificados a conceder una entrevista. A pesar de este contratiempo, y considerando que las entidades realmente representativas en cada caso apenas superan la veintena, se ha conseguido una muestra significativa -dieciocho entrevistas en la localidad de Reconquista y catorce en Venado Tuerto- cuya homogeneidad respecto a ambos casos nos provee de un interesante material comparativo.

Las entrevistas tuvieron una estructura general dividida en: 1) Caracterización de la entidad (año de fundación, características constitutivas, objetivos y actividades); 2) Visión de la ciudad y su entorno regional y provincial desde su perspectiva sectorial (ventajas y desventajas de sus características, medidas que contribuirían a su desarrollo, fortalezas y debilidades de su ciudad como nodo de intermediación y difusión de desarrollo); 3) Gobernanza (actividades cooperativas con otras entidades públicas o privadas, características del entramado empresarial e institucional); 4) Planes estratégicos (participación en planes de desarrollo locales, provinciales o nacionales, y evaluación de

la experiencia). Según las particularidades del entrevistado e institución de pertenencia se sumaban circunstancialmente otras preguntas de índole más específica, como fue el caso del historiador donde fue posible indagar sobre las raíces de la idiosincrasia reconquistense.

Como fuentes secundarias, podemos destacar los datos de los Censos de Población y Vivienda de los años 1990, 2001 y 2010 así como los Censos Económicos Nacionales de 1994 y 2004/5 realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). También se ha utilizado información estadística proveniente de otras instituciones públicas, tales como el Gobierno provincial o los Municipios involucrados. Es posible mencionar además el material bibliográfico y periodístico, principalmente elaborado por autores de la localidad y la región que ha sido consultado en las bibliotecas municipales de ambas ciudades. La información documental generada por organismos públicos y vinculada al diagnóstico, propuestas y avances de los planes de desarrollo vigentes se han constituido en otra fuente secundaria de gran importancia. A ello se suma, la información publicada en sitios web de los municipios de Reconquista y Venado Tuerto, la provincia de Santa Fe y los Ministerios nacionales de Interior y Transporte y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, donde constan reseñas y novedades vinculadas a los proyectos de desarrollo que actualmente se encuentran en vigencia así como material cartográfico de utilidad. También se consultaron los sitios web de entidades locales, donde se recogió información de su participación en los planes estratégicos y otras actividades cooperativas que pudieran estar llevando adelante.

7. Estructura de la investigación

Este trabajo consta de siete capítulos a través de los cuales se articularán los contenidos del mismo con el fin de corroborar las hipótesis planteadas mediante el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El primero de ellos considera el marco teórico-conceptual de referencia para el análisis posterior. Comprendido como el punto de partida de esta investigación, recorremos el debate académico en torno al desarrollo territorial, tanto respecto a su definición teórica como a las prácticas que el mismo implicaría. Dentro de este área de investigación, nos detenemos en el origen y evolución del concepto de "ciudad intermedia" así como la injerencia del mismo en las políticas públicas, primeramente en Europa y más recientemente en América Latina.

Posteriormente, considerando que se vinculan estrechamente con la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo territorial en las últimas décadas, analizamos dos conceptos/procesos de gran importancia. Por un lado, la descentralización político-administrativa iniciada en los '90, contemplando la forma en la cual desembarcó en

Latinoamérica en general y en Argentina en particular y contraponiendo los objetivos propuestos por sus promotores y defensores con los resultados alcanzados tras varias décadas transcurridas. Por otro lado, el proceso de construcción de la gobernanza, revisando su reiterada aparición como parte sustancial de documentos elaborados por diferentes organismos internacionales, los cuales también suelen establecer metodologías propias para "medir" la calidad alcanzada por la misma en distintos sitios del planeta. Especial atención requiere su dimensión territorial así como el trayecto que la misma ha podido tener en el particular caso argentino.

En el segundo capítulo, ya adentrándonos en lo que serían los casos específicos de estudio, se ofrece una introducción en la cual se los sitúa dentro del sistema urbano nacional y provincial, brindando, luego, una caracterización de las grandes regiones en las que históricamente se ha dividido a la provincia de Santa Fe. El norte, el centro y el sur santafesinos poseen características naturales (hidrográficas, climáticas y edafológicas), demográficas (densidad y distribución poblacional) y económicas (superficie sembradas y tipo de cultivo; cantidad de industrias y sectores a los cual pertenecen) heterogéneas que constituyen una plataforma desigual desde las cuales se proyectan las ciudades localizadas en una u otra región.

El tercer capítulo se vincula estrechamente a la corroboración de la primer hipótesis y el cumplimiento del primer objetivo. Por tanto, se centrará en analizar las implicancias que las características endógenas de las localidades de Reconquista y Venado Tuerto así como el entorno regional de cada una de ellas, tiene sobre su potencial rol de ciudades intermedias. Para ello serán considerados los orígenes y rasgos históricos; la evolución, características y calidad de vida de la población; la dinámica económico-productiva y la presencia institucional en cada una de estas ciudades santafesinas.

Los capítulos cuatro y cinco, centrados en las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto respectivamente, se corresponden con la constatación de la segunda hipótesis y el cumplimiento del segundo objetivo planteado. En este sentido, comenzaremos analizando las características y capacidades de los actores más relevantes en términos de desarrollo territorial, para luego continuar considerando las particularidades de las acciones y redes para el desarrollo que tienen lugar en estas ciudades y que, en muchas ocasiones, se convierten en proyectos de índole regional.

El sexto capítulo auspicia como un apartado comparativo de ambos casos, a partir de dos ejes fundamentales. Por un lado, las trayectorias y principales características de las ciudades investigadas, contemplando sus rasgos naturales, demográficos, socio-históricos y económico-productivos; y, por otro lado, la conformación de los entramados de actores que se generan, fundamentalmente, a partir de su vinculación -o no- mediante

los diferentes proyectos de desarrollo que han tenido y tienen lugar en estas ciudades y sus regiones.

El séptimo y último capítulo articula los principales aspectos tratados a lo largo del trabajo así como las conclusiones resultantes, estableciendo una serie de reflexiones acerca del desarrollo territorial de ambas ciudades intermedias y sus regiones a partir de la convergencia de distintos planes estratégicos, considerando las fortalezas y debilidades que ambas presentan para actuar como elementos de reequilibración del territorio provincial. Se sugerirá a su vez la futura profundización en el estudio de elementos que no han sido comprendidos en esta investigación, pero cuya consideración puede deparar en valiosos aportes para el fortalecimiento de estos espacios.

CAPÍTULO 1

Capítulo 1

Debates teórico-conceptuales y sus implicancias en América Latina

1.1. Introducción

Este capítulo comprende las bases teóricas de la presente investigación, dando cuenta de los conceptos fundamentales en los cuales se sustenta. Estos elementos conceptuales son objetos de amplios debates, no sólo por su definición sino también por la forma en que los mismos son implementados en territorios concretos. Considerando los casos de estudio que serán posteriormente tratados, hemos depositado especial atención en la forma en que estos se han desplegado en América Latina en general y en Argentina en particular.

En primer lugar, nos centraremos en el desarrollo territorial, mencionando las diversas corrientes de pensamiento y sus principales aportes a partir de su particular comprensión de las relaciones entre los diversos elementos materiales e inmateriales con los que cuenta determinado territorio. Dentro de este amplio campo de investigación, nos focalizaremos en el papel de las ciudades intermedias como elementos de desarrollo, deteniéndonos en los orígenes y evolución del concepto. Asimismo el papel de estos nodos en el particular contexto argentino, mencionando algunas experiencias a nivel local, provincial y nacional.

Seguidamente, nos ocuparemos de dos procesos de alcance internacional que en las últimas décadas han tenido un impacto importante sobre las escalas local y regional, pudiendo ejercer decisivas influencias sobre la formulación e implementación de proyectos de desarrollo territorial generados desde distintos niveles gubernamentales así como sobre la posible interrelación entre los mismos. Nos referimos, por un lado, a la descentralización político-administrativa a partir de la cual se depositó en ciudades y regiones la responsabilidad, entre otras, de promover estrategias de desarrollo. Por otro lado, hacemos alusión a la construcción de la gobernanza, promovida desde el ámbito político y académico como elemento fundamental para llevar adelante políticas consensuadas e inclusivas.

Estos tres procesos se materializan en espacios concretos, donde las formas asumidas por la descentralización y la gobernanza influyen de manera decisiva sobre las características de los proyectos de desarrollo local o regional, actuando como elementos potenciadores u obstaculizadores en la búsqueda del crecimiento integral de un territorio. A su vez, la multiplicidad de estrategias y actores involucrados, en muchos casos provenientes de diversas instancias gubernamentales, exigen un análisis multiescalar al tiempo que nos invita a reflexionar acerca de la necesidad de la recuperación por parte

del Estado Nación de su rol como articulador de políticas de desarrollo provenientes "desde arriba" y "desde abajo" que convergen en espacios particulares.

1.2. Desarrollo territorial: despliegue teórico e implicancias concretas

1.2.1. Definiciones y corrientes principales de pensamiento

Es extenso el tratamiento que el concepto de desarrollo territorial ha tenido en las últimas décadas, las cuales han estado plagadas no sólo de debates en torno a su conceptualización sino también de recomendaciones a seguir, generalmente de organismos internacionales, para alcanzar un despliegue óptimo de las capacidades de cada espacio. Asimismo también ha proliferado el análisis de casos particulares, sobre todo aquellos considerados exitosos, a partir de los cuales se han intentado identificar y exportar pautas promotoras de una senda consistente de crecimiento.

Desde su primera aparición en un documento público como fue la Declaración Interaliada de 1941[10], el concepto de desarrollo se ha ido complejizando con el transcurso del tiempo. Hasta la década de 1960 el mismo se encontraba exclusivamente asociado a las riquezas naturales y económicas con que contaba un determinado territorio. Por ende, el desarrollo era medido, por ejemplo, en términos de Producto Bruto Interno mediante el cual se colocaba a los países dentro de distintas categorías de desarrollo. Sin embargo, la imposibilidad de explicar el retraso en regiones con una importante dotación natural, como es el caso de América Latina, ha ido exigiendo la complejización del análisis involucrando nuevos elementos tangibles e intangibles.

De esta manera, el crecimiento económico comienza a ser considerado como un eslabón más dentro del círculo virtuoso del desarrollo en donde aspectos de índole natural y social forman parte de este fenómeno multidimensional. Progresivamente se ha ido destacando la importancia de factores inmateriales por lo que, como mencionaremos en breve, numerosas son las escuelas de pensamiento que han comenzado a estudiar los procesos de desarrollo haciendo especial hincapié en elementos tales como el aprendizaje, la cooperación o la confianza. Ellas coinciden en la reivindicación del territorio como un elemento activo, no sólo como soporte de los procesos socioeconómicos, sino donde los recursos genéricos pueden ponerse en valor, convirtiéndose así en específicos. Estos últimos hacen alusión a recursos tales como mano de obra cualificada, redes institucionales y empresariales, sistemas locales de innovación (Camagni, 1991), a través de los cuales sería factible promover una senda sólida de desarrollo territorial.

[10] Tras la Segunda Guerra Mundial los Aliados procuraron establecer organizaciones que velaran por la paz. En virtud de ello se firma la Declaración Interaliada, considerada el paso preliminar a la formación de las Naciones Unidas.

La consideración de las instancias locales y regionales como espacios idóneos desde donde formular estas estrategias de desarrollo, ha tenido su correlato en la progresiva transformación de las políticas públicas de desarrollo. A partir de la década de los '70, y con un importante respaldo académico, se produjo un destacado giro desde las políticas promovidas/impuestas desde arriba, es decir desde el Estado Nación, al impulso y apoyo de las propuestas de desarrollo de base local o regional, en su mayoría marcadas con una impronta tendiente hacia la participación ciudadana y toma de decisiones consensuada entre los diversos actores públicos y privados presentes en el territorio para dinamizar sus recursos endógenos.

Las propuestas de desarrollo más recientes dan cuenta, en su mayoría, de un concepto más amplio y complejo. El desarrollo territorial no se restringe al impulso económico de un espacio sino que también debe ser capaz de desplegar sus componentes sociales (bienestar), ambientales (sostenibilidad), políticos (gobernabilidad y participación local), culturales (defensa de la identidad y el patrimonio) y geográficos (ordenación del territorio), persiguiendo el objetivo primario de alcanzar mayores niveles de calidad de vida al interior de las sociedades en las cuales se despliegan estas políticas (Méndez, 2002). Los proyectos de desarrollo no sólo deben dar muestras de pluralidad e inclusividad desde sus primeras etapas de elaboración sino que también sus objetivos deben estar tendientes a promover un igualitario acceso de la población a servicios educativos y sanitarios que permitan el bienestar personal así como el desarrollo intelectual y cultural de los individuos.

Sobre la complejidad del concepto de desarrollo territorial, Sergio Boisier también señala que si bien la noción de desarrollo no puede independizarse por completo de la expansión permanente de una base material, es necesario pensar este proceso también desde la consideración de factores inmateriales. En función de ello, destaca el concepto de capital sinergético, entendido como la capacidad societal “de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y *democráticamente* aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes” (Boisier, 1999, p. 42, cursiva en texto original). Cada territorio, y para cada momento específico de la historia, cuenta con una capacidad determinada, pero aunque esta alcance niveles elevados, no se generaría un “sendero de desarrollo” de forma automática sino que ello demandaría la intervención de un actor impulsor, identificándose al Estado local/regional como el más idóneo para desplegar este papel.

Precisamente, en las últimas décadas, la implementación de las políticas de desarrollo ha sufrido también cierto cuestionamiento vinculado a los niveles espaciales y de gobierno desde los cuales su elaboración y ejecución resultarían más exitosas. Tras la ruptura del modo de desarrollo fordista y la inauguración de una nueva etapa del sistema capitalista,

el impulso descentralizador contribuyó también a cuestionar la tradición de políticas de desarrollo regional planificadas desde los Estados Nación, por lo que desde diversas corrientes académicas fueron emergiendo novedosos cuerpos teóricos que señalaban la necesidad de elaborar estrategias de desarrollo surgidas desde los propios ámbitos locales y regionales, atribuyendo renovado valor al territorio. En esta senda se inscriben conceptos ya clásicos tales como distritos industriales, regiones inteligentes, medios innovadores, sistemas regionales de innovación, regiones aprendientes o de aprendizaje, clusters.

Hacia fines de los años '70 y principios de los ´80, un grupo de autores italianos (Bagnasco, 1977; Brusco, 1982; Becattini, 1992) presentaron las experiencias económicas localizadas en el norte de Italia como muestras de un patrón económico que, en el contexto de una crisis –tanto nacional como internacional–, podía dar respuestas exitosas y alternativas a las formas estandarizadas de producción, generando nuevas pautas de desarrollo. Esas respuestas exitosas se constituían a partir del despliegue de una modalidad flexible de producción asentada en una organización productiva de fuerte base territorial, en la que, más allá de sus especificidades, se desarrollaban concatenadamente un conjunto de elementos estratégicos. Dentro de éstos podemos citar la homogeneidad de valores e ideas al interior del territorio, la ósmosis entre el conjunto de empresas y la población local, la especialización productiva, la elevada densidad institucional y la cooperación y confianza existente entre los actores locales.

Por otra parte, debemos destacar también los aportes provenientes de la Escuela de California (Scott, 1988; Scott; Storper, 1987) que, a partir de la combinación de elementos de la Escuela de la Regulación francesa y el enfoque de los costos de transacción, enfatizan las ventajas estáticas proporcionadas por el desarrollo combinado de procesos de desintegración vertical del trabajo al interior de la empresa, y una división social del trabajo en el territorio con una marcada aglomeración espacial.

Desde mediados de los ´80, un nuevo grupo de contribuciones insiste en explorar la asociación de los factores no económicos con el territorio para dar cuenta del papel que las formas de coordinación/cooperación público-privadas cumplen, no sólo en la generación de ventajas estáticas basadas en la flexibilización por desintegración y asociación, sino también en la producción de ventajas dinámicas fundadas en la creación de formas colectivas de conocimiento e innovación (Fernández *et al*, 2009). Entre los fundadores de este enfoque se halla el GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), el cual, a través de su concepto de medios innovadores, destaca la importancia que la innovación tiene en este escenario global cada vez más competitivo. La innovación, surgida de la capacidad de cooperación de los actores y configurando un

capital relacional específico de un territorio, se convirtió en una herramienta capaz de explicar las diferencias en las trayectorias del desarrollo regional (Crevoisier, 2004).

Esta perspectiva ganó nuevo impulso mediante las contribuciones de los enfoques del sistema nacional de innovación (Lundvall, 1992; Freeman, 1995) así como aquellos más vinculados al sistema regional de innovación (Cooke; Morgan, 1998; Asheim; Isaksen, 2002). Ha hecho también su aporte en este sentido, el enfoque de regiones de aprendizaje (Florida, 1995), noción que subraya la importancia del aprendizaje interactivo en sistemas industriales espacialmente delineados como base para la innovación y el cambio en modernas economías desarrolladas (Malmberg, 1997). Estos aportes han también facilitado la introducción de conceptos tales como los desarrollados por Storper (1995) quien ha analizado las relaciones mediadas por los mecanismos del mercado (*traded relations*) así como aquellas en las cuales no intervienen los aspectos mercantiles (*untraded relations*), donde la confianza y la cooperación establecidas entre individuos, grupos o instituciones al interior de un determinado ámbito territorial juegan un rol relevante.

Al mismo tiempo, las redes fundadas en normas y compromisos colectivos, caracterizadas por fuertes lazos de cooperación y confianza, permiten generar y reproducir un sólido capital social (Putnam, 1993). Como consecuencia del surgimiento de este componente en un territorio, se potencian aprendizajes colectivos constituidos mediante un proceso social de conocimiento acumulativo, basado en dicho conjunto de reglas compartidas y procedimientos (Capello, 1999). Tal lógica colectiva potencia el despliegue de procesos de innovación, dando lugar a una capacidad de generar e incorporar conocimiento que dé respuestas creativas a los problemas presentes, factor clave para mejorar la competitividad de las empresas; y asimismo favorecer el desarrollo integral de un territorio (Camagni, 1991; Méndez, 2002).

De esta forma, la innovación es entendida como resultado de un proceso interactivo que al propio tiempo necesita de una adecuada densidad institucional (Amin; Thrift, 1995) en el territorio para poder desarrollarse. Esto implica la relación y sinergia interinstitucional, la representación colectiva por numerosos entes, un objetivo industrial común y una serie de normas y valores culturales compartida, aspectos que generan mayor legitimidad, alimentan las relaciones de confianza, estimulan la capacidad empresarial y consolidan el enraizamiento de la actividad económica en el medio local (Fernández *et al*, 2009).

Desde fines de los ’90 y principios de este milenio, los enfoques más destacados se centran en torno a la noción concebida por Michael Porter (1990) quien define como cluster a un grupo de empresas y asociaciones interconectadas que tienen ventajas competitivas dinámicas a partir de su localización geográfica, desarrollan actividades industriales asociadas y obtienen beneficios a partir de sus características comunes y

complementarias. Las ventajas competitivas pueden evaluarse a partir del denominado modelo del diamante cuyas cuatro aristas estarían compuestas por las condiciones de los factores productivos, las condiciones de la demanda, los sectores afines y de apoyo, y la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa. Los diversos atributos del diamante se refuerzan a sí mismos y constituyen un sistema dinámico al mismo tiempo que las características de estos componentes determinan las industrias o los segmentos industriales en los que una nación tiene las mejores oportunidades para alcanzar el éxito internacional. Este concepto se ha enriquecido a partir de su interacción con desarrollos académicos relacionados a las categorías mencionadas con anterioridad, principalmente la de distrito industrial. Más allá de las especificidades de cada corriente, ambas comparten un esquema analítico que, en gran parte, deposita la obtención de competitividad global en las calidades internas de localidades y regiones a partir de la interacción de los diversos actores que se desenvuelven en el ámbito territorial.

Los mencionados enfoques, centrados fundamentalmente en el análisis de los sistemas productivos a escala regional y local como herramientas centrales para el desarrollo, han dado lugar a múltiples conceptos de los cuales se han servido diferentes organismos para implementar políticas de desarrollo que privilegian las escalas antes mencionadas. En esta senda se inscribe también la teoría del desarrollo endógeno, la cual postula que el desarrollo territorial es un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socioinstitucional y el sistema económico-productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad (Vázquez Barquero, 1999). Tanto su fundamentación teórica como sus alternativas de implementación sobre el territorio implican interesantes aportes así como ciertas debilidades o aspectos confusos dentro de su proposición (Fernández *et al*, 2008).

1.2.2. Desarrollo y organización territorial: las ciudades intermedias

El presente trabajo se centra en la noción de ciudad intermedia como elemento de desarrollo territorial, partiendo desde el reconocimiento de las desigualdades sociodemográficas y económico-productivas que padece el territorio sobre el cual se basa esta investigación y en el que estos núcleos urbanos podrían jugar un rol paliativo estratégico.

El interés académico y político en torno a las ciudades intermedias tuvo su origen hace algunas décadas atrás, principalmente en relación al escenario europeo. La Unión Europea, a través de una serie de documentos (Estrategia Territorial Europea, 1999; Programa de Estudio sobre Planificación Espacial Europea, 2000; Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, 2001; Agenda Territorial Europea, 2007), ha manifestado

la necesidad de revertir la excesiva concentración en grandes ciudades -lo cual deriva en sistemas urbanos con importantes desequilibrios-, avanzando hacia la construcción de territorios más equitativos y dinámicos. La UE promueve un modelo de desarrollo policéntrico con el fin de evitar que la población y demás recursos continúen concentrándose en torno a algunos núcleos urbanos. Esta iniciativa es propuesta a diferentes escalas, no sólo tratando de integrar centros urbanos nacionales o regionales de menor jerarquía sino, fundamentalmente, estableciendo una mayor vinculación con el espacio rural circundante a los mismos (Gault, 1989). Es en la búsqueda de la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada donde las ciudades pequeñas y medianas comienzan a tomar importancia como ejes de las estrategias de desarrollo territorial.

Otra referencia importante en este sentido es el programa desarrollado por la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) y la UNESCO para analizar las ciudades intermedias y su relación con el proceso de urbanización mundial, considerándolas como un factor de reequilibrio para un patrón que sigue pautas concentradoras. En este contexto, estas ciudades podrían facilitar un proceso más sostenible y territorialmente más equilibrado, propiciando relaciones más directas con su entorno territorial, una mejor calidad de vida para la población residente y una mayor participación ciudadana en el gobierno y la gestión de la ciudad (Bellet; Llop, 1999; Bellet Sanfeliu; Beltrao Sposito, 2009). Esta red, denominada CIMES[11], se desarrolla desde 1996 y en la actualidad reúne a 78 ciudades alrededor del mundo.

Es en este contexto donde primeramente se comenzó a rescatar el papel que podrían jugar las ciudades intermedias como nodos urbanos factibles de ser convertidos en centros de recursos específicos desde donde ofrecer una amplia variedad de servicios y desde donde difundir conocimiento, permitiendo dinamizar las áreas rurales circundantes (Méndez *et al*., 2006a; 2006b). Pero no a cualquier ciudad puede atribuírsele el adjetivo de intermedia. Si bien no hay total acuerdo respecto a su definición, quienes hasta el momento han trabajado en torno a sus características y potencialidades, coinciden en destacar que no se trata sólo de núcleos urbanos que superan ciertos umbrales de población. El énfasis es crecientemente depositado en las características cualitativas de estas ciudades.

Ya en las décadas de los ’50 y ’60, las ciudades de tamaño medio fueron consideradas en Europa elementos destinados a resolver los desequilibrios territoriales. En virtud de ello se pusieron en marcha medidas y políticas que consideraban que con su fortalecimiento se produciría un desarrollo de las mismas que, por efectos multiplicadores, se extendería a su área de influencia redundando en una red urbana más equilibrada, en detrimento del

[11] Sitio web: http://www.ceut.udl.cat/

crecimiento de las grandes metrópolis. Esta visión de carácter más cuantitativo, la cual privilegiaba impulsos externos –inversión en equipamientos y servicios sociales- para la consolidación de las ciudades medias, tuvo un giro hacia mediados de la década del ’70, cuando las políticas de desarrollo regional comenzaron a incentivar el desarrollo a partir de factores endógenos. A su vez los crecientes efectos de la globalización sobre la organización del territorio, desde un modelo jerárquico a uno más flexible, han ido propiciando que el interés por las ciudades medianas se desplace a las ciudades intermedias, introduciendo a través de este último concepto la importancia del componente cualitativo (Gault, 1989), pues ya deja de considerarse solamente la cantidad de habitantes y pasa a tenerse en cuenta también la capacidad de propagar desarrollo en su entorno territorial.

Si bien las ciudades pequeñas y medianas cuentan con ventajas comparativas genéricas, la divergencia en los respectivos comportamientos radica en la presencia de diversos factores específicos que actúan como atracción de actividades económicas, creando a su vez un ambiente que les permita funcionar competitivamente (Méndez *et al*., 2008). Por todo ello, se comienza a identificar a las ciudades intermedias como centros no metropolitanos con masa crítica y voluntad de convertirse en bien equipadas, que pueden actuar como intermediarios entre la gran ciudad y los espacios rurales, al ser susceptibles de generar conocimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas (Vilagrasa, 2000; Bellet; Llop, 2004a).

Algunos autores consideran que se trataría de una combinación específica entre tamaño demográfico, funciones urbanas y espacio interno de la ciudad (Lobato Correa, 2006; Frago i Clols, 2008); otros rescatan sus funciones de vertebración territorial, definidas no sólo por la posición en el sistema de ciudades sino también por superar un umbral crítico respecto al nivel de equipamientos e infraestructuras y un umbral social, en relación con la potencialidad humana de cada ciudad (Salom Carrasco, 1994). Autores como Vilagrasa (1999) también han profundizado la definición en este sentido, considerando que las ciudades de este tipo deben vincularse a las funciones de conectividad entre éstas y su entorno espacial y de los distintos rasgos que componen, en virtud de tal potencialidad, su estructura interna.

Por su parte, Bellet y Llop (2004b) consideran que una ciudad intermedia estaría definida por ser un centro de interacción social, económica y cultural, por constituirse en un centro de bienes y servicios medianamente especializado para un conjunto de población que supera los límites de su propio municipio, por actuar como centro regulador de las relaciones a través de infraestructuras de transporte y comunicación, y por ser escenario de las instituciones públicas de la administración. Creen que se trata de un concepto

transversal en el cual influyen diversas variables y que se encuentra siempre condicionado por las relaciones que cada ciudad tiene con su entorno.

Estos autores también destacan la importancia de diferenciar ciudad media de ciudad intermedia, considerando que la primera denominación refiere sólo a variables rígidas y estáticas, tales como dimensión, talla demográfica y extensión física, mientras que el segundo término incorpora también su capacidad de crear relaciones con el resto de los elementos del sistema. De esta forma, concluyen que la delimitación del objeto de estudio con rígidos criterios de cantidad sería totalmente infructuosa ya que las ciudades se consideran intermedias no sólo de acuerdo a tallas demográficas y dimensiones determinadas sino, sobre todo, en relación a las funciones de mediación que desarrollan en el territorio. Es por esto que si bien sitúan su objeto de estudio entre un rango de 20.000 y 2.000.000 habitantes (a excepción de las capitales nacionales), a esta característica suman otras de tipo funcional (Bellet; Llop, 1999; 2004a).

La noción de ciudad intermedia marca la importancia de considerar los aspectos dinámicos, de mediaciones a suscitar entre los hombres, de sinergias a desarrollar, de contemplar también aspectos inmateriales (Gault, 1989). Además de la conceptualización, también ha habido esfuerzos por categorizar estos elementos. Teniendo en cuenta que estas ciudades están determinadas por su posición y relaciones con el medio rural así como con los centros metropolitanos nacionales e internacionales, Bolay y Rabinovich (2004) elaboran una tipología de intermediación[12], cuyos tipos son, en la mayoría de los casos, complementarios.

Siguiendo el trabajo dirigido por Méndez (2010), algunas de las ventajas generales con las que contarían las ciudades intermedias para posicionarse como núcleos estratégicos de desarrollo podrían resumirse de la siguiente manera:

• Los procesos de desconcentración selectiva de actividades generados a partir de la mayor accesibilidad y flexibilidad posibilitadas por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han hecho que las ciudades intermedias se vean importantemente beneficiadas como receptoras de actividades y empleo que otrora mantuvieran una fuerte concentración en el espacio en virtud de las ventajas ligadas a las economías de aglomeración así como a los costes de transporte.

• Derivado del punto anterior, las ciudades intermedias pueden captar diversas tareas a partir de la segmentación que de las mismas se genera en el seno de múltiples empresas multilocalizadas. A su vez, la especialización flexible ha dado particular impulso a centros

[12] La tipología de Bolay y Rabinovich incluye once elementos: 1) Mercado regional; 2) Centro de servicios; 3) Capital regional; 4) Localidad económica; 5) Centro turístico; 6) Centro de telecomunicaciones; 7) Periferia metropolitana; 8) Intercambio nacional e internacional; 9) Ciudades en un área conurbana; 10) Asociación de un grupo de pueblos; 11) Región urbana.

industriales especializados conformados por redes de pequeñas y medianas empresas, de los cuales muchos de ellos se han desarrollado en ciudades intermedias.

• La existencia de un nivel de masa crítica suficiente para asegurar mercados de consumo y trabajo amplios y diversificados, alcanzando ciertos umbrales de eficacia asociados a la escala.

• El importante desarrollo de infraestructuras físicas lo cual también contribuye a atenuar las desventajas respecto a las grandes ciudades.

• Los procesos de descentralización político-administrativa parecieran otorgar mayores competencias y recursos financieros a los gobiernos regionales y locales, con la consecuente incidencia positiva que esto tendría sobre los niveles de participación ciudadana camino a nuevos modelos de gobernanza.

• El tamaño medio de este tipo de ciudades se vincula a un entorno medioambiental favorable y, por ende, a una mejor calidad de vida en comparación con las grandes urbes.

Sin embargo, debemos también hacer mención a las limitaciones que aún persisten y podrían repercutir sobre las posibilidades de un desarrollo territorial más equitativo. Entre estas debilidades es posible mencionar: la dificultad de acceso a los flujos de información y capital, dotación de servicios avanzados y trabajadores cualificados inferior a los ofrecidos en las grandes metrópolis así como una menor densidad infraestructural, la escasez de recursos financieros, etc. Al mismo tiempo, tampoco podemos dejar de considerar el proceso de despoblación rural acontecido en muchos países a raíz de las crisis de las economías regionales, constituyéndose ciertas ciudades intermedias en destino de numerosas familias expulsadas de las actividades agrarias. Esta migración puede generar el desbordamiento de la capacidad de acogida de la ciudad receptora, con el colapso de servicios –salud, educación, transporte público, etc.-, o el incremento de la pobreza urbana y la agudización de problemas como asentamientos ilegales o chabolismo (Michelini, Davies; 2009).

Dependiendo, en parte, de la capacidad de sus actores locales para movilizar los recursos específicos del área y superar estas limitaciones, las ciudades de rango intermedio pueden transformarse en entornos innovadores. Sustentados por la presencia de capital social, generado a partir de las redes locales de cooperación implantadas en el territorio, es posible la generación de procesos de aprendizaje e innovación colectivos (Camagni, 1991; Maillat, 1995). Igualmente importante será la capacidad de estos núcleos urbanos para establecer relaciones cualificadas tanto horizontales (con otras ciudades o instancias municipales) como verticales (con otros niveles de gobierno), con agentes públicos/institucionales y con actores privados, con su entorno más próximo y también con escenarios extraregionales.

Si bien el concepto de ciudad intermedia ha surgido y se ha desarrollado en el escenario europeo, sobran motivos para reconsiderar su importancia en el ámbito latinoamericano, donde el acelerado proceso de urbanización da lugar a la persistente existencia de grandes ciudades incapaces de satisfacer las expectativas de empleo y calidad de vida urbana que atrajo a innumerables contingentes de población. La macrocefalia, es decir, la preponderancia demográfica y económica que la primera ciudad de un país tiende a poseer con respecto a su propia red urbana nacional (Cuervo González, 2003), es la principal característica de los desequilibrados sistemas urbanos latinoamericanos. Por ende, las ciudades intermedias de los países de la región surgen como lugares privilegiados, tanto para el crecimiento económico equitativo como para la articulación de políticas de decisiva trascendencia en el ámbito de la producción agropecuaria, industrial y de servicios, representando las mayores posibilidades de un desarrollo territorial sostenible (Bárcena, 2001; Jordan; Simioni, 1998).

En relación a nuestra investigación, la noción de ciudad intermedia nos ha resultado de singular valor dado su potencial analítico y propositivo para los contextos local, regional y nacional que, como en el caso de la provincia de Santa Fe (República Argentina), presentan un territorio heterogéneo y desigual en términos de desarrollo. Seguidamente introduciremos algunos aspectos vinculados al desarrollo territorial en Argentina durante las últimas décadas.

1.2.3. Apuntes sobre el desarrollo territorial en Argentina a partir de 1990

Los municipios argentinos, fundamentalmente a partir de la década de 1990, dieron lugar a una serie de experimentos vinculados a su gestión interna así como a la relación con la ciudadanía. Se halló un terreno propicio para el desembarco de las propuestas de desarrollo local, proceso en el cual se ponen en valor las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) y donde es posible identificar tres dimensiones fundamentales: “una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados, otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico favorable, protegerlo de interferencias externas y proteger el desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1988, p. 129).

La mayoría de estas políticas de desarrollo asumieron características estratégicas lo cual pareció sugerir la existencia de cierta "tendencia hacia un incremento de la densidad institucional a escala local, así como de los procesos de interacción público-privado. En otras palabras, muchas de estas ciudades parecen avanzar hacia la configuración de

nuevos modelos de gobernanza urbana poco habituales hasta hace unos años, mediante la incorporación de una creciente diversidad de actores en la elaboración de políticas públicas" (Michelini; Davies, 2009, p. 19). A nivel nacional, el difundido éxito de la experiencia de la ciudad de Rafaela, en la provincia de Santa Fe, alentaba la expectativa de su replicabilidad en otras localidades. Elementos tales como el papel determinante del gobierno local como promotor del desarrollo y como articulador de los diversos actores, un crecimiento económico sostenido, una presunta estructura social homogénea y una densidad institucional elevada, llevaron a considerar este caso como un cuasi-distrito industrial[13].

A pesar de casos destacados como el rafaelino, el cual no se encuentra exento de consideraciones críticas, y a la luz del análisis de algunos investigadores, la situación real de algunos municipios argentinos para hacer frente a esta nueva tarea no sería demasiado auspiciosa. El trabajo de Cravacuore, Ilari y Villar (2004)[14] analiza diversas experiencias locales dentro de la provincia de Buenos Aires, centrándose en las prácticas innovadoras de articulación interinstitucionales y en la gestión pública, ante lo cual han concluido que “la alta exposición a la problemática cotidiana, la falta de creatividad, la escasez de recursos y cierto recelo frente a los inciertos resultados de los procesos innovadores, suelen conspirar contra el desarrollo de la innovación en los municipios argentinos” (p. 14), derivando en pocos procesos de cambio cualitativamente relevantes en la organización municipal o en la calidad de las prestaciones.

Las características endógenas de los ámbitos locales pesan fuertemente sobre las posibilidades de que las propuestas innovadoras prosperen o fracasen. Es fundamental la capacidad de coordinación de los actores locales, tanto como su poder para establecer relaciones con el exterior. Precisamente, ese último aspecto es señalado como uno de los más deficitarios pues “los gobiernos municipales que han encarado programas de desarrollo local no han logrado generar la necesaria articulación horizontal entre las diferentes reparticiones que permita implementar políticas que obtengan sinergia. Esto se debe a que la cultura política y organizacional de los municipios no logra superar la concepción feudalizada de los organismos públicos. A esto se suman los consabidos problemas de gestión y los escasos recursos disponibles” (Villar, 2005, p. 15).

[13] Para ampliar sobre el caso de la ciudad de Rafaela, ver: Quintar *et al* (1993); Quintar; Boscherini (1996); Ascúa; Kantis (1998); Boscherini; Costamagna (1998); Ferraro (1998); Costamagna (1998; 2000); Yoguel; López (1999).

[14] Gran parte del trabajo de estos investigadores se enmarca dentro del Banco de Experiencias Locales (BEL), creado en 1997 mediante un acuerdo entre la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento. El objetivo general del mismo es recopilar, sistematizar y analizar experiencias de gestión local, así como la de realizar actividades de capacitación y transferencia de los resultados. Más información: http://bel.unq.edu.ar/

Por ende, que el origen de cualquier proyecto de desarrollo sea local, no significa que el mismo deba encapsularse sólo dentro de ese ámbito sino que por el contrario debe intentar fortalecerse a partir de la interacción con su contexto regional, nacional e, incluso, internacional. Las políticas municipales son muy importantes pero no suficientes, por lo que es imprescindible considerar otros proyectos de mayor alcance, como el nacional.

En este sentido, en el año 2004, el gobierno argentino presentó la Política Nacional de Desarrollo Territorial, lo cual hasta el momento había sido un aspecto poco considerado dentro de las agendas de las anteriores administraciones nacionales. En concordancia con ello, se lanzó el Plan Estratégico Territorial (PET) "Argentina del Bicentenario" (1816-2016)[15], el cual "(...) hace referencia a un proceso de construcción del que el Gobierno del Estado Nacional asume el liderazgo, haciéndose cargo de su responsabilidad política y que requiere de la formación de consensos transversales si pretende comportarse como guía de políticas de estado en materia de despliegue territorial de la inversión pública" (PET, 2008, p. 26). En estas expresiones reiteradas a lo largo del documento, se coloca notorio énfasis en el papel central del Estado Nación en los procesos de desarrollo así como también en la importancia de la consolidación de las relaciones intergubernamentales entre el nivel nacional y las instancias provinciales.

Tras acordar con la definición de desarrollo de las Naciones Unidas (1994), es decir, determinando el mismo mediante cinco aspectos: la paz como base fundamental; la economía como motor del progreso; el medioambiente como base de la sostenibilidad; la justicia como pilar de la sociedad y la democracia como buen gobierno; se aclara la comprensión de desarrollo territorial como "un proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio, transformándolas en forma positiva para hacerlo disponible a su uso social. Un territorio es una unidad espacial conformada por un tejido sociopolítico, el cual se estructura sobre determinadas formas de producción, consumo e intercambio, sobre una base de recursos naturales y sobre instituciones y formas de organización particulares. En este marco, la dinámica del desarrollo territorial es resultado de la forma en que se despliegan las políticas públicas a todos los niveles de gobierno, junto con las tendencias sociales, el avance tecnológico y las fuerzas del mercado en cada período histórico" (PET, 2008, p. 36).

El enfoque de planificación presenta como característica principal la flexibilidad frente a la incertidumbre del mundo actual, incorporando las ideas de eficiencia y participación como fuente de operatividad y legitimación respectivamente. Se basa en ideas rectoras y líneas

[15] El mismo tuvo lugar en el marco del dictado del Decreto Nº 1824 de fecha 10 de diciembre de 2004, por el cual se creó, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

de acción integradoras, las cuales se encuentran sintetizadas en el **Cuadro 1.1**, donde como es posible ver, el desarrollo territorial se encuentra estrechamente asociado a la promoción de obras de infraestructuras, a partir de las cuales podría generarse un mayor desarrollo productivo y social así como una gestión más eficaz de los recursos naturales y culturales.

En este contexto, también se hace hincapié en la necesidad de impulsar un sistema urbano policéntrico como medio para alcanzar una mayor calidad de vida de la población, lo cual se asocia a su vez con el fortalecimiento de las ciudades intermedias. Por ende, "lograr que se desarrolle a lo ancho del territorio nacional una red de centros intermedios que complementen a las ciudades principales en lo que respecta a las ofertas de salud, educación, vivienda, recreación, servicios institucionales y financieros, etc., resulta fundamental para ofrecer a los habitantes del país posibilidades equitativas de desarrollo económico y social, fortaleciendo su identidad y desalentando en paralelo la migración a las grandes aglomeraciones" (PET, 2011, p. 15).

Para ello, la propuesta es articular el potencial endógeno de estas ciudades con políticas planteadas en otros niveles estatales apuntando hacia la complementariedad y la cooperación. Es decir que la planificación y desarrollo del territorio requiere una acción coordinada entre la Nación y las provincias en favor de las localidades, reservándose el gobierno central tres tareas fundamentales en materia de planificación urbana: trabajar en lo relativo a la esfera del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales; la consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento urbano y territorial en todas sus escalas jurisdiccionales; y consolidar las herramientas que homogenicen y sistematicen la información y conocimiento sobre el comportamiento del sistema urbano nacional (PET, 2011).

Cuadro 1.1. Objetivos y líneas específicas del Plan Estratégico Territorial de la Nación Argentina

Objetivos	Estrategias específicas
1. Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento.	**1.1** Contribuir al desarrollo territorial a nivel local y regional proveyendo la infraestructura y el equipamiento socio-productivo. **1.2** Mejorar la conectividad física interna regional mediante el desarrollo del sistema de transporte. **1.3** Apoyar el desarrollo integral de las áreas rurales creando las condiciones necesarias para la mejora continua de su economía, la generación de nuevas actividades y la valorización de todos sus recursos. **1.4** Mejorar la oferta y calidad de la infraestructura energética y de transporte de hidrocarburos.
2. Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.	**2.1** Desarrollar mejoras cualitativas y cuantitativas de las redes de infraestructura y saneamiento básico y parque habitacional. **2.2** Promover un sistema urbano policéntrico, invirtiendo en las dotaciones de equipamiento (salud, educación, cultura, etc.) que apunten a su recalificación. **2.3** Consolidar la accesibilidad, la conectividad y el proceso de descentralización de servicios.
3. Contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.	**3.1** Planificar y gestionar de manera Integrada y sustentable los recursos naturales y bienes culturales del territorio. **3.2** Construir territorios más seguros a través de la reducción de los riesgos ambientales y antrópicos.

Fuente: PET (2008), p. 85.

Otro elemento a tener en cuenta, a propósito de la intervención del Estado Nación en las políticas de desarrollo en Argentina, es el surgimiento, hacia mediados de la década de 1990, de las inicialmente denominadas Agencias para el Desarrollo Regional (ADR) y que más tarde se convirtieron en Agencias para el Desarrollo Productivo, sincerando de alguna manera el sesgo económico que caracterizó a esta política desde sus orígenes. Éstas fueron promovidas desde la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SePyME, dependiente del Ministerio de Economía y Producción de

la Nación), constituyendo un pilar fundamental de la estrategia de descentralización territorial de los instrumentos, programas y políticas del mencionado organismo nacional, brindando una serie de servicios tales como asesoramiento y gestión para fortalecer la competitividad de las PyMEs. Esta política estaría de alguna manera siendo consecuente con aquellas corrientes teóricas ya mencionadas, las cuales destacan la importancia del sistema productivo como herramienta fundamental para el desarrollo territorial.

Para el año 2011, según información de SePyME[16], existe una red que cuenta con más de 70 agencias de desarrollo productivo de constitución pública-privada dispersas en gran parte del territorio nacional, entre las cuales se distingue diferencial grado de madurez no sólo vinculado al lapso de tiempo transcurrido desde su creación sino fundamentalmente a la capacidad de arraigo que las mismas han tenido en aquellas ciudades y regiones en las que desembarcaron. También en ciertos casos se enfrentaron a los cuestionamientos provenientes desde algunos gobiernos provinciales dada la instalación de estas agencias sin la previa búsqueda de consentimiento o coordinación interinstitucional por parte del gobierno nacional. De este modo, si bien en los últimos años hay signos de avance en el fortalecimiento y alcance geográfico de las Agencias, aún no han llegado a cumplir un rol gravitante (Kantis *et al*, 2009).

Como decíamos en el inicio, las políticas de desarrollo impulsadas en las últimas décadas se han visto también atravesadas por otros procesos de alcance internacional, que según los casos, han actuado como elementos complementarios y beneficiosos o han asumido características nocivas. A continuación, analizaremos el proceso de descentralización política-administrativa, fundamentalmente en la forma en que se implementó en América Latina y en Argentina en particular.

1.3. Luces y sombras del proceso de descentralización político-administrativa

1.3.1. Características generales y especificidades del proceso en América Latina

Los Estados Nación latinoamericanos, impulsados por causas socioeconómicas o políticas, iniciaron en la década de 1990 un proceso descentralizador cuyas formas de implementación presentaron notables diferencias entre los países, pues mientras para algunos significó fundamentalmente una reorganización de sus situaciones fiscales, para otros representó la oportunidad de consolidar un nuevo período democrático tras severas dictaduras militares. El proceso tuvo diferentes características en cada uno de los países de América Latina, cuyo particular contexto histórico, político, económico, sociocultural y

[16] Información extraída del sitio de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional: www.sepyme.gob.ar

territorial imprimió un desarrollo específico de la descentralización al interior de cada nación, aunque con rasgos compartidos.

En términos generales, podemos decir que si durante los ’80 los centros neurálgicos de la economía mundial acentuaron la necesidad de un ajuste fiscal, en la siguiente década acoplaron a esa idea la imprescindible reforma del Estado. El Informe sobre el desarrollo mundial del BM del año 1997[17] afirma en su introducción: "En su ausencia [del Estado eficaz], no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. Aunque hace cincuenta años muchos hablaban en términos muy semejantes, entonces esas ideas en general involucraban el protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo. Lo que la experiencia nos ha enseñado desde entonces es bastante diferente: el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso" (tomado de Bresser Pereira, 1998). En este fragmento se intenta dejar constancia de los efectos altamente nocivos que las pasadas décadas de centralismo e intervención estatal parecían haber tenido sobre el desarrollo de estos países a partir del crecimiento de la burocracia y los gastos demandados por su obsoleto funcionamiento. Por ello se intenta quitar protagonismo al Estado central, dejando las riendas del desarrollo en manos de otros agentes tales como los gobiernos locales o el mercado.

Fundamentalmente las críticas situaciones socioeconómicas que atravesaban los países de la región impulsaron su adhesión a las directrices pronunciadas a través del Consenso de Washington en el año 1989, el cual denotaba un marcado sesgo neoliberal. Este conjunto de políticas promovidas por los organismos de crédito internacional (BM, FMI, BID) persiguió, desde sus inicios, socavar las antiguas capacidades e instrumentos del Estado Nación, promoviendo la transferencia de los mismos hacia escalas inferiores de gobierno o, en casos más extremos, hacia la esfera privada. De esta manera se intentó descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. Los Estados nacionales tuvieron pocas posibilidades de negociación frente a las presiones en que se convirtieron los créditos y ayudas obtenidas por parte de estos organismos durante las décadas anteriores.

La crisis del modelo de desarrollo fordista en la década del ’70 generó el cuestionamiento del Estado keynesiano que le había dado sostén socio-institucional. Desde diversos sectores, esencialmente de impronta neoliberal, comenzó a señalarse a la excesiva intervención estatal como la principal causante de las distorsiones económico-institucionales, para cuya solución se promovió un reposicionamiento de los mecanismos

[17] El informe tenía originalmente por título "La reconstrucción del Estado". Al final recibió el subtítulo de “El Estado en un mundo en transformación”, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado (Bresser Pereira, 1998).

del mercado. En línea con este argumento, a comienzos de la década del ´90, se acrecentaron las presiones sobre el endeudado Estado nacional para poner en marcha dicha “restitución remercantilizadora” (Fernández; Villalba, 2004).

De esta forma se inició en América Latina un nuevo proceso de descentralización política-administrativa, la cual puede ser definida como “la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida” (Finot, 2005, p. 32). Este traspaso de funciones fue propuesto para aliviar la grave crisis fiscal de los Estados centrales al tiempo que la delegación de competencias y recursos podría también garantizar la estabilidad democrática de estos países. Así es como se genera una redefinición de las relaciones entre el Estado central y sus instancias subnacionales, así como entre éste y la sociedad civil. Es cuando desde los núcleos neurálgicos de la economía mundial se incorpora el principio de subsidiariedad[18], por el que todo lo que pueda ser gestionado a un nivel más bajo, no debe administrarse desde un nivel superior así como tampoco el Estado no debe intervenir en aquello que la sociedad civil es capaz de resolver por sí misma (Herrera, 2003).

La descentralización es, desde hace décadas, un tema de efervescentes debates. En particular referencia al caso latinoamericano, para algunos, es el instrumento por excelencia para propiciar un desarrollo integral a favor de las mayorías sociales, mediante la redistribución espacial de recursos; para otros, es la clara expresión del abandono de cualquier pretensión de equilibrar el desarrollo entre regiones y al interior de ellas, siendo la descentralización un instrumento neoliberal de asignación de recursos opuesto a la perspectiva redistributiva (Restrepo, 1994). Entre los primeros, Boisier (1988) asegura que la descentralización propiciará un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, una diferente distribución del poder en la sociedad, mientras entre los segundos, De Mattos (1990) se pregunta de qué manera una reforma de tipo político-administrativa puede llevar situaciones tan enraizadas a transformaciones tan profundas ya que “lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional […], lo que no puede provocar de por sí, es la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial” (p. 57).

[18] Este principio es uno sobre los cuales se sustenta la Unión Europea, por lo que en el Artículo 5 del Tratado de Maastricht (1992), establece: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión".

Este complejo proceso comprende tantas aristas que es posible identificar múltiples enfoques teóricos[19] para abordarla. Coincidimos con Montecinos (2005) en la necesidad de evitar visiones mono-disciplinares y poco integradas, optando por enfoques más holísticos capaces de contemplar a la descentralización como un proceso multidimensional. No es objeto de esta investigación profundizar en cada una de las corrientes teóricas, aunque sí señalar los principales aspectos analizados por las mismas y en torno a los cuales se posicionan los defensores y los críticos de este proceso. Estos versarían acerca de:

- *Los objetivos primarios de la descentralización esgrimidos por sus principales impulsores, los organismos de crédito internacional.*

La descentralización político-administrativa no fue planteada por sus impulsores como un fin en sí misma sino como una precondición para alcanzar otros objetivos de índole nacional (Rosenfeld, 1994). Se consideraba que este proceso podría, principalmente, favorecer dos aspectos esenciales de estos países subdesarrollados: una mayor gobernabilidad democrática y procesos de desarrollo económico a escala local. A través de una mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos, la descentralización podría mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno (Oates, 1972) y sería posible alcanzar una mayor gobernabilidad democrática a partir de una ciudadanía más participativa así como de una elevada eficiencia de las políticas públicas.

De esta forma, lo local pareciera tornarse un ámbito más democrático, porque el acercamiento de representantes y representados permite el control de sus actos, mientras que lo nacional es inalcanzable para la participación y profundiza la separación entre gobernantes y gobernados. Desde los mentores del proceso descentralizador se insistió también en depositar sobre el pueblo una sabiduría "natural" respecto a las acciones más favorables para su entorno más inmediato (Coraggio, 1997). La descentralización podría también facilitar la capilaridad social de los partidos políticos y organizaciones sindicales y profesionales (Borja, 1985), luego de décadas de un centralismo que, al parecer, alejó a los encargados de la toma de decisiones de los ámbitos y sujetos afectados por las mismas, socavando la racionalidad de las acciones públicas o anulando la "sensibilidad social" de los responsables.

Entonces existiría, claramente, un mutuo fortalecimiento dado que la participación ciudadana se vería favorecida por la descentralización, al mismo tiempo que se lograría una consolidación de la gobernanza local, entendida como el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos

[19] Montecinos (2005), por ejemplo, identifica cinco enfoques: el económico, el sociológico, el asociado a la nueva gestión pública, el politológico y el multilateral.

articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales (Stren, 2002). Esta nueva gobernanza se caracterizaría por un nuevo estilo de liderazgo, mayor dotación de profesionales en el poder ejecutivo, aumento de impuestos e ingresos y una participación más fuerte en la toma de decisiones (Campbell-BM, 1997). De acuerdo con esta última premisa, en la década de los '90 se registró una proliferación de planes estratégicos locales y presupuestos participativos, siendo Brasil el país latinoamericano que ha llevado la delantera en relación a los niveles de participación ciudadana, fundamentalmente a partir de su Constitución de 1988[20], la cual instauró una estructura participativa que actualmente cuenta con cientos de experiencias (OEA, 2008). La misma se propuso incorporar a los interlocutores sociales en instituciones deliberativas conjuntas.

Sin embargo, la generación de cualquier mecanismo participativo implica grandes esfuerzos de organización e incentivo hacia la población, brindándole toda la información pública necesaria para que pueda establecer decisiones responsables así como el compromiso gubernamental de que los resultados finales del proceso serán llevados a la práctica. No todas las experiencias latinoamericanas han considerado estos aspectos y en virtud de ello varía el diferencial éxito obtenido. Trataremos más detenidamente el debate en torno a la gobernanza en el siguiente epígrafe.

- *La forma en que la descentralización fue implementada considerando principalmente las nuevas relaciones establecidas entre el Estado central y las instancias subnacionales, las capacidades administrativas de estas y las transferencias fiscales vinculadas al aumento de competencias en estos niveles.*

No sin pocos opositores y críticos, aunque con escasa oportunidad de discusión en torno a las bondades que depararía la descentralización, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a poner en práctica las recomendaciones de los organismos internacionales. Para algunos países de la región, la descentralización en el ámbito político implicó una importante reforma electoral pues en muchos casos significó la elección democrática, por primera vez, de sus autoridades más inmediatas (alcaldes y/o gobernadores). Para otros países, como Argentina, si bien habían avanzado en este aspecto décadas atrás, la descentralización proponía renovados retos para sus estructuras siempre endebles y jaqueadas en diversas ocasiones por las dictaduras militares.

El traspaso de responsabilidades en esferas tan fundamentales como la educación o la salud pública, pareció significar un gran alivio para el Estado Nacional en términos burocráticos y financieros, mientras las autoridades provinciales y municipales, en muchos casos, no contaban con los recursos ni la capacitación necesaria para afrontar este

[20] Brasil recupera su sistema democrático en 1985, aprobando tres años más tarde una nueva Constitución, conocida como "Constitución ciudadana" (OEA, 2008).

desafío. La transferencia de funciones también implicó la sesión de la prestación de algunos servicios a la esfera privada. Algunos entusiastas defensores, inspirados en el modelo estadounidense, plantearon la posibilidad de una nueva gestión pública, más eficiente, de calidad y estratégica, como remedio a la desconfianza en el sector público que generara el anterior sistema. Esta vertiente de pensamiento propone una fuerte influencia del espíritu empresarial en la esfera pública, frente a lo cual "comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas. Son directas, descentralizadas e innovadoras […]. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posible" (Osborne; Gaebler, 1994, p. 26).

Al mismo tiempo, la descentralización político-administrativa, dejó al descubierto la necesidad de fortalecer las relaciones intergubernamentales al interior de cada nación ya que frente a problemas de diversa índole, el ciudadano necesita que éstos sean considerados por el Estado pero no de manera fragmentaria sino en su totalidad (Prates, 1998). Descentralizar no debería significar la desaparición o ausencia del gobierno central, sino que por el contrario este debería ser quien coordine y supervise las acciones de las entidades subnacionales que tienen lugar en el territorio nacional. Por ello, y si bien existen otros modelos posibles de relación, como el jerárquico o el oligopolístico, parece ser que el intergubernamental es el que más se ajusta a los requerimientos actuales. Las relaciones intergubernamentales, entendidas como un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (Anderson, 1960), es otro aspecto que reconsideraremos en el siguiente epígrafe al analizar la construcción de la gobernanza territorial.

La descentralización en el ámbito administrativo y político implicó una importante reforma fiscal. Los primeros años se transfirieron grandes cantidades de dinero, pero también aumentaron los gastos para los gobiernos subnacionales. Otro de los inconvenientes generados radica en que los gobiernos centrales dejaron, en su mayoría, que los gobiernos locales dispongan libremente de los mismos. Es decir que no existió un sistema de monitoreo y control desde el Estado central por lo que, en algunos casos, ello no sólo no ha conducido a una mejora de la situación fiscal del país sino que los gastos desmedidos de las autoridades locales agravaron los problemas macroeconómicos (Tanzi, 1995).

Existe una importante bibliografía especializada en la descentralización fiscal que tuvo lugar en la década de los '90. Este trabajo no pretende analizarla exhaustivamente pero sí mencionar algunas de las características asumidas en América Latina. La reforma fiscal se implementó como un instrumento a través del cual era posible mejorar la asignación de gastos públicos al acercarse más a los deseos de los ciudadanos, lo cual conduciría a una

gestión más eficaz, esto bajo la premisa de que las personas adquieren mayor compromiso con la política local pues sus impactos son más directos sobre su vida diaria (Tanzi, 1995). “Si la descentralización administrativa no va de la mano de la descentralización fiscal, el resultado definitivo es la frustración de los ciudadanos, que no pueden ver los resultados de la descentralización debido a una falta de recursos económicos” (OEA, 2008, p. 98).

Las recomendaciones del Banco Mundial (1991) impulsaban a los gobiernos centrales a expedir las normas y directrices claras para establecer las expectativas de rendimiento local y ayudar a las autoridades locales a cumplir con sus responsabilidades, involucrando a las autoridades municipales en la formulación de políticas que los afecten, manteniendo algún grado de supervisión sobre la rendición de cuentas en algunas áreas donde impera la toma de decisión local y reforzando las capacidades locales a través de la formación. Los gobiernos de América Latina pudieron afrontar de desigual manera este desafío, enfrentándose a sus propias limitaciones técnicas, económicas y administrativas, así como a las de las instancias intermedias.

- *Los resultados posibles de ser constatados dos décadas después del inicio del proceso en Latinoamérica.*

El objetivo primordial de la descentralización emprendida por los Estados latinoamericanos ha sido la promoción de una gobernabilidad más democrática a partir de un aumento de la participación ciudadana y de la autonomía de los entes locales así como un desarrollo socioeconómico integrador. En este sentido, los organismos internacionales promocionaban una fuerte transformación del sector público local, produciendo una revolución de participación popular sobre las decisiones públicas locales. En los años más inmediatos a la proliferación de estas recomendaciones y presagios, anunciaban la aparición de una nueva generación de líderes, capaces de movilizar la participación, ampliar las capacidades organizacionales e incluso aumentar los impuestos locales (Campbell -BM, 1997).

El optimismo y confianza depositados en los ámbitos locales y regionales continuaban siendo proporcionales a la negatividad asociada a la presencia del Estado nacional en estos procesos. Para el Banco Mundial, el papel dominante del gobierno central en la planificación y financiación de la infraestructura urbana también privaba a los gobiernos locales de recursos financieros. El control central sobre los procesos de inversión pública había minado el compromiso local y la capacidad de operar y mantener la infraestructura y servicios públicos (BM, 1991). Sin embargo, y a excepción de éxitos aislados, a pesar del traslado de competencias y recursos financieros, continuaba siendo evidente la debilidad estructural de los municipios locales (Herrera, 2003).

Difícilmente el gobierno local podía surgir como forma más democrática si su institucionalización era dirigida desde arriba, sin un sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido (Coraggio, 1997). Como ejemplo de ello, la incapacidad y dificultades de estas instancias para generar genuinos mecanismos de participación ciudadana por lo que el aumento del poder local no derivó en una mayor gobernabilidad democrática sino que más bien ha reforzado las prácticas clientelares entre las autoridades locales y los grupos más influyentes con injerencia en la ciudad o provincia. La corrupción sería estimulada por la contigüidad, es decir el hecho de que autoridades y ciudadanos vivan y trabajen cerca unos de otros en la comunidad local. Ello le otorgaría personalismo a las relaciones pudiendo propiciar decisiones que favorezcan a ciertos grupos o individuos. Existe la misma posibilidad de que la descentralización simplemente transfiera el poder desde elites nacionales a elites locales y que un mejor acceso de las elites locales a los recursos públicos simplemente aumente las oportunidades de la corrupción (Burki; Perry; Dillinger-BM, 1999; Tanzi; 1994).

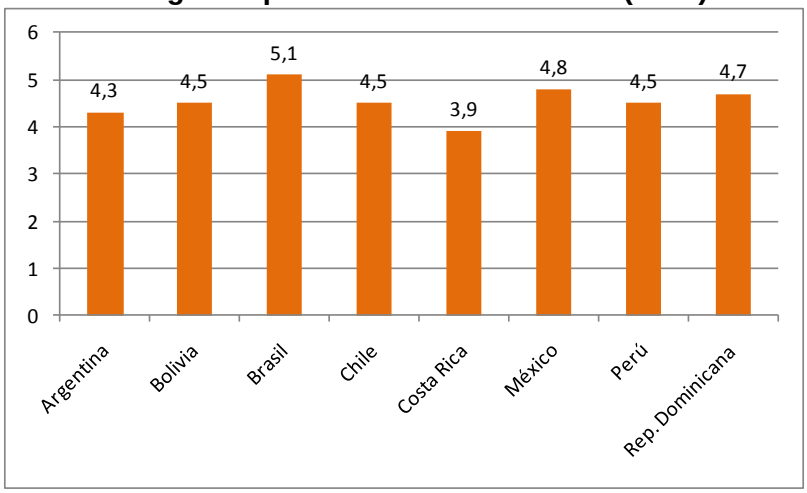
Por otra parte, la descentralización ha dado paso a importantes privatizaciones de servicios públicos. La transferencia de funciones no ha sido a instancias subnacionales sino a la esfera privada, habiendo escaso o nulo espacio para la opinión ciudadana. En estos casos, no sólo se reducen las capacidades del Estado sino que el mismo queda riesgosamente cautivo del poder de las corporaciones económicas internacionales. Coraggio (1997) considera que “bajo la nomenclatura de los principios de la libertad, la "descentralización", término que puede intercambiarse con el de "desestatización", esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político (las mismas que se pretendería superar)” (p. 6). Es decir que el proyecto neoliberal se vale de la propuesta democratizante como recurso ideológico para el avance de la privatización y la redefinición de estructuras sociales, políticas, culturales, aunque la realidad difiere significativamente de ello.

En términos de participación ciudadana, es posible considerar un índice elaborado por la Red Interamericana para la Democracia[21], en el cual se consideran tres tipos de participación: protagonismo directo –involucra la participación por ej. en partidos y movimientos políticos, ONG dedicadas a temas de incidencia colectiva, actividades en torno a organizaciones religiosas, comunales o barriales, hasta manifestaciones o

[21] La Red Interamericana para la Democracia (RID) se creó en el año 1995. Las seis organizaciones fundadoras fueron Compañeros de las Américas (Estados Unidos); Asociación Conciencia y Fundación Poder Ciudadano (Argentina); Corporación Participa (Chile); Instituto de Investigación y Autoformación Política (Guatemala) y Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes (Colombia). Actualmente cuenta con más de 350 miembros en 24 países que promueven la participación ciudadana en la región por medio de la cooperación, la capacitación y la divulgación de información.

movilizaciones callejeras -; opinión y reclamo –como aquellos expresados a través de medios de comunicación-; y la participación republicana en los procesos electorales. Esta información es relevada mediante una encuesta telefónica sobre una representativa muestra de mil personas distribuidas en las principales ciudades de ocho países de América Latina sobre la base de la aplicación de una herramienta estructurada con preguntas cerradas (RID, 2005). Como observamos en el **Gráfico 1.1**, y considerando una escala de 1 (mínimo) a 10 (máximo), los índices permanecen aún bajos en América Latina. Existe una homogeneidad en los países incluidos en la muestra, todos ellos próximos al valor medio (5). Destaca Brasil, en la delantera por su ya mencionada promoción, con importante éxito, de diversas propuestas participativas, siendo la formulación de presupuestos concertada con los ciudadanos, la más reconocida.

Gráfico 1.1. Índices de participación ciudadana en algunos países de América Latina (2005)



Fuente: Red Interamericana para la Democracia (2005)

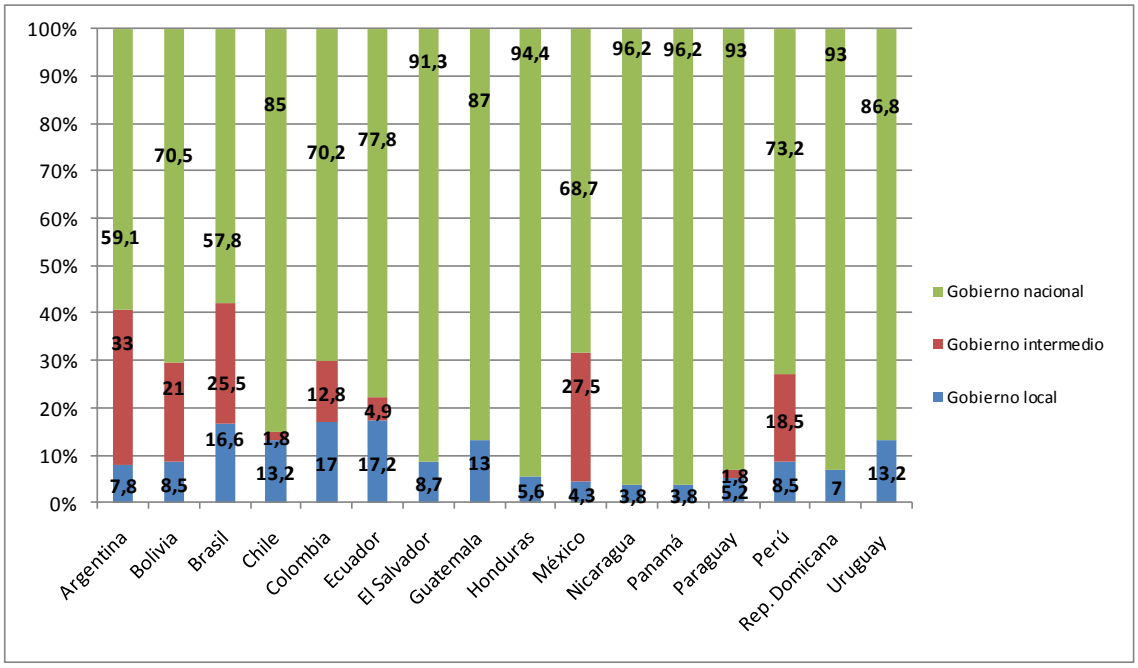
En lo referente a la esfera fiscal, según Vito Tanzi[22], en términos fiscales, "la clave de la descentralización es una buena planificación: la descentralización debería incumbir tanto las responsabilidades sobre los gastos como las fuentes de ingresos" (traducido de Tanzi, 1995, p. 315). Al parecer no ha habido demasiado éxito en ninguno de los dos aspectos. Por una parte, ya han sido mencionadas las dificultades de las instancias subnacionales para afrontar esta nueva responsabilidad. Mencionamos también la falta de control y seguimiento de gastos por parte del gobierno central, lo cual en muchos casos y tras irresponsables administraciones de las transferencias, derivaron en severas crisis financieras.

En el **Gráfico 1.2**, donde se representa la distribución de gastos para buena parte de los países de América Latina, nos encontramos frente a diversas situaciones. En los Estados

[22] Fue durante la década de 1990 el director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional.

unitarios el peso de las entidades intermedias es generalmente menor, tanto porque suelen depender parcial o totalmente del presupuesto del gobierno central, como porque con frecuencia sus ingresos propios son de baja importancia (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008). Por ello, en el caso de República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay, el gobierno intermedio no tiene representación alguna dentro de la distribución de gastos. Mientras tanto, Chile, Ecuador y Paraguay muestran porcentajes inferiores al 5%. Dentro del grupo de Estados unitarios destacan Colombia (12,8%), Perú (18,5%) y Bolivia (21%) por sus mayores porcentajes.

Gráfico 1.2. Distribución porcentual de gastos entre gobiernos nacional, intermedios y locales (Período 2002-2005)



Fuente: En base a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008)

Podría pensarse que en estos países los progresos de la descentralización descansan más en las dinámicas de sus municipios o gobiernos locales, pero sólo dos países superan el 15% del gasto del gobierno local sobre el total: Ecuador y Colombia. En los países federales, el mayor porcentaje del gasto subnacional radica en el nivel intermedio, mientras el gasto público municipal es inferior al 20% en Brasil y menor al 10% en Argentina y México. Por ende, y aunque en muchos países existe (o debería existir) al menos una doble transferencia de fondos públicos -desde el Estado nacional a los gobiernos provinciales, regionales o estaduales, y de estos hacia los gobiernos locales-, los mayores problemas suelen surgir en los traspasos de una instancia subnacional a otra de menor jerarquía ya que por lo general las cantidades de dinero son insuficientes.

En consecuencia, la autonomía local depende cada vez más, en cada caso, de la capacidad para generar ingresos propios —específicamente, de percibir impuestos—,

capacidad que en América Latina se distribuye de manera extremadamente desigual, ya que la generación de valor agregado se concentra en un reducido número de localidades (Finot, 2005). Frecuentemente los municipios no poseen mecanismos suficientes para aumentar la recaudación, sea porque no recaudan directamente o porque no tienen potestad para fijar el nivel de imposición. Al no mediar en esta situación el Estado Nación, tienden a profundizarse seriamente las asimetrías locales o regionales al interior del territorio nacional.

Por su parte, las políticas de desarrollo territorial, uno de los principales objetivos esperables, se encuentran aún muy lejos de ser capaces de mitigar las desigualdades existentes en los espacios nacionales. Por el contrario, transcurridas dos décadas desde el inicio de los procesos descentralizadores, es posible decir que en América Latina "el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios" (Finot, 2002, p.140). El desarrollo debe también ser entendido como un permanente y masivo proceso de toma de decisiones que se encuentra en manos de los actores individuales y colectivos. Por ende, es crucial la coordinación de decisiones interdependientes (Boisier, 1998).

En este sentido es, una vez más, de relevante importancia el papel que el Estado Nación debe jugar a estos fines, promoviendo la articulación de los diversos agentes que conviven en su territorio. La asunción de esta función por parte del Estado central contribuiría a un desarrollo más igualitario y equitativo. De no existir un desarrollo y consolidación de las relaciones intergubernamentales, la fragmentación de las estructuras decisorias del Estado nacional puede llevar al agravamiento de situaciones de ingobernabilidad e incluso a desaprovechar las oportunidades de cambios beneficiosos que ofrece la descentralización. Es aún una tarea pendiente para la región latinoamericana reflexionar en torno a los resultados que los procesos descentralizadores han tenido en cada uno de los países así como también intentar analizar las causas del fracaso casi generalizado de estas políticas.

Si consideramos al centralismo como un fenómeno históricamente construido, es posible contemplar que quizás las mayores trabas para un despliegue más eficaz y real de la descentralización radiquen en el plano cultural, donde se encuentran algunas explicaciones para comprender la dificultad en un cambio de actitudes hacia modelos más autónomos. Según afirman algunos autores, la cultura centralista domina todavía la vida de América Latina (Véliz, 1984; Sabatini, 1998). Casi la totalidad de los proyectos descentralizadores emprendidos en el pasado siglo XX concluyeron en fracasos o, aún peor, en un incremento del centralismo que se intentaba mitigar (Herrera, 2003).

Hubiese sido deseable un proceso de descentralización gradual e incremental. No coincidimos con el marcado sesgo neoliberal con que este desembarco en América Latina

y que, aunque hayan intentado ocultarlo detrás de otros más nobles, tenía como verdadero objetivo acabar con lo que aún quedaba del Estado de Bienestar, dando así "vía libre" a la acción inescrupulosa de las corporaciones trasnacionales. Si bien se intenta asociar el proceso descentralizador de origen neoliberal al renacimiento de la democracia en buen parte de América Latina, cierto es que en las últimas dos décadas se han generado numerosos movimientos sociales a partir de la profunda exclusión y desigualdad que padecen estos países, a pesar de haber sido los mejores y más sumisos alumnos que los organismos de crédito internacional hubieran podido tener.

Sin embargo, debemos aclarar que consideramos que la descentralización no es mala por sí misma, sino que implementada de otra forma, en la cual el Estado nacional sea protagonista, y anteponiendo el desarrollo equitativo de todo el territorio, los resultados serían significativamente diferentes. Coraggio (1997) considera posible, como alternativa a la perspectiva neoliberal, un proyecto democratizante de la descentralización. Este debe plantear una redefinición explícita del Estado y sus funciones así como de la sociedad política. El proyecto democratizante apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural. En esto, debe luchar contra sus propias tendencias a la idealización de un determinado ámbito (el local), o instancia (municipio), o de la "vida cotidiana", como falsas respuestas a preguntas mal planteadas. En términos de gobernabilidad, este proyecto debería impulsar la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales, con dirigentes que se mantengan arraigados en sus bases.

En este momento, Latinoamérica, así como otras regiones del planeta, se encuentra frente a una encrucijada pues, como señala Boisier, "la globalización impone una dialéctica de difícil síntesis para la descentralización. Por un lado, como se ha dicho, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas y ello empuja entonces a la descentralización; por otro lado, el intento de posicionamiento individualista de cada organización (desde personas hasta regiones y países) en el juego globalizador puede generar tantos perdedores que el resultado final (la síntesis) sea una acrecentada demanda centralizadora en busca de nuevos apoyos del Estado" (1998: 17).

Seguidamente, retomaremos los aspectos considerados en este apartado a la luz del particular caso argentino, el cual comparte rasgos con otras experiencias latinoamericanas así como también muestra ciertas singularidades.

1.3.2. El caso argentino: desdichas de un proceso inacabado

El último de los intentos descentralizadores en Argentina tuvo lugar en la década de los ’90, como parte de las políticas neoliberales implementadas también en la mayoría de los países de la región. Su estructura federal data de la Constitución Nacional del año 1853, momento desde el cual las provincias han elegido a sus gobernadores y su poder legislativo. Por ello, habiendo alcanzado este estadio con anterioridad, la descentralización apuntó hacia el ámbito administrativo y fiscal. Los neoliberales planteaban que gran parte de la ineficiencia del sector público/gobierno residía en la excesiva centralidad del Estado, cuyas características keynesianas adoptadas fuertemente en los años ´40 se fueron desdibujando a través de las décadas y parecieron ser completamente dilapidadas hacia fines del pasado siglo.

Posterior a la debacle de su modelo agroexportador, en consonancia con la gran crisis financiera mundial de los años ’30, Argentina ingresa en una nueva etapa de su vida económica. Comienza en este momento a perfilarse el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en el cual se manifiesta una elevada intervención estatal en la economía nacional a través de la creación de empresas públicas y el incentivo a la inversión privada a favor del crecimiento industrial. En las décadas siguientes, fundamentalmente durante los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955), se fortalece la figura del Estado interventor, empresario y redistribuidor.

En los años ´70, la crisis del modelo de desarrollo fordista generó el cuestionamiento del Estado keynesiano que le había dado sostén socio-institucional. Desde diversos sectores, esencialmente de impronta neoliberal, comenzó a señalarse a la excesiva intervención estatal como la principal causante de las distorsiones económico-institucionales, para cuya solución se promovió un reposicionamiento de los mecanismos del mercado. En línea con este argumento, a comienzos de la década del ´90, los organismos de crédito internacional acrecentaron sus presiones sobre el endeudado Estado nacional para poner en marcha dicha “restitución remercantilizadora” (Fernández; Villalba, 2004).

Los déficits fiscales a nivel federal eran un problema importante en Argentina antes de 1991; éstos producían hiperinflación, la que alcanzó más del 5.000 por ciento. Los déficits provinciales y los rescates indirectos de los bancos provinciales, que tenían acceso a crédito del banco central, contribuyeron a las dificultades financieras de la época. Las provincias registraron al menos la mitad de los déficits del sector público que desencadenaron la hiperinflación (Burki; Perry; Dillinger-BM, 1999). La grave crisis fiscal en que el país estaba inmerso no permitió que la descentralización tenga características metódicas, lógicas u ordenadas. Fundamentalmente, y al igual que en el resto de los países latinoamericanos, ha tenido dificultades para sincronizar la descentralización de funciones con la descentralización de ingresos.

El despliegue de esta política implicó la retirada del Estado Nacional de los espacios provinciales, sobre los cuales recayeron una serie de transferencias vinculadas a sectores tan estratégicos como la educación y la salud[23], lo cual en algunas provincias significó la dilapidación de un capital organizacional que había costado décadas de trabajo construir (Cao; Vaca, 2007). El Estado central sólo se reservó el cumplimiento de funciones esenciales tales como defensa nacional, relaciones exteriores, justicia y seguridad federal así como el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, los discursos de los organismos de crédito internacional lo colocaron a la misma altura de las otras instituciones, desestimando su especificidad estratégica como actor impulsor del desarrollo.

El gobierno nacional fue desplazado del rol de promotor y coordinador del sector productivo que otrora ostentara, siendo relegado a proveedor del marco regulador favorable para la competencia y responsable de suministrar una red cada vez más reducida de seguridad social (Fernández *et al*., 2006). De esta forma, el mercado se erigió como motor central del desarrollo, involucrando en este proceso a aquellas instituciones (el Estado nacional entre ellas) que debían respaldar su correcto funcionamiento como "eficiente" asignador de recursos. Ante ello, cuando los gobiernos provinciales se vieron en serios problemas durante el llamado "efecto tequila" en 1994, se vieron forzados a realizar ajustes en lugar de depender del alivio federal (Banco Mundial, 2002; Burki; Perry; Dillinger-BM, 1999). Durante 1994 y 1996, se privatizaron dieciocho de los bancos provinciales y, desde entonces, otros han pasado por el proceso (Banco Mundial, 1998).

El traslado de funciones a las jurisdicciones subnacionales se realizó de manera desordenada, sin previa preparación administrativa y sin contemplación de la situación particular en la que se hallaba cada territorio provincial lo cual significó un deterioro de los servicios sociales, considerando que las posibilidades de mejoras de los mismos quedaron limitadas al grado de desarrollo socioeconómico y la capacidad de financiamiento de cada una de las provincias. De esta forma, se generó un mayor crecimiento de la brecha existente entre las regiones y provincias más prósperas y aquellas menos favorecidas (Manzanal, 2006; Cetrángolo; Jiménez, 2004).

Los mecanismos descentralizadores pueden entenderse como interesantes proyectos que, en caso de quedar inacabados o ser implementados de manera desorganizada, suelen presentar efectos negativos (Cao; Esteso, 2001). Como mencionamos anteriormente, uno de los argumentos a favor de la descentralización se asienta en la

[23] La Ley 24.049 del 6 de diciembre de 2001 transfirió a las provincias y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos así como la supervisión de las escuelas privadas. También en ese año se comenzó a implementar una amplia descentralización de la administración de los hospitales públicos (Manzanal, 2006).

reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos aunque en el caso argentino no se han observado medidas generalizadas tendientes a la construcción de los mecanismos virtuosos de participación y control ciudadano (Cao; Vaca, 2007). La descentralización no generará por sí misma un mayor involucramiento de la sociedad civil en la vida democrática por lo que, al margen de algunas experiencias aisladas y concretas, aún existe mucha apatía por parte de la población en torno a la participación política y la construcción colectiva de una nueva gobernanza.

La descentralización administrativa intentó ser para Argentina una vía de solución a la crisis financiera del Estado, la cual inició una transferencia de funciones desde el gobierno central hacia las administraciones subnacionales. Esto significó un incremento del gasto a nivel provincial aunque no hubo transferencias de recursos económicos para que estas instancias de gobierno llevaran adelante sus nuevas atribuciones sin caer en desordenes presupuestarios de gravedad. En definitiva, la descentralización fue promovida para facilitar el ajuste macroeconómico, no para fortalecer la participación política a nivel local ni mucho menos para promover un desarrollo integral (Finot, 1997; Manzanal, 2006). Fue, a su vez, el instrumento fundamental para introducir desde el plano fiscal los estratégicos mecanismos del mercado en el interior del Estado y, con ello, desactivar los mecanismos políticos que potencian su expansión (Fernández, 2002).

Las reformas estructurales sufridas por Argentina se centraron en agresivos programas de desregulación y privatización y en la conformación de un programa de convertibilidad de la moneda local respecto del dólar, fundamentalmente abocado a frenar las tendencias inflacionarias profundizadas desde los ’70. Luego de un cierto crecimiento de la economía en los primeros años de la década del ’90, se comenzó a reflejar un agravamiento en las condiciones de desestructuración social, con aumentos de las tasas de desempleo y de desigualdad. Por ende, es posible afirmar que no ha tenido lugar la convergencia y el equilibrio económico pregonado por el enfoque neoclásico, sino que por el contrario se ha registrado un agravamiento de las divergencias y asimetrías al interior del país (Fernández; Villalba, 2004; Fernández *et al*., 2006).

De esta manera, y a la luz de los resultados obtenidos hasta el momento, consideramos que el Estado central no puede desentenderse de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a derechos esenciales como la educación y la atención sanitaria así como tampoco puede renunciar a su función de articular institucionalmente actores políticos de diferente base territorial (Cao; Vaca, 2007). Esta última función es de vital importancia en tiempos en los que “las escalas espaciales nunca se mantienen fijas, sino que son redefinidas, impugnadas y reestructuradas en lo referente a su extensión, contenido, importancia relativa e interrelaciones. (…) Las escalas geográficas de regulación son perpetuamente refutadas y transformadas” (Swyngedouw, 1997, p. 141) y si bien el

Estado central necesita una permanente readaptación a los mecanismos de la era global, lejos está de ser un actor del cual sea posible prescindir.

Es clara la necesidad de recuperar el activo involucramiento del Estado en la formulación y/o fortalecimiento de políticas de desarrollo con el fin de alcanzar un territorio nacional con características más homogéneas al mismo que tiempo que desde esta instancia nacional se generen procesos redistributivos tendientes a compensar las importantes disparidades resultantes del salvaje ingreso de las políticas neoliberales en Argentina. La construcción de una estatidad sólida requerirá, a su vez, el alejamiento de la asimilación acrítica de políticas de validez universal generadas en los países centrales y los organismos internacionales para ser difundidas y replicadas en contextos periféricos y disímiles (Fernández *et al*, 2006). En otras palabras, "le cabe a las instancias superiores del Estado asegurar formas de articulación con los niveles provincial y local que aseguren, por un lado, la capacidad de financiamiento a los municipios -tanto de los servicios traspasados durante las dos últimas décadas como de sus propias iniciativas de desarrollo- y, por otro, permita hacer más eficientes las políticas públicas mediante la generación de sinergias entre esos niveles" (Michelini; Davies, 2009, p. 20).

Como decíamos con anterioridad, la descentralización no es en sí misma un instrumento pernicioso sino que por el contrario podría generar mayores oportunidades para que instancias subnacionales elaboren e implementen estrategias de desarrollo específicas, que luego puedan ser coordinadas y complementadas a nivel nacional. Lo que sí ha resultado perjudicial es la impronta neoliberal con que las últimas medidas descentralizadoras han desembarcado en territorio argentino. En este escenario institucional, es crucial proceder también al análisis de la manera en que han ido tomando forma los procesos de construcción de gobernanza.

1.4. Construcción de la gobernanza: quiénes, cómo, para qué

1.4.1. Diversas definiciones e interpretaciones

Los procesos descentralizadores no están necesariamente vinculados a la construcción y/o fortalecimiento de la gobernanza así como tampoco la descentralización es precondición de esta última. Sin embargo, desde los ’90 y hasta la actualidad, en los discursos dominantes provenientes de los centros neurálgicos de la economía mundial, la recomendación de trasladar competencias a las instancias subnacionales se encuentra acompañada de la sugerencia de fomentar la gobernanza fundamentalmente a nivel urbano/local. De esta forma, se transforma en una palabra clave a partir de la cual se impulsa la reestructuración del Estado en la era posfordista.

A mediados de los noventa, la noción de gobernanza se desliza hacia la de "buena gobernanza", primero en la jerga del Banco Mundial, pero luego es progresivamente adoptada por otros actores internacionales y locales (Graña, 2005). En su informe de 1992, el Banco Mundial caracterizaba a la buena gobernanza como una buena gestión administrativa del sector público con eje en cuatro asuntos: I) un marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos en un contexto jurídico competente independiente; II) la responsabilización de los funcionarios públicos por sus acciones (*accountability*); III) una información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos; IV) la transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable entre los hombres públicos y los operadores económicos (Banco Mundial, 1992). Así es como la eficacia del sector público se asociaba a la reforma del Estado y la apertura económica al libre juego del mercado. En términos similares, la OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) comenzó a destacar la importancia de la gobernanza, la cual "denota el uso de la autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad en relación al manejo de sus recursos para el desarrollo social y económico. Esta amplia definición engloba el rol de las autoridades públicas en el establecimiento del marco en el cual funcionan los operadores económicos y en la determinación de la distribución de los beneficios así como la naturaleza de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados" (OECD, 1995, p. 14, traducción propia).

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional adhiere también al fomento de la buena gobernanza para alcanzar la eficacia y el crecimiento económico. Su contribución, entre otras medidas, es a través de las políticas de asesoramiento a los gobiernos nacionales, fomentando la liberalización de los intercambios, el comercio y los sistemas de precios así como la eliminación de las concesiones directas de créditos (FMI, 1997). El concepto de gobernanza es, de esta manera, asociado a ciertas expectativas de comportamiento esperado por parte de los gobiernos pasibles de asistencia financiera, por lo cual han proliferado manuales de buenas prácticas provenientes de distintos organismos así como también indicadores[24] que permiten realizar un seguimiento de la calidad del proceso.

Dentro del ámbito académico, debemos destacar reconocidas aportaciones en relación a la noción de gobernanza. En este caso, no podemos dejar de citar a Patrick Le Galés (1998), quien la define como un dispositivo de negociación y cooperación entre una

[24] El Banco Interamericano de Desarrollo presentó en el año 2007 una base de datos (DataGob) en la cual es posible cotejar 400 variables relacionadas a la gobernanza, entre las cuales se contempla el sistema democrático, el sistema de mercado, la gestión pública, el estado de derecho e indicadores socioeconómicos. Por su parte, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010) también elaboran para el Banco Mundial una serie de indicadores que permitirían evaluar la calidad de la gobernanza en 213 economías.

pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado; como del Estado. Junto a ello, propone que hablar de gobernanza implica comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Por tanto, propone entender a la gobernanza como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.

Renate Mayntz es otra autora destacada que desde hace algunas décadas se interesa por las sucesivas mutaciones que ha sufrido el término de gobernanza así como el desarrollo de las teorías que la analizan. Ella denomina a la gobernanza moderna como un nuevo modo de gobernar caracterizado por formas más cooperativas, diferentes del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas (Mayntz, 1998; 2001). También nos hemos valido anteriormente de la definición de Stren (2002), para quien la gobernanza es entendida como el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales.

Alejándose del enfoque normativo de algunos organismos (como el Banco Mundial), Kooiman (2005; 2008) considera que la gobernanza es un instrumento mediante el cual es posible analizar los problemas y oportunidades en contextos sociopolíticos tan complejos como los que caracterizan a las sociedades modernas. Éstas demandan una combinación de esfuerzos de gobierno -una gobernanza interactiva en palabras del autor- cuyas actividades resultarían en tres elementos: imágenes que guían el cómo y el por qué de la gobernanza; instrumentos que vinculan las imágenes con la acción; y esta última que coloca a los instrumentos en rigor a través de políticas y directrices. Las acciones tendientes a remover obstáculos y generar nuevas alternativas, requieren de la interacción de una multiplicidad de actores que, según Kooiman, pueden definirse mediante formas participativas o colaborativas así como a través de la política y la gestión.

Stoker (1998) también insiste en las potencialidades que la gobernanza ofrece como prisma a través del cual interpretar los cambios en las formas de gobierno al mismo tiempo que favorece las condiciones para la acción colectiva. Coincide también con Kooiman en que siempre se trata de un proceso interactivo ya que ningún actor individual

público o privado tiene el conocimiento y la capacidad de recursos para abordar los problemas unilateralmente. Las especificidades de los actores clave así como la forma en que ellos se interrelacionan determinarían una estructura que, por ende, no podría ser externamente impuesta.

En este sentido, acordamos con el autor en la decisiva importancia de las relaciones e interacciones endógenas aunque consideramos que es posible que determinados factores externos puedan imponer ciertas características asumidas por la gobernanza de una localidad o región, fundamentalmente cuando al considerar las estrategias de desarrollo territorial que tienen lugar allí, las mismas nacen desde ámbitos externos. Ello no significaría que de esta forma se borraran todos los rasgos socioculturales propios del territorio sino más bien que en ocasiones podrían quedar en un sitio secundario, tras la predominancia de intereses externos que podrían influir decisivamente en la selección de los agentes clave, la priorización de ciertos objetivos, las formas de acción y las relaciones establecidas entre los actores intervinientes.

Es probable que en estos casos, los procesos de gobernanza adolezcan de un grado aceptable de legitimidad, considerando la discordancia existente entre la percepción de la población local/regional en relación a actores y acciones relevantes y lo que tiene lugar en la realidad. Tampoco existe una total garantía de que la intervención de agentes de la localidad o región represente siempre con fidelidad las preocupaciones y alternativas de solución de la población implicada. Comprensivo de ello y señalando también otras posibilidades para analizar la complejidad de los diversos sistemas de gobierno local, Stoker (2006; 2010) se inclina por la consideración de los mismos como un todo, vinculado a su vez a una serie de factores. Esta definición, que compartimos, abre las puertas a interesantes estudios comparativos de gobernanza local.

Por su parte, Robert Jessop (2008) entiende que la gobernanza comprende las prácticas de gestión de las relaciones sociales marcadas por vínculos complejos de interdependencia recíproca, distinguiendo tres modalidades o modos de coordinación: intercambio, cuyo ejemplo típico es el mercado; mando, ejemplificado por el Estado; y diálogo, representado por las redes. En línea con este planteo, el autor también incorpora la noción de meta-gobernanza, entendida como la rearticulación de los diferentes modos de gobernanza, y la cual tiene una dimensión institucional y otra estratégica. Institucionalmente, provee los mecanismos para el aprendizaje colectivo acerca de los vínculos funcionales y las interdependencias materiales entre diferentes sitios y esferas de acción. Estratégicamente, promueve el desarrollo de visiones compartidas, las cuales podrían fortalecer nuevos acuerdos institucionales o nuevas actividades para complementar o suplementar los patrones de gobernanza existentes. En ejercicio de este rol de meta-gobernanza, el Estado provee las reglas del juego, asegura la compatibilidad

de los diferentes mecanismos y regímenes de gobernanza, velando, entre otras, por la integración social (Jessop, 1998; 2002; 2008).

Coincidimos con Jessop en que a pesar de que con el derrumbe del fordismo, el Estado y la escala nacional han cedido parte de su papel protagónico, el poder estatal no deja de presentarse como el necesario y único actor capaz de articular las diferentes escalas de acción y sus respectivos múltiples agentes. Ciertas funciones de interés general continúan necesitando una ejecutividad centralizada y no un sistema deliberativo de gobernanza. La perspectiva dominante ignora esta diferencia de status entre gobierno y gobernanza, promoviendo de modo unilateral el reemplazo de aquél por ésta. Esta falsa equiparación entre "gobierno" y "gobernanza" introduce otra simplificación: la sustitución de la política por la "mano invisible" del mercado (Graña, 2005).

Si bien en ciertos ámbitos tienden a utilizarse como sinónimos, es importante establecer la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad. Esta última puede ser definida como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz" (Camou 2001, p. 36), lo cual garantizaría la estabilidad de un régimen político. A diferencia de la gobernabilidad, donde el centro de gravedad se encuentra en el poder estatal, la gobernanza implica el reconocimiento de una multiplicidad de actores que participan en los procesos decisorios. Es decir, la expresión gobernanza se distingue de la de gobierno porque apunta a la complejidad del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas en cuanto a la inclusividad de voces (Orlansky, 2010).

Por ello, la noción de gobernanza y la relevancia que la misma ha ganado en las últimas décadas se asocia al reciente impulso que se ha dado a la participación ciudadana, fundamentalmente en el ámbito urbano/local. Entre las modalidades participativas más populares podemos mencionar la planificación estratégica urbana. Ésta es generalmente denominada como un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de una ciudad. Consiste en un proceso sistemático y participativo que sienta las bases para una actuación integrada a largo plazo, definiendo el modelo futuro de desarrollo, para lo cual formula una serie de estrategias. Sus características más significativas comprenden la integración de las visiones sectoriales sobre el territorio concreto para el cual se formula el plan; la conjunción de equidad, competitividad y sostenibilidad; y una visión a largo plazo compartida por la comunidad (Fernández Güell, 2006).

Es posible mencionar un buen número de ciudades latinoamericanas que, con desigual éxito, han emprendido una planificación estratégica. Entre ellas, Córdoba, Rosario y Buenos Aires (Argentina); Bogotá (Colombia); Santiago de Chile (Chile); La Paz (Bolivia); La Habana (Cuba). Existen también experiencias de planificaciones estratégicas

desarrolladas en ámbitos territoriales subnacionales que sobrepasan la escala local, como es el caso, por ejemplo, de las provincias que componen la Región Metropolitana de Santiago de Chile o las provincias argentinas de Córdoba, Chubut y Santa Fe.

En segundo lugar, subrayamos la modalidad de participación ciudadana conocida como presupuesto participativo, donde entran en interacción la administración pública y la ciudadanía, buscando una distribución concertada de las inversiones. De esta forma, se pretende la democratización de la información, la planificación urbana, la gestión de actividades y los servicios municipales, además del seguimiento de la gestión administrativa (Ribeiro Leal, 2004). Aquí destacan fundamentalmente las experiencias brasileñas, dentro de las cuales la más reconocida es la de Porto Alegre, que comenzó a gestarse en 1989 generando una participación masiva desde los diferentes barrios de la ciudad.

A pesar del avance en términos democráticos que estos procesos han tenido en ciertos casos, los mismos no están exentos de ciertas dificultades o limitaciones que suelen presentarse cuando el proyecto no alcanza a institucionalizarse plenamente, cuando las reglas de comportamiento y participación no están claras desde sus comienzos, cuando no existe una evaluación continua del proceso, o cuando el cambio partidario en el gobierno local, regional o nacional significa la interrupción del proyecto. Los riesgos que implican estos ejemplos participativos son los propios de cualquier llamamiento a la participación de la sociedad civil, naturalmente heterogénea y conflictiva, en la cual existe diversidad de intereses no siempre compatibles. La gobernanza, como ya mencionamos, involucra una redefinición del Estado como un ente más difuso, dada la multiplicidad de actores involucrados (Graña, 2005). Esto representa, por un lado, la equívoca posibilidad de que el mayor protagonismo dado a la sociedad civil puede excluir o suplantar la presencia del Estado y, por el otro, los riesgos que supone la incorporación del sector privado en los procesos decisorios, cuyos intereses no son generalmente compatibles con el bien común.

En relación a este último aspecto, algunos autores subrayan los efectos de la denominada “captura del Estado”, llevada a cabo por personas, grupos o empresas que actúan en los sectores público y privado, influyendo sobre la elaboración de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales a su favor por medio del otorgamiento ilícito y sin transparencia de beneficios privados para funcionarios públicos (Hellman *et al*., 2000; Banco Mundial, 2007).

Las dificultades para la constitución y fortalecimiento de la gobernanza pueden surgir por deficiencias endógenas del territorio como por incapacidades para establecer lazos beneficiosos con el exterior. Los problemas pueden también encontrarse en las distintas fases del proceso. Algunos autores, como Mayntz (2001), afirman que, en sus inicios, y a

pesar de que los organismos de crédito internacional se esfuerzan en difundir recetas universales, las diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger sólo en países, regiones o ciudades que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. Ello podría significar casi una sentencia para gran parte de los frágiles contextos institucionales latinoamericanos donde se intentan arraigar los procesos de gobernanza. Otras de las fallas que pueden surgir durante el proceso, podría consistir en el fracaso para redefinir los objetivos de cara al desacuerdo persistente en torno a la validez de los mismos para las diferentes partes interesadas. También el fracaso podría residir en la sobre-simplificación de las condiciones de acción o en el deficiente conocimiento de las relaciones causales que afectan el objeto de gobernanza (Jessop, 1998, 2003).

En relación a la gobernanza en el ámbito urbano o regional, Le Galés (1998) distingue dos dimensiones en cada una de las cuales es posible encontrar obstáculos. La dimensión de integración interna se refiere a la capacidad de integrar a las organizaciones, actores, grupos sociales y diferentes intereses dentro de la estructura de una ciudad. La dimensión de integración externa es una declaración de la capacidad de representación colectiva y unificada en el exterior (estado, región) y la defensa de una estrategia. En esta dimensión también se presenta la necesidad de fortalecer relaciones intergubernamentales entre localidades y regiones (relaciones horizontales) así como entre éstas y otros niveles superiores de gobierno (relaciones verticales) que permitan potenciar el territorio en cuestión a través de provechosos intercambios y mutua cooperación. De esta forma, podrían generarse políticas públicas articuladas a través de los distintos entes gubernamentales que tienen injerencia directa sobre las localidades, evitando de esta manera la existencia de diversas estrategias independientes que persiguen un mismo objetivo y que, de ser reunidas en una misma propuesta, quizás resultarían más fortalecidas.

En un principio, el impulso de estas políticas desde los escenarios urbanos/regionales, formaría parte también de un “giro escalar”, donde las ciudades y regiones parecen ser los espacios idóneos en donde se desarrollarán los procesos de gobernanza y desarrollo territorial (Jones, 2008), sustentado académicamente por el reciente resurgimiento del Nuevo Regionalismo[25]. Sin embargo, Jessop (2003) señala que la teoría de la gobernanza fue proclamada como un nuevo paradigma socio-científico y un nuevo enfoque para

[25] El Nuevo Regionalismo comienza a cuestionar seriamente, desde inicios de los ’80, aquellas políticas regionales concebidas desde los Estados nacionales. Impulsado primero en el campo académico, y luego en el de las políticas públicas, ese nuevo regionalismo encontró fundamento en conceptos tales como distritos industriales, regiones inteligentes, medios innovadores, sistemas regionales de innovación, etc. para destacar que, en el inestable escenario postfordista, las regiones, previamente opacadas por la avasallante presencia del Estado-nación, asumen una presencia estratégica (Fernández *et al*., 2008).

resolver los problemas derivados de las limitaciones de la planificación “top-down” en un mundo crecientemente complejo y global, así como una solución a los problemas de coordinación entre las esferas públicas y privadas.

A continuación, revisaremos algunos aspectos ya mencionados sobre la gobernanza en América Latina, pero centrándonos específicamente en el caso argentino.

1.4.2. Pautas para analizar los procesos de gobernanza en Argentina (1990-2010)

Tomando como referencia los 20 años transcurridos desde la década de 1990 hasta el año 2010, podemos comenzar diciendo que el proceso de construcción de la gobernanza en Argentina ha ido mutando tal como en el contexto general latinoamericano, aunque en este caso particular es posible considerar la crisis socioeconómica del año 2001 como punto de inflexión. Tal como mencionábamos en el contexto latinoamericano general, podemos citar como ejemplos de intentos de construcción de la gobernanza “desde abajo”, una importante cantidad de ciudades que, principalmente durante los ’90 promovieron planes estratégicos con el fin de impulsar el desarrollo consensuado de su territorio.

A comienzos de la mencionada década, las autoridades del entonces Municipio de Buenos Aires[26] propusieron la elaboración de un programa de acciones a corto plazo a través de un método participativo que desarrollaba talleres en los diferentes barrios. Esta iniciativa, que buscaba modificar la metodología tradicional con que se confeccionaba el presupuesto de la ciudad, si bien se implementó durante algunos años, fue abandonada por la gestión posterior (Garay, 2004). Luego, otras ciudades tales como Rafaela, Rosario, Córdoba o Bahía Blanca, además de la ya constituida Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dieron a conocer sus planes estratégicos sociales y económicos. En los casos analizados por Garay (2004)[27], el lanzamiento de este tipo de proyectos supuso un gran esfuerzo de difusión por parte de las autoridades municipales, apelando a la convocatoria de agentes e instituciones. En la mayoría de las experiencias, la formación de una comisión específicamente implicada en el desarrollo del plan funcionó como una suerte de punto de equilibrio entre los cuerpos ejecutivo y legislativo de cada ciudad.

Como parte de planes estratégicos municipales o de manera solitaria, los presupuestos participativos constituyen otra experiencia participativa que tiene lugar en Argentina desde

[26] Tras la Reforma de la Constitución Argentina del año 1994 la ciudad pudo contar con su propia Constitución y con un gobierno autónomo de elección directa, declarada, por tanto, como Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[27] Garay (2004) analiza los planes estratégicos de las ciudades argentinas de Buenos Aires, Rafaela, Rosario, Bahía Blanca, Córdoba y Corrientes.

hace algunas décadas, fundamentalmente desde la crisis de 2001. Los mismos, como ya hemos mencionado con anterioridad, se basan en la concepción de que el ciudadano no debe limitar su participación al acto de votar para elegir a sus representantes en el ámbito Ejecutivo o Legislativo, sino que también debe decidir las prioridades de gastos y controlar la gestión de gobierno. Ello significaría que dejara de "ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública" (Genro; de Sousa, 1997, p. 123). A raíz del impulso de estas acciones, en el año 2009 se ha constituido la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), con el objetivo de impulsar esta herramienta que, según la información suministrada por la entidad, cuenta en el año 2013 con al menos 49 experiencias en el territorio argentino[28]. Esta Red destaca el hecho de que zonificar el territorio sobre el cual se aplica esta modalidad, puede contribuir a una distribución más homogénea del presupuesto, evitando, por ejemplo, que siempre se vean más favorecidas las áreas céntricas de una ciudad, región o provincia. De esta forma, el centro es una parte más del conjunto territorial cuya porción presupuestaria podría estar sujeta a criterios tales como porcentaje de la población total, alcanzando una justicia distributiva de los recursos públicos (Red Argentina de Presupuesto Participativo, 2010).

Hemos ya sugerido que la crisis del 2001 podría significar un punto de inflexión respecto a las iniciativas que impulsaban la gobernanza casi exclusivamente "desde abajo". Consideramos que a partir de este momento de importantes quiebres, la figura del Estado Nacional comenzó a retomar protagonismo en este tipo de procesos. Como ejemplo de ello, podemos mencionar la puesta en marcha, a partir del año 2004, del Programa Auditoría Ciudadana[29], impulsado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Nación y al cual pueden adherir voluntariamente los gobiernos locales interesados en esta herramienta de participación social.

Se trata de un programa que, con la colaboración de algunas universidades nacionales y mediante estudios participativos, trata de diagnosticar el grado de calidad democrática de las prácticas institucionales y ciudadanas en la escena pública. En función de ello, ha constituido Foros Cívicos para organizar la participación de los vecinos, sus organizaciones, las instituciones educativas, las empresas, las asociaciones de segundo grado y el Gobierno local, intentando conformar una red abierta, flexible y plural. El Foro funciona de forma paralela al trabajo de campo realizado mediante grupos focales y encuestas domiciliarias administradas a una muestra de la población (Oyhanarte; Niilus, 2007). Según la propuesta inicial, se intenta no transferir "recetas" universales sino desarrollar modelos y prácticas de gobernanza afines a la idiosincrasia local por lo cual

[28] Información extraída del sitio web de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (http://www.rapp.gov.ar/) (consultada el 02/02/2013).

[29] http://www.auditoriaciudadana.com.ar

han tenido lugar diferentes propuestas tales como el Consejo Asesor Económico, Social y de Planeamiento (CAESyP) de Neuquén[30], la oficina de vinculación comercial para el impulso de las PyMEs de la Microregión del Centro-Sur correntino y Nordeste Entrerriano[31] o la Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) de General Pico[32] .

Coincidimos con Pulido (2010) en que a través de estas estrategias es posible diluir el rol gubernamental de solucionador monopólico de los problemas locales y, al mismo tiempo, reforzar su liderazgo para articular a una pluralidad de actores, ensamblando los conocimientos y los recursos en la búsqueda de legitimar con transparencia las prioridades, las decisiones y las acciones resultantes. De esta forma, es posible concluir también que "las oportunidades de un nuevo modelo de gestión local en la Argentina no provienen de la casualidad histórica ni del voluntarismo aislado, sino de la construcción rigurosa de los puentes que vinculan al gobierno con los sectores de la vida pública para la creación de interacciones sinérgicas, y con ellas mejor desarrollo" (p. 20).

En concordancia con ello, tal como comentáramos en el primer apartado, en el año 2004 se produce el lanzamiento de la denominada "Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", en cuyo documento inicial se reconoce la heterogeneidad del territorio argentino, en términos de distribución de la población y dinamismo socioeconómico así como la inexistencia, hasta ese momento, de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel nacional. Los objetivos de esta política son amplios y heterogéneos: desarrollar la identidad territorial, cultural y sentido de pertenencia al territorio nacional; lograr el progreso económico; alcanzar la sustentabilidad ambiental; propiciar la participación plena de los habitantes del país en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas; y aumentar la calidad de vida de la población. Se manifiesta que "esta política valoriza la participación activa de la sociedad a través de una visión de abajo hacia arriba, complementaria a la visión de arriba hacia abajo liderada por el Estado" (Argentina 2016, 2004, p. 5), dotando de transversalidad y complementariedad las acciones gubernamentales. Esto podría constituir una buena plataforma para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales a través del reconocimiento de múltiples acciones que atraviesan el devenir de cualquier territorio aunque precisamente uno de los aspectos a considerar al momento del análisis de los casos particulares será la efectiva complementariedad de las estrategias provenientes de diferentes escalas de gobierno.

[30] http://caesyp.neuquen.wpengine.com/

[31] http://omvc.wordpress.com/

[32] http://www.fundacionregional.com.ar/

El instrumento de intervención permanente de este Proyecto es el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), concebido como un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí. El mismo promete poner en funcionamiento una metodología de trabajo asentada en tres ejes paralelos: el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT); el Plan Estratégico Territorial (PET) y el proceso de reflexión y diseño de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Argentina 2016, 2004). En el **Figura 1.1** se resumen los principales aspectos de los mencionados ejes de implementación, dejando constancia de sus intenciones de involucrar e interrelacionar los diferentes actores de la sociedad, articulando de forma flexible y descentralizada –dos premisas reiteradas en cualquier reciente plan de desarrollo que se precie de tal- los distintos proyectos, respetando también los preexistentes. Todo ello dentro de un marco normativo respaldado por la Constitución Nacional, cuya reforma de 1994 había instado a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo en el orden institucional, político, administrativo y económico, por lo que "la presión hacia "abajo" del esquema federal de tres pisos empujaba las funciones sociales más sensibles al territorio local, sin canales que acompañaran con alguna simetría la transferencia de recursos y de competencias y facultades, en el ritmo y volumen en que se expresaba la demanda social" (Pulido, 2010, p. 2). La aparición de este Proyecto Nacional podría revertir en cierta forma esta situación.

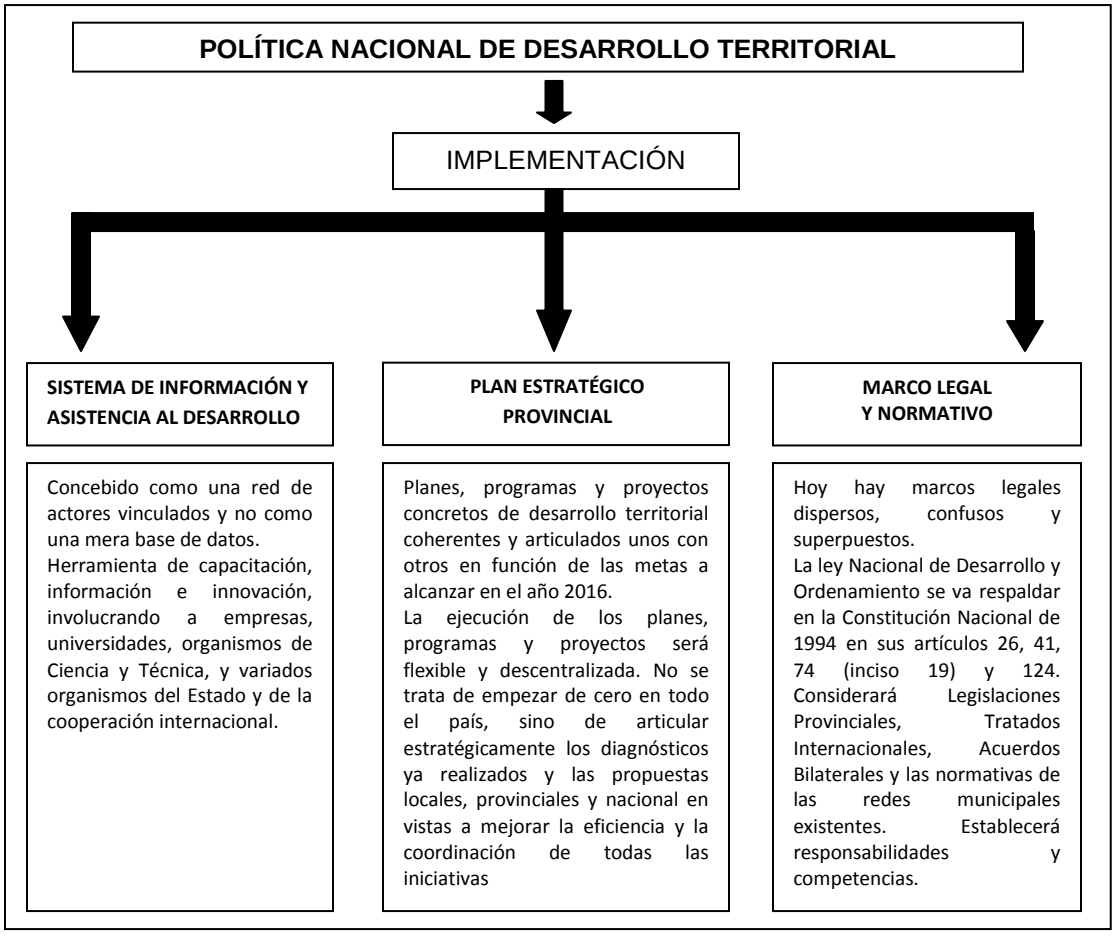
Considerando este escenario argentino donde parece convivir una multiplicidad de proyectos vinculados a la construcción de la gobernanza en todas las escalas espaciales, será necesario tener en cuenta también las dificultades que pueden afectar a cada uno de ellos así como la interrelación entre los mismos. Es el caso de la falta de flexibilidad ante los cambios de diverso tipo que se suceden en el territorio en el cual se desarrollan así como la profunda falta de confianza de la población en las instituciones, lo cual representa una importante barrera a remover.

A ello se suma, como ya mencionamos, la reiterada incapacidad de sostener los proyectos a través de las sucesivas gestiones por lo que los cambios de gobierno son puntos críticos en la continuidad de los mismos. Al mismo tiempo, a esta reticencia o dificultad para alcanzar niveles mayores de participación ciudadana, se pueden agregar problemas tales como la escasez de personal técnico/profesional específico asignado a la implementación de estos proyectos o la carencia de un marco legal que respalde la aplicación de estas herramientas lo cual puede derivar en problemas organizacionales/operacionales.

A pesar de las reales y potenciales adversidades, el emprendimiento de estas iniciativas parece suponer el nacimiento de nuevas formas de hacer política mediante la

aproximación entre las autoridades y la ciudadanía. La apertura de espacios estratégicos puede dar cuenta de una intención de cambio por parte de las instancias públicas, pero la implicación de la ciudadanía no se dará *per se* sino que necesita ser movilizada y alentada mediante el establecimiento de pautas claras de participación que encuentran su correlato en la progresiva concreción de los objetivos definidos consensuadamente. La participación tampoco puede restringirse a la primigenia etapa de elaboración sino que es quizás aún más valioso el aporte ciudadano en la necesaria revisión que este tipo de procesos requiere de forma habitual, a los fines de rediscutir prioridades de acción de acuerdo al cambiante contexto regional, nacional e internacional.

Figura 1.1. Ejes de la Política de Desarrollo Territorial del Gobierno argentino



Fuente: Argentina 2016 (2004, p. 8)

Estos no son procesos inocuos ni exentos de conflictos, aunque consideramos que los esfuerzos comprendidos en las acciones de gobernanza territorial, como resultado de un complejo proceso de negociación en el cual los objetivos son definidos colectivamente y el consenso es buscado por medios democráticos y transparentes, se traducen en procedimientos dotados de genuina legitimidad y con mayores posibilidades de generar sólidas sendas de desarrollo y cohesión territorial.

En relación a los objetivos, la pluralidad de agentes, sectores e instituciones participantes garantizaría el surgimiento de propuestas inclusivas y contemplativas de las heterogéneas problemáticas existentes en cualquier territorio. El "ejercicio" de ciudadanos y autoridades en torno al establecimiento de propósitos de corto, mediano y largo plazo que fundamentalmente aspiren no sólo a la resolución de aspectos más cotidianos (alumbrado público, espacios verdes, colocación de semáforos, etc.) sino que tengan un horizonte más lejanos, considerando cuestiones más complejas y de discusión más profunda, también sería un importante signo de madurez política y democrática.

Por otra parte, las implicancias del proyecto de desarrollo no se limitan a la jurisdicción municipal sino que como es en el caso de estas ciudades intermedias trasciende el ámbito local con demandadas ansias de convertirse en propósitos de mayor envergadura. Por ello, se tornan de gran importancia las relaciones que puedan tejerse hacia el exterior del núcleo urbano. En principio, y teniendo en cuenta que en nuestros casos de estudio los diferentes proyectos de desarrollo que convergen en estas ciudades son comandados por instancias gubernamentales, es importante considerar las interrelaciones entre los distintos niveles de administración pública. Por un lado, los vínculos horizontales de cooperación entre municipios; por otro lado, los vínculos verticales entre gobiernos municipal, provincial y nacional.

Las interrelaciones no sólo entre entes públicos, sino también entre actores privados o mixtos, implicados en proyectos de desarrollo provenientes de diversas instancias podrían contribuir a potenciar los resultados de los mismos, articulando los medios económicos y de gestión con que cuentan las esferas superiores con el conocimiento de los recursos específicos del territorio y la proximidad a la ciudadanía de los ámbitos locales, deparando en sólidas estrategias de desarrollo comprensivas de las particularidades locales y regionales. En definitiva, es posible alcanzar un fructífero encuentro entre los amplios lineamientos provenientes "desde arriba" con las percepciones y objetivos particulares establecidos "desde abajo".

Como cada caso requiere un análisis particular, ahondaremos en estos aspectos en los siguientes capítulos, investigando los procesos de construcción de gobernanza en torno a proyectos de desarrollo territorial en dos ciudades intermedias argentinas.

CAPÍTULO 2

Capítulo 2

Aproximación al contexto espacial de los casos de estudio

2.1. Introducción

En este apartado pretendemos realizar la presentación del contexto provincial donde se localizan nuestras ciudades de interés (Reconquista y Venado Tuerto), lo que también implica algunas necesarias referencias al escenario nacional. Para ello, consideraremos seguidamente tres dimensiones fundamentales a partir de las cuales es posible percatarse de los diferentes escenarios en los cuales las mismas se hallan insertas.

En primer lugar, consideraremos una clásica regionalización del país realizada en base a criterios naturales y económico-productivos, focalizándonos luego en el análisis de algunas características naturales de la provincia de Santa Fe vinculadas a factores pluviométricos, térmicos y edafológicos que definen ambientes particulares y diferenciales aptitudes del suelo en su interior. En segundo término, analizaremos brevemente las características de los sectores económicos provinciales y las particularidades asumidas por los mismos, considerando especialmente el sector industrial, dado su peso tanto dentro del Producto Bruto Geográfico de la provincia como su participación en el Producto Bruto Interno nacional. En tercer lugar, contemplaremos algunos aspectos del proceso de poblamiento así como las características asumidas por el sistema de asentamiento nacional y provincial. A su vez, comentaremos algunas características demográficas e indicadores vinculados a la calidad de vida de la población.

A estos efectos recurriremos a información estadística así como a representaciones cartográficas proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), por el Instituto Provincial de Estadística y Censo de Santa Fe (IPEC) y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Sobre este aspecto es preciso mencionar la imposibilidad de contar con datos recientes, dado que, por ejemplo, el último Censo Nacional Económico data de 2004, los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2008 no han llegado a presentarse más allá de los valores generales (por eso se recurre al anterior, de 2002), al tiempo que aún hay pocos datos desagregados a nivel distrito/localidad del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 disponibles. También tendremos en cuenta diversos trabajos académicos que aportan mayor información en torno a los aspectos analizados.

2.2. La provincia de Santa Fe en el contexto regional del territorio argentino

La República Argentina, ubicada al sur de América Latina, se encuentra administrativamente organizada en 23 provincias y una Ciudad Autónoma (Buenos Aires). Al mismo tiempo, basándose en criterios naturales y económico-productivos, diversos geógrafos argentinos[33] han realizado su propia regionalización. La mayoría de ellos coincide en identificar seis regiones claramente definidas. Como vemos en el **Mapa 2.1**, la primer región, denominada como metropolitana, coincide con el llamado frente fluvial Paraná-Plata el cual comprende una franja que va desde la ciudad santafesina de Rosario hasta la ciudad bonaerense de La Plata, a través del último tramo del río Paraná hasta su desembocadura en el río de la Plata y en torno al cual tienen lugar los mayores procesos de concentración demográfica y económica del país.

La región pampeana, cuyas características naturales han permitido el temprano desarrollo de la actividad agropecuaria e industrial, se halla en el centro del país, colindando -con excepción del noroeste- con las demás áreas identificadas. Hacia el oeste, en las sierras pampeanas los asentamientos poblacionales se distribuyen en el paisaje de serranías, valles, llanos y bolsones. Mientras tanto, la región noreste se caracteriza por un clima subtropical donde predominan la agricultura, la ganadería y la explotación forestal, en tanto que el noroeste del país presenta una mayor complejidad, dada "la heterogeneidad de los paisajes, la variada base económica y la carga de la herencia histórica con su impronta cultural en la población" (Roccatagliata, 1992, p. 438).

Por su parte, la región de Cuyo se encuentra estrechamente vinculada a la actividad vitivinícola, aunque también destaca la minería, el petróleo y el turismo. La Patagonia, en tanto, se extiende al sur del río Colorado y, a excepción de las franjas próximas a la Cordillera de los Andes, domina la estepa a la cual se asocia la ganadería ovina. También desde hace décadas se han generado procesos de explotación petrolífera, gasífera y mineras, los cuales fueron de gran importancia para el desarrollo urbano de esa región. La referencia al "límite regional por transfiguración" hace alusión a un área donde el cambio de paisaje y de características se produce gradualmente.

[33] Entre los geógrafos que se han interesado en la regionalización de Argentina podemos citar: Daus (1969); Roccatagliata (1986); Aranovich y Chiozza (1975); Lorenzini y Rey Balmaceda (1992); Daguerre *et al* (1997).

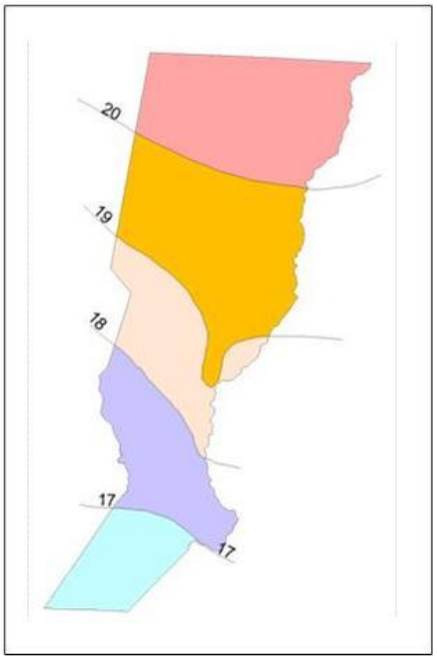
Mapa 2.1. Argentina: Provincias y regiones

Fuente: Daguerre *et al* (1992) en base a Roccatagliata (1986)

Como es posible visualizar en el mapa anterior, según esta clásica regionalización, el centro-sur de la provincia de Santa Fe se encuentra dentro de la región pampeana -con una pequeña porción dentro de la denominada área metropolitana-, mientras su zona norte está comprendida dentro del noreste argentino. Ello explica los marcados contrastes naturales a lo largo y ancho de su territorio. Las temperaturas medias **(Mapa 2.2)** van en aumento de sur a norte desde los 17° a los 20°, lo cual no representa grandes diferencias térmicas. Sin embargo, las precipitaciones medias **(Mapa 2.3)**, que aumentan desde el oeste al este de la provincia, sí muestran visibles diferencias considerando que mientras

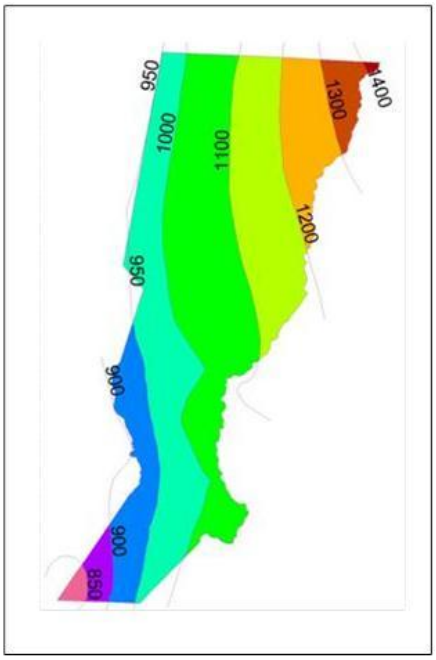
la franja más occidental se encuentra en los 800 milímetros, la franja más oriental está cerca de duplicar esta cifra.

Mapa 2.2. Provincia de Santa Fe: Temperatura media anual (C°)



Fuente: Panigatti, J.; Cruzate, G.; Vivas, H. (Ed.) (2007)

Mapa 2.3. Provincia de Santa Fe: Precipitación media anual (mm)

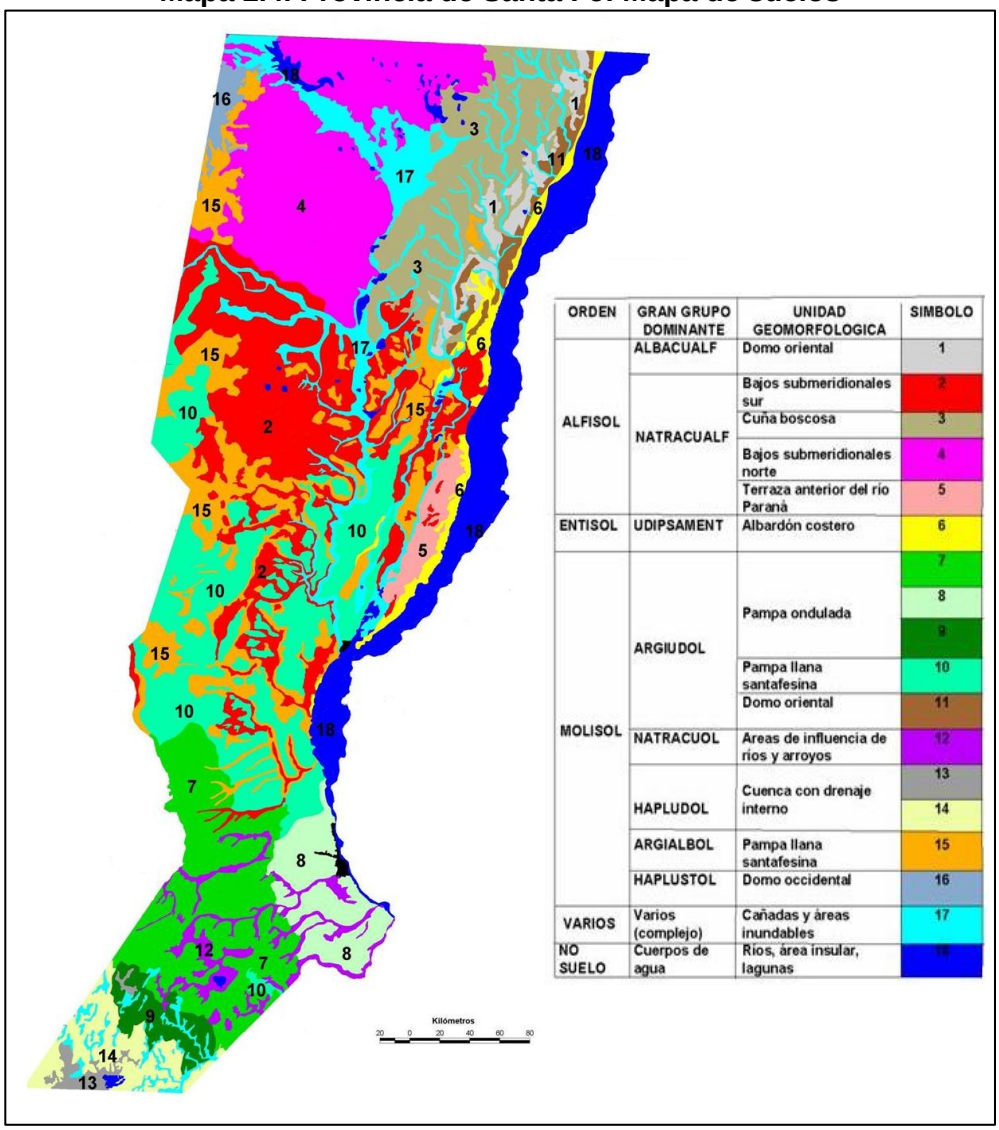


Fuente: Panigatti, J.; Cruzate, G.; Vivas, H. (Ed.) (2007)

Al mismo tiempo, la representación gráfica de los tipos de suelos que se encuentran en la provincia **(Mapa 2.4)**, exhibe un amplio orden que se despliega de forma irregular. En la región norte hay un predominio de los suelos de orden alfisol, los cuales presentan limitaciones físicas y químicas para el uso agrícola, relacionadas al tipo de arcillas dominantes (de tipo expandible) y al régimen hídrico (alternancia de sequías e inundaciones). Si bien estos suelos pueden almacenar cantidades importantes de agua, el rango aprovechable es escaso y presentan problemas de aireación, resistencia a la penetración y, en general escasa profundidad efectiva de enraizamiento. También existe una importante presencia de cañadas y áreas inundables.

En la región central predomina la unidad geomorfológica denominada pampa llana santafesina, asociada a suelos molisoles. Estos continúan su supremacía hacia el sur, en la llamada pampa ondulada, pero con mayor presencia de ríos y arroyos. Los molisoles se caracterizan por su alto contenido orgánico lo cual lo convierte en superficies de elevada fertilidad y desarrollo agrícola. En líneas generales sería posible concluir que la aptitud natural de los suelos disminuye desde el suroeste hacia el noreste de la provincia.

Mapa 2.4. Provincia de Santa Fe: Mapa de suelos



ORDEN	GRAN GRUPO DOMINANTE	UNIDAD GEOMORFOLOGICA	SIMBOLO
ALFISOL	ALBACUALF	Domo oriental	1
	NATRACUALF	Bajos submeridionales sur	2
		Cuña boscosa	3
		Bajos submeridionales norte	4
		Terraza anterior del río Paraná	5
ENTISOL	UDIPSAMENT	Albardón costero	6
MOLISOL	ARGIUDOL	Pampa ondulada	7
			8
			9
		Pampa llana santafesina	10
		Domo oriental	11
	NATRACUOL	Areas de influencia de ríos y arroyos	12
	HAPLUDOL	Cuenca con drenaje interno	13
			14
	ARGIALBOL	Pampa llana santafesina	15
	HAPLUSTOL	Domo occidental	16
VARIOS	Varios (complejo)	Cañadas y áreas inundables	17
NO SUELO	Cuerpos de agua	Ríos, área insular, lagunas	18

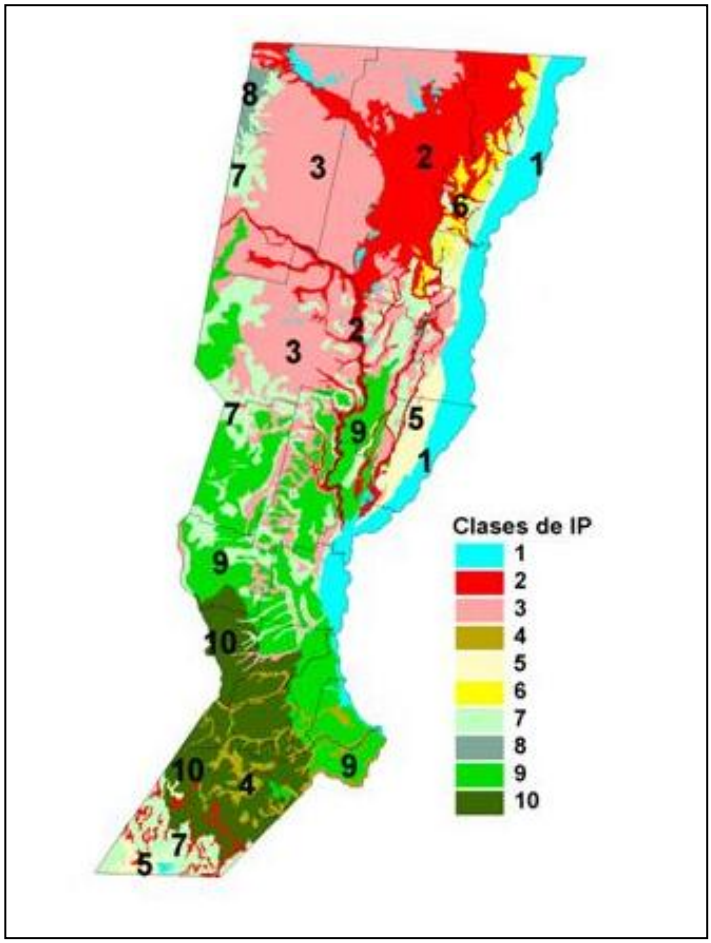
Fuente: Panigatti, J.; Cruzate, G.; Vivas, H. (Ed.) (2007)

Considerando que la calidad edafológica depende fundamentalmente de factores tales como las precipitaciones, las temperaturas y los materiales originarios, es dable identificar distintas aptitudes del suelo en el territorio provincial. La consideración de los tres elementos mencionados permite calcular un índice de productividad que valora la capacidad agrícola de las tierras. A mayor valor, mayor es el potencial productivo (**Mapa 2.5**).

La franja este identificada con la clase IP 1 corresponde al Río Paraná y su albardón costero, por ello lo limitado de su aptitud. En tanto, en la zona norte, podemos observar una heterogénea calidad de suelos. Gran parte de ellos presenta bajos indicadores, e incluso hacia el noreste, la zona de los bajos submeridionales (clase IP 3) presenta severos problemas de anegabilidad. Sin embargo, hay otras zonas de aceptable aptitud,

correspondientes a los valores 6, 7 y 8. Por su parte, la zona central muestra elevados niveles de aptitud, los cuales continúan aumentando hacia el sur, donde la máxima calidad del suelo justifica que sea la región donde se obtienen los mayores rendimientos por hectárea de la provincia y del país.

Mapa 2.5. Provincia de Santa Fe: Aptitud de los suelos



Fuente: Panigatti, J.; Cruzate, G.; Vivas, H. (Ed.) (2007)

2.3. Principales características de los sectores económicos

La participación de las actividades económicas en el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Santa Fe muestra la importancia de algunos rubros. Observando el comportamiento del sector de productores de bienes y del sector productor de servicios, es visible que entre los años 2003 y 2011 ha aumentado la brecha a favor del segundo grupo en referencia a su representación dentro del PBG total (**Cuadro 2.1**). Al interior del sector servicios hay un crecimiento general en términos absolutos, aunque su representación porcentual ha manifestado algunos cambios. Es notable el descenso del porcentaje correspondiente a la actividad comercial así como de los servicios

comunitarios, sociales y personales; tanto como el aumento de la intermediación financiera, los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, la administración pública y seguridad social, y la enseñanza.

Cuadro 2.1. Provincia de Santa Fe: Producto Bruto Geográfico, en pesos corrientes y en porcentajes (años 2003 y 2011)

	2003		2011	
	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%
PBG	**31.114.712**	**100**	**171.780.835**	**100**
Sectores Productores de Bienes	**15.381.863**	**49,4**	**74.121.602**	**43,1**
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6.599.487	21,2	26.015.983	15,1
Pesca	7.567	0,0	10.622	0,0
Explotación de minas y canteras	4.109	0,0	29.556	0,0
Industria manufacturera	7.775.015	25	42.705.914	24,9
Electricidad, gas y agua	537.258	1,7	1.705.712	1
Construcciones	458.427	1,5	3.653.815	2,1
Sectores Productores de Servicios	**15.732.849**	**50,6**	**97.659.233**	**56,9**
Comercio	4.052.061	13	18.103.314	10,5
Restaurantes y hoteles	156.845	0,5	1.110.387	0,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.324.960	7,5	113.899.472	8,1
Intermediación financiera	345.233	1,1	5.448.444	3,2
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	4.733.925	15,2	31.816.464	18,5
Administración pública y Seguridad social	1.102.917	3,5	8.865.128	5,2
Enseñanza	1.013.954	3,3	8.996.149	5,2
Servicios sociales y de salud	909.403	2,9	5.349.316	3,1
Servicios comunitarios, sociales y personales	734.999	2,4	2.582.753	1,5
Servicio doméstico	358.552	1,2	1.487.806	0,9

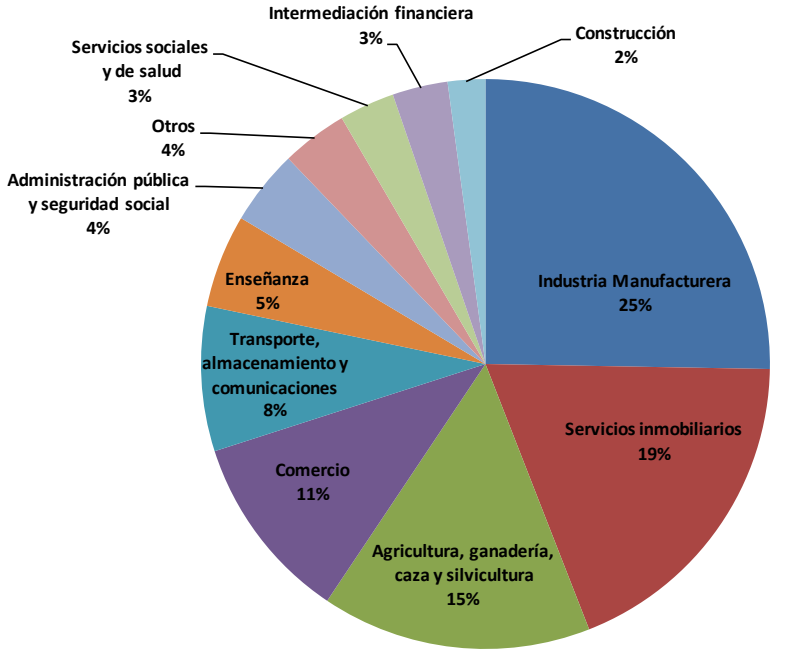
Fuente: Gobierno de la provincia de Santa Fe

En cuanto al sector productor de bienes, entre los años 2003 y 2011 también se observa un importante incremento absoluto en todas las actividades. A pesar de ello, algunas tales como la pesca y la explotación de minas y canteras, continúan teniendo una participación porcentual nula. Asimismo, la agricultura, ganadería, caza y silvicultura junto a la industria manufacturera se han mantenido como las actividades con mayor peso al interior del conjunto productor de bienes.

En el **Gráfico 2.1**, es posible observar la composición del PBG provincial para el año 2011. La industria manufacturera, con un notable crecimiento a partir del año 2002, aporta

una cuarta parte del total, seguida de forma cercana por los servicios inmobiliarios[34], una actividad que en las últimas décadas ha conocido altibajos importantes pues tras una participación del 30% a principios de los '90, comenzó una drástica caída hasta el 15% en 2004. Posteriormente comenzó una recuperación gradual hasta alcanzar el 19%, aún lejos de sus antiguos valores.

Gráfico 2.1. Provincia de Santa Fe: Producto Bruto Geográfico. Composición por actividades económicas (2011)



Fuente: Gobierno de la provincia de Santa Fe (2012)

Seguidamente se encuentra el rubro que comprende la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con un importante peso en su interior de las actividades agropecuarias, lo cual se corresponde con la aptitud de la mayor parte del territorio provincial para dicha labor. A continuación, se hallan representados dos rubros de servicios pertenecientes al ámbito privado: por un lado, el comercio, cuyo peso relativo ha ido descendiendo lentamente en los últimos años y, por el otro, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, el cual ha tenido un comportamiento más estable, siempre en torno al 7,5%. La categoría enseñanza, representando un 5% del PBG provincial, comprende tanto los establecimientos públicos como privados dedicados a esta actividad. Seguidamente, se ubican servicios de carácter público tales como la administración y seguridad social y los servicios sociales y de salud, mostrando el primero de ellos un incremento notable desde

[34] Respecto a los servicios inmobiliarios es necesario aclarar , tal como lo hacen desde el Instituto Provincial de Estadística y Censos, que por cuestiones metodológicas un factor que incide en el alto peso de la categoría es la imputación del valor agregado por alquiler de la vivienda propia, es decir, que allí se computan el servicio de las viviendas alquiladas y el valor imputado por un servicio similar suministrado por las viviendas ocupadas por sus propios dueños.

principios de este siglo hasta la actualidad. Posteriormente, se encuentran las actividades de intermediación financiera y construcción, habiendo mostrado la primera de ellas un crecimiento relativo que triplica su representación porcentual en los últimos años.

Como comentáramos anteriormente, el conjunto de actividades de servicios es más representativa que el de bienes. En cuanto a la distribución geográfica de los servicios más representativos de la esfera privada, prácticamente el 50% de locales comerciales se distribuye entre los departamentos Rosario y La Capital, con amplio margen a favor del primero. La misma situación se repite con los locales dedicados a los servicios inmobiliarios, aunque en cuanto a la categoría de transporte, almacenamiento y comunicaciones no se manifiesta dicha concentración, encontrándose una presencia más dispersa en el territorio provincial.

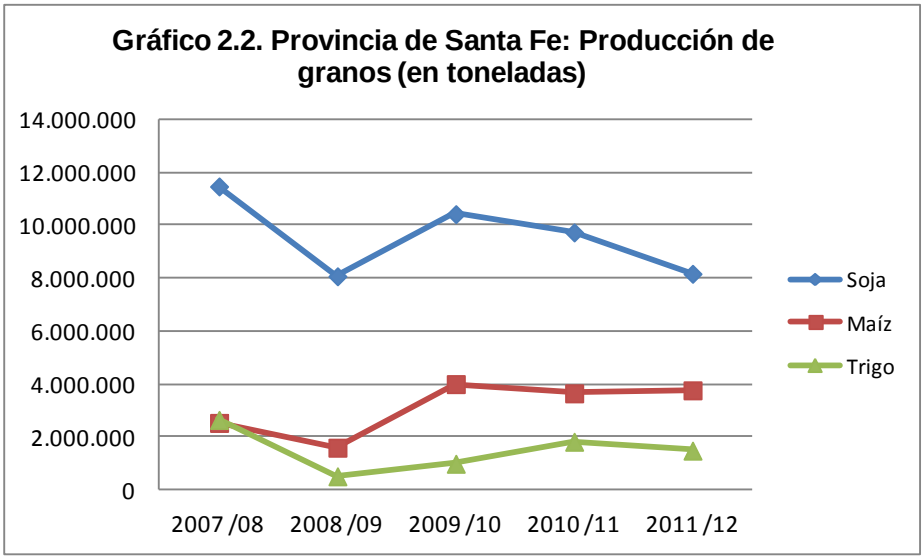
El sector educativo, de carácter público-privado, concentra un 65% de su total en las cinco ciudades con mayor peso demográfico de la provincia (Rosario, Santa Fe, Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista). El mismo patrón, aunque más concentrado aún, se manifiesta en el sector sanitario, cuyo 52% se distribuye sólo entre las localidades de Santa Fe y Rosario, en torno a las cuales se encuentran los aglomerados urbanos más importantes de la provincia. Mientras tanto, las bajas densidades poblacionales de la zona norte coinciden con la baja presencia de ambos servicios básicos, lo cual no significa que ello derive en una ecuación óptima, ya que el departamento de mayor concentración demográfica (General Obligado), tal como más tarde veremos en el análisis de casos, presenta serios déficits para afrontar los requerimientos de toda su amplia región. Por ende, el crecimiento que estos servicios, fundamentalmente de carácter público, hayan podido tener en los últimos años no necesariamente se corresponde con un acceso más equitativo a los mismos por parte de todos los habitantes de la provincia.

En lo referente a las actividades agropecuarias, es posible establecer una zonificación provincial, con áreas que si bien encierran ciertas heterogeneidades, comparten generalidades que permiten describirlas de la siguiente manera. La zona norte es predominantemente ganadera, incluso con ciertas áreas anegables donde la misma sólo tiene lugar sobre pastos naturales de calidad regular a mala, alcanzando una productividad baja, mientras la agricultura tiene un escaso desarrollo pues sus rendimientos son muy riesgosos. Existen también otras pequeñas áreas de aptitud media que permiten el cultivo de algodón, soja, girasol, maíz y caña de azúcar. La zona noreste se ha dedicado históricamente al cultivo de algodón -con el subsecuente desarrollo de las industrias relacionadas a esta explotación- aunque el eje del mismo se está desplazando hacia el noroeste de la provincia y la propia zona sufre la presión de la soja, en expansión sostenida.

El área central de la provincia es considerada mixta ya que ni la agricultura ni la ganadería alcanzan a ocupar dos tercios de la superficie rural, al tiempo que también se detecta la existencia de distritos ganaderos con actividad agrícola localmente importante y donde la aptitud de las tierras permite suponer que se puede producir un mayor avance (Scalerandi, 2011). Esta zona ha estado tradicionalmente vinculada a la lechería, contando con más de 5.000 tambos de donde se obtiene casi el 30% de la producción nacional de leche. A pesar de ello, el cambio en rentabilidad relativa tambo-agricultura (especialmente la soja), entre otros factores, ha provocado una significativa disminución en la cantidad de tambos a nivel nacional. Mientras que la producción lechera requiere aprendizaje continuado, control y ajustes de procesos, la agricultura se realiza con tecnologías de insumos en paquetes de escasa variabilidad. También difieren en la desigual generación de empleo, con mayor requerimiento de la actividad tambera, aunque la agricultura propicia una alta rentabilidad del capital operativo (Cursack *et al*, 2008).

Por su parte, la zona sur es predominantemente agrícola. Allí se cultiva principalmente soja, maíz, trigo y girasol. Respecto a la producción de oleaginosas, como la soja y el girasol, la ciudad de Rosario se ha convertido en el principal polo agroindustrial de América del Sur, considerando que allí se concentra el 85% de esa producción nacional. Es decir, agrupa la producción, procesamiento y embarque del complejo oleaginoso (Bukstein, 2006). También tiene importancia la ganadería en sectores de menor aptitud, aunque es cada vez más la superficie destinada a la agricultura. En tanto, la franja este del territorio provincial corresponde al Río Paraná y su albardón costero, cuya aptitud edáfica es muy limitada, aunque sí permite el desarrollo de actividades hortícolas. Sin embargo, el mayor cultivo de frutas y verduras se concentra en torno a los dos más grandes conglomerados urbanos de la provincia (Santa Fe y Rosario), caracterizándose por una elevada inversión por unidad de superficie y un alto valor de producción.

La provincia no se encuentra exenta de un fenómeno que hace ya varios años se manifiesta en todo el país: el avance de la soja. La predominancia de este cultivo no sólo genera riesgos ecológicos (por ej., por el agotamiento del suelo frente al monocultivo o por la destrucción de ambientes que implica la expansión de la frontera agrícola) sino que también atenta contra la diversidad de las economías regionales. Como observamos en el **Gráfico 2.2**, en los últimos años la producción de soja, aunque condicionada por los vaivenes propios de las condiciones meteorológicas que influyen seriamente sobre las cosechas, supera con amplio margen la producción de los otros cultivos que le siguen en orden de importancia a nivel provincial. En la última campaña 2011/2012, el volumen sojero duplica el del maíz y triplica el del trigo.

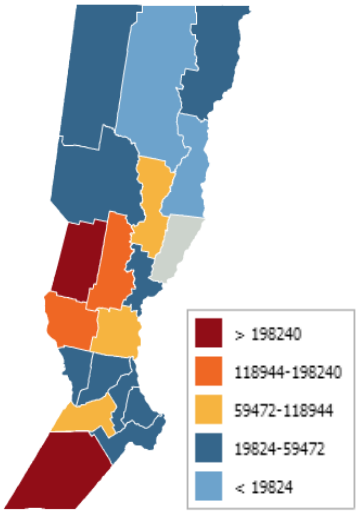


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina.

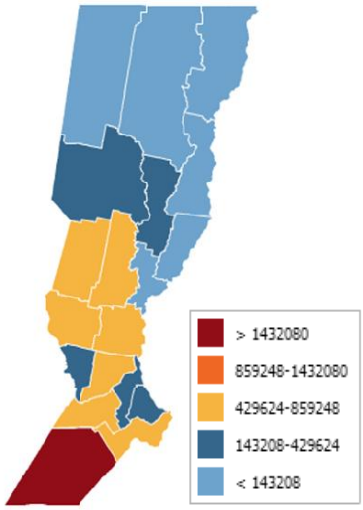
En la siguiente serie de mapas (**2.6; 2.7; 2.8**) es posible observar dónde se localizan las mayores producciones de los principales cultivos de la provincia. Tanto el trigo, la soja y el maíz, coinciden en alcanzar sus máximas producciones en la zona sur, de la cual ya mencionamos las óptimas aptitudes del suelo. El norte provincial muestra en todos los casos, los valores más bajos, con un leve crecimiento respecto al trigo. La zona central presenta niveles medios que en algunos departamentos pueden elevarse hacia niveles máximos respecto al trigo o el maíz.

Según los últimos datos disponibles (Censo Nacional Agropecuario 2002), aproximadamente el 67% de la tierra es trabajada por sus propietarios y un 23% bajo la forma de arrendamiento. No obstante sólo el 46% de los productores lo hacen en tierras de su exclusiva propiedad; los que combinan esta forma de tenencia con el arrendamiento asciende al 22% de los casos y reúnen el 29% de la superficie. Al mismo tiempo prácticamente el 70% de las explotaciones se basa en la mano de obra familiar, por lo que la cualificación es uno de los puntos críticos (Castignani, 2011). A pesar de la importancia de la actividad agrícola en la provincia, otras de las cuestiones que sería necesario optimizar están vinculadas a la mejora de los cultivos a partir de tratamientos de mayor tecnología, el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos, la modernización de la infraestructura de almacenaje (silos) y los sistemas de transporte de mercadería, lo cual influiría sobre las posibilidades de aumentar tanto la calidad como la cantidad del producto primario (Bukstein, 2006).

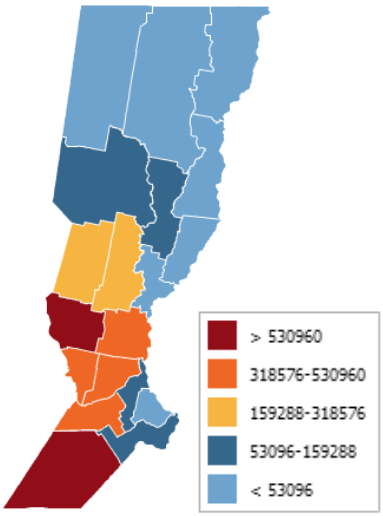
Mapa 2.6. Provincia de Santa Fe: Producción de trigo (en toneladas) Cosecha 2011/2012



Mapa 2.7. Provincia de Santa Fe: Producción de soja (en toneladas) Cosecha 2011/2012



Mapa 2.8. Provincia de Santa Fe: Producción de maíz (en toneladas) Cosecha 2011/2012



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina

Por su parte, el sector manufacturero no sólo es el más representativo dentro del PBG de la provincia de Santa Fe sino que es el que tiene un significativo aporte al Producto Bruto Interno argentino[35]. La industria manufacturera nacional ha conocido en las últimas dos décadas muchos altibajos vinculados tanto con el contexto internacional como con sus particularidades intrínsecas. A partir de 1930 comienza a desplegarse el denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a partir del cual las actividades industriales fueron convirtiéndose progresivamente en el motor del crecimiento económico, en creadoras de empleo y base de la acumulación del capital. Las industrias productoras de bienes de consumo (alimentos, textiles, confecciones), los electrodomésticos, las maquinarias y metalurgia sencillas y la industria asociada a la construcción fueron las actividades más dinámicas durante las primeras décadas del modelo.

Durante los gobiernos del Presidente Juan Domingo Perón (1946-1955), la industrialización se profundiza en forma acelerada, articulándose con la utilización intensiva de la mano de obra y un ensanchamiento del mercado interno. El Estado nacional tiene en esta etapa un rol fundamental en la producción de insumos básicos y en la aplicación de una variada gama de instrumentos (administración de cuotas de importación, financiamiento, promoción sectorial, etc.). A pesar de ello, "el desarrollo industrial encontró obstáculos para mantener su dinamismo, a medida que creció su

[35] Según datos extraídos del sitio del Gobierno de la provincia de Santa Fe, para 2007, su aporte alcanzaba el 11,2 %, ocupando el tercer lugar luego de provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

obsolescencia tecnológica, y no tenía posibilidades -empresariales y tecnológicas- de avanzar hacia procesos productivos más complejos, en un contexto de permanentes restricciones en su balance de pagos" (Kosacoff, 1993, p. 6).

En su última etapa, desde fines de los '50 a mediados de los '70, el destacado desempeño de los complejos petroquímico y metalmecánico (siendo el sector automotriz el más representativo dentro de este último), junto con la masiva inversión de capitales extranjeros, depararon casi dos décadas de esplendor. No obstante, dicho modelo tenía implícito un conjunto de dificultades que incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial -escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, etc.- y con el funcionamiento macroeconómico de la economía -fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios, etc.-. Todo ello derivó en una decreciente participación de la industria en la economía argentina a partir de mediados de la década del '70 (Kosacoff, 1993).

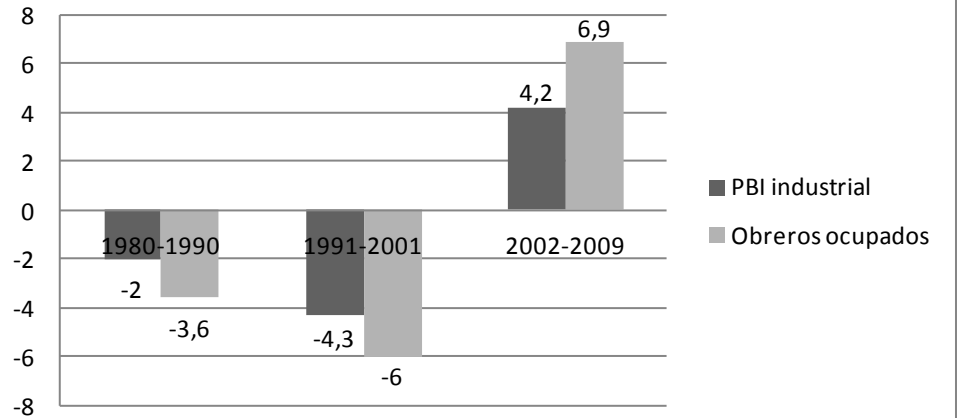
La política económica iniciada en 1976, de la mano del gobierno militar, tuvo como base la plena confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado así como la apertura externa. Tras la recuperación de la democracia en 1983, el gobierno nacional se enfrentó a un gran déficit y una elevada inflación, ante lo cual establece una reorganización económica dentro de la cual se incluye un "Plan de Convertibilidad" (1991) equiparando el peso argentino al dólar estadounidense. Ello conllevó una reactivación de la economía y el descenso de la inflación hasta niveles poco frecuentes en la historia económica reciente de Argentina. Sin embargo, al mismo tiempo, las políticas de corte neoliberal estaban reforzando algunas características que venían perfilándose desde tiempo atrás, lo cual significó que el patrón de inversiones y las tendencias de especialización del aparato productivo argentino durante la década de 1990 se basaran "fundamentalmente en la explotación de “viejas” (ligadas al sector agropecuario) y “nuevas” ventajas naturales (petróleo, gas y derivados y la gran minería metalífera), en el aprovechamiento de mercados cautivos abastecidos, en general, en condiciones monopólicas (servicios públicos) y en el desarrollo de servicios orientados al consumo de altos ingresos (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios)" (Fernández Bugna; Porta, 2007, p. 65).

La constitución del sector servicios como el sector hegemónico, generó un círculo retroalimentario en torno al mismo, alentando al sub-sector financiero a orientar el crédito al interior de este gran sector, en perjuicio del sector industrial (Fernández; Tealdo, 2004). Ello se ve reflejado en el **Gráfico 2.3**, donde los valores negativos en cuanto al Producto Bruto Industrial de la década de 1980 se acentúan aún más en los siguientes años. A su vez, las directivas provenientes del Consenso de Washington, puntualizando en la

flexibilidad y desregulación laboral, y facilitadas por ciertas modificaciones legislativas, derivaron también en la reducción de planteles de personal al tiempo que en la intensificación de los procesos de trabajo con la consecuente degradación de las condiciones laborales. Todo ello se corresponde con la estrepitosa caída de la cantidad de personal ocupado industrial que acompañó la caída del PBI del sector.

Las inconsistencias del modelo fueron haciéndose evidentes hacia principios de este siglo, cuando el retraimiento de los flujos de capital privado, la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación de Argentina, la fragilidad del sistema financiero interno, entre otros factores, desembocaron en una profunda crisis que trajo consigo el fin del "Plan de Convertibilidad" en el año 2001. Este período de recesión ha tenido un severo impacto en el deterioro de los niveles y la calidad de vida de vastos sectores de la población, con un correlato territorial representado en las crecientes áreas periféricas/marginales de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y otras ciudades capitales y sus alrededores (Anlló *et al*, 2007; Fernández Bugna; Porta, 2007).

Gráfico 2.3. Argentina: Evolución del PBI industrial y el índice de obreros ocupados según variación anual promedio



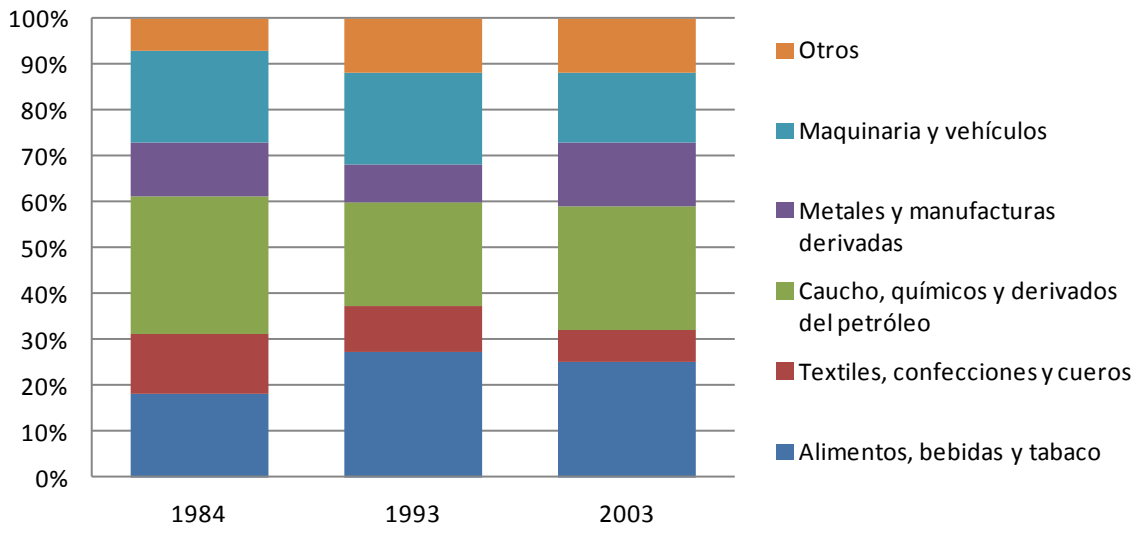
Fuente: Elaboración propia en base a "Dos siglos de economía argentina (1810-2010)". Capítulo Cuentas Nacionales. Encuesta Industrial Mensual, INDEC.

A partir del estallido de la gran crisis socioeconómica, comenzó a producirse una lenta recuperación durante los años siguientes, acelerándose los niveles de crecimiento hacia 2003, presentando nuevamente valores positivos en términos de PBI industrial y personal ocupado en el sector que duplican los de la década pasada (**Gráfico 2.3**). Han contribuido a ello, una política económica doméstica concentrada en la oferta y el aseguramiento de condiciones de estabilidad macroeconómica –mediante superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria-, en el sostenimiento de un tipo de cambio real alto –diferenciado a favor de los sectores relativamente menos competitivos-

y en el estímulo al crecimiento de la demanda agregada– a través planes asistenciales, en un primer momento, y de la recuperación de la masa salarial, posteriormente (Fernández Bugna; Porta, 2007).

La representación de los rubros al interior de la industria manufacturera también ha sufrido algunos cambios, tal como muestra el **Gráfico 2.4**. En las últimas décadas se percibe una pérdida de participación de las industrias más tradicionales (textiles y confecciones; alimentos, bebidas y tabaco) y un progresivo crecimiento de los complejos petroquímicos y metalmecánicos. En los últimos años la mayoría de los bloques industriales recuperaron su nivel de actividad previo a la crisis de 2001, destacándose el repunte de la industria automotriz, donde el 62,5% del total producido es exportado (el 84,6% de las exportaciones corresponde a las ventas al Brasil) (CEPAL, 2011).

Gráfico 2.4. Argentina: Industria manufacturera por sectores de actividad (1984/1993/2003)

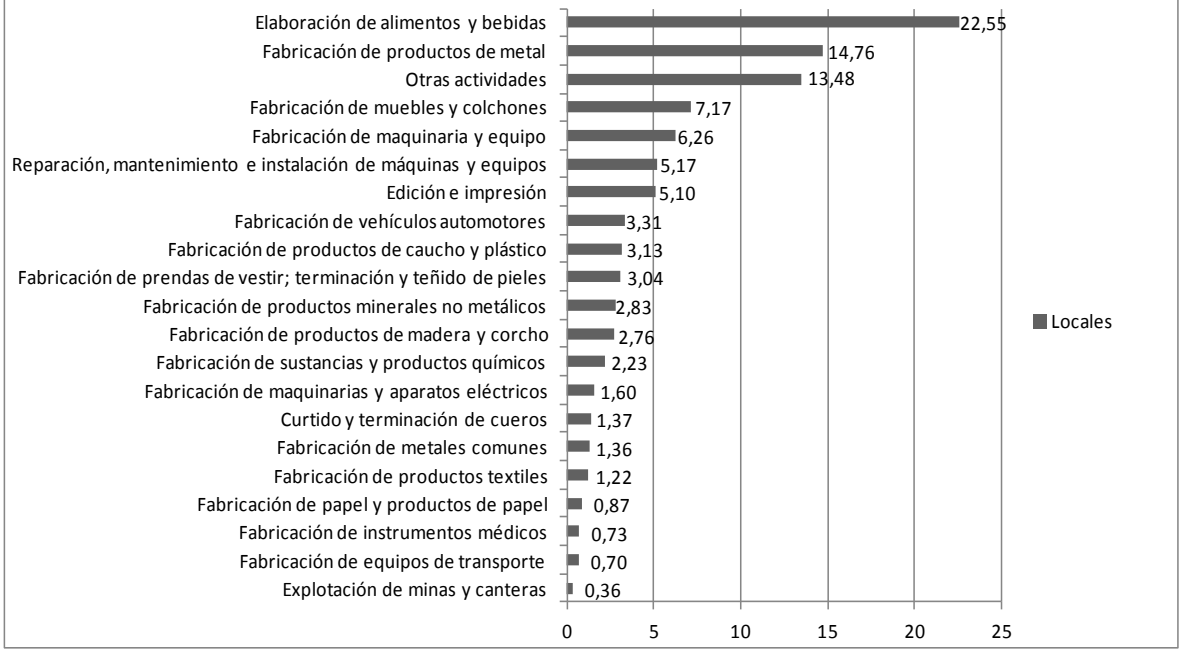


Fuente: Elaboración propia en base a Kosacoff (2010)

Aproximándonos ya al sector industrial de la provincia de Santa Fe, según el último Censo Nacional Económico 2004/2005, la provincia representa el 11% a nivel nacional en lo que respecta tanto a unidades productivas manufactureras -equivalente a 9.874- y a puestos de trabajo -alrededor de 100.000-. A su vez, para 2010, las exportaciones de la provincia alcanzaron el 22% de las ventas totales de Argentina. La composición de las exportaciones por grandes rubros se divide entre manufacturas de origen agropecuario (66,9%), productos primarios (12,1%), manufacturas de origen industrial (20,2%) y combustibles (0,8%) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, 2011).

Analizando la composición del sector de la industria manufacturera provincial (**Gráfico 2.5**), la mayor representación en términos de locales es por parte del rubro de alimentos y bebidas, seguido, aunque con marcada distancia, por los productos de metal. Luego se encuentran agrupadas una serie de actividades variadas -tales como fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo; fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática; reciclamiento; elaboración de productos de tabaco-, lo cual también da la pauta de la heterogénea estructura productiva provincial. A continuación, se ubican los rubros de fabricación de muebles y colchones y de fabricación de maquinaria y equipos. Seguidamente hallamos el aporte de las empresas dedicadas a la reparación, mantenimiento e instalación de los elementos producidos por el rubro anterior, seguido de forma muy cercana por los locales del rubro editorial. A partir de allí, comienzan a sucederse una serie de actividades muy diversificadas cuyos porcentajes de representación dentro de la estructura industrial llega a ser poco relevante.

Gráfico 2.5. Provincia de Santa Fe: Principales actividades industriales según cantidad de locales (2004/2005) (en %)



Fuente: Gobierno de la provincia de Santa Fe (2008)

A pesar de la recuperación de los últimos años, "el sector productivo en general (y el industrial en particular) tiene específicamente tres necesidades: la falta de créditos que financien proyectos de crecimiento, el requerimiento de infraestructura y la ausencia de mano de obra calificada" (Bukstein, 2006, p. 138). En el momento del tratamiento de los casos, ahondaremos también en la particular forma en que estas dificultades se presentan (o no) en Reconquista y Venado Tuerto.

En relación al tamaño de los locales industriales, más del 80% no superan las 10 personas ocupadas. Alrededor del 11% poseen una masa laboral de entre 10 y 50

personas, menos del 2% exceden los 50 asalariados, superando los 200 sólo el 0,5% de los locales. Si bien el predominio de las empresas cuyo personal ocupado no supera las 10 personas es un rasgo característico de la economía provincial, son las grandes industrias, aquellas con una masa laboral superior a las 200 personas, las que aportan el mayor valor agregado al sector (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2008).

La distribución espacial de las industrias es desigual, con mayor concentración en el centro-sur del territorio provincial. La mayor parte de las industrias santafesinas se encuentran concentradas en la ciudad de Rosario (2.806, casi el 30%). Muy distante, le sigue la capital provincial, Santa Fe (702, equivalente al 7,4 %). A continuación, se encuentran las ciudades medias de Rafaela (378, un 4 %) y Venado Tuerto (306, es decir un 3,25 %). Más relegada aparece nuestra otra ciudad de estudio, Reconquista (148, 1,47%). Por ende, también en el plano industrial, podemos observar un mayor desarrollo en la zona centro-sur cuyos principales núcleos urbanos concentran gran parte de los establecimientos industriales mientras la zona norte queda relegada en este aspecto.

2.4. Proceso de poblamiento y características de la población

El proceso de poblamiento del territorio argentino conoce varias etapas, caracterizado en sus inicios por la presencia de población aborigen con asentamientos estables situados principalmente en los valles andinos del noroeste y oeste y en los de las Sierras Pampeanas. En la Mesopotamia, la llanura chaqueña, la mayor parte de la llanura pampeana y la Patagonia vivían pueblos nómadas y seminómadas. La siguiente etapa, desde el siglo XVI, se desarrolla a partir de la colonización española, la cual tiene una impronta predominantemente urbana. En ese momento se produce la fundación de las primeras ciudades argentinas en torno a las cuales se organizan las áreas rurales circundantes, de las cuales se obtenían productos agropecuarios. Sin embargo, más allá de esta organización que privilegiaba la región pampeana y la salida marítima que proporcionaba el puerto de Buenos Aires, aún se encontraban extensos territorios dominados por pueblos indígenas. Estas características del poblamiento se mantuvieron sin muchas variaciones aún después de la independencia en 1816 e incluso hasta bien avanzado el siglo XIX.

La progresiva expansión de la actividad agropecuaria y de la red de ferrocarriles fue incorporando nuevos espacios al territorio argentino, al tiempo que se comenzaba a estimular la llegada de inmigrantes europeos. El punto álgido del proceso inmigratorio tuvo lugar en los primeros años del siglo XX, sobre todo por la llegada de importantes contingentes de españoles e italianos. Estos nuevos pobladores fueron la mano de obra necesaria no sólo para los núcleos de explotación agropecuaria generadores de las

materias primas que requería el mercado internacional, sino también para las incipientes industrias urbanas.

Hacia 1930, el fin del modelo económico agroexportador y el inicio de la industrialización por sustitución de importaciones, propició importantes migraciones internas desde el campo a las áreas urbanas, especialmente hacia las ciudades más importantes (Buenos Aires, Córdoba y Rosario). Ello generó un significativo proceso de urbanización que fue acelerándose en las siguientes décadas, con un despliegue desequilibrado sobre el territorio. En 1960, ya era posible identificar quince ciudades que superaban los 100.000 habitantes, reuniendo en ellas el 71% de la población urbana total. Actualmente más del 90%[36] de los argentinos vive en áreas urbanas, es decir, en localidades que superan los 2.000 habitantes.

Contemplando el **Cuadro 2.2**, podemos ver con claridad la primacía que caracteriza al sistema urbano argentino, con una aglomeración como el Gran Buenos Aires que es prácticamente nueve veces más grande que el aglomerado que le sigue en importancia. Un 37% de la población urbana nacional -equivalente a más de 12 millones de habitantes- se concentra en esta porción del territorio argentino que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 partidos pertenecientes a la provincia de igual nombre. Es en este eje donde confluyen las vías de comunicación del país, desde el antiguo trazado ferroviario hasta la red de carreteras más actual.

Continuando con el orden de jerarquía, nos encontramos sólo con dos conglomerados que superan el millón de habitantes: Gran Córdoba[37], ubicada en la región pampeana, y Gran Rosario[38], perteneciente a la región metropolitana. Mientras la primera dista 700 km. del Gran Buenos Aires, la segunda se encuentra más cerca, a 300 km. De todas formas, en ambos casos se encuentran unidas por autopistas que permiten una rápida conexión entre estos puntos neurálgicos del país.

[36] Según datos del Censo poblacional del año 2010, la población urbana argentina asciende a 91 %.

[37] Se denomina Gran Córdoba al aglomerado que incluye las localidades de Córdoba, Villa Allende, Río Ceballos, Unquillo, Salsipuedes, Guiñazú, Saldán, Mendiolaza, La Calera, La Granja, Agua de Oro, El Manzano y Canteras del Sauce.

[38] El conglomerado de Gran Rosario comprende las localidades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, Pérez, Funes, Soldini, San Lorenzo, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín y Roldán.

Cuadro 2.2 - Argentina: núcleos urbanos más importantes según cantidad de habitantes (2010)

Categoría s/hab.	Ciudades y aglomeraciones (Provincias)	Cantidad de habitantes
Más de 1.500.000	Gran Buenos Aires (CABA- Buenos Aires)	12.801.364
1.499.999	Gran Córdoba (Córdoba)	1.454.270
a 1.000.000	Gran Rosario (Santa Fe)	1.246.451
	Gran Mendoza (Mendoza)	937.154
999.999	Gran San Miguel de Tucumán (Tucumán)	793.018
a 500.000	Gran La Plata (Buenos Aires)	787.294
	Gran Mar del Plata (Buenos Aires)	605.122
	Gran Salta (Salta)	589.187
	Gran Santa Fe (Santa Fe)	492.882
499.999	Gran San Juan (San Juan)	461.208
a 150.000	Gran Resistencia (Chaco)	385.726
	Santiago del Estero-La Banda (Sgo. Del Estero)	358.633
	Gran Corrientes (Corrientes)	346.334
	Gran San Salvador de Jujuy (Jujuy)	310.106
	Gran Bahía Blanca (Buenos Aires)	291.327
	Gran Posadas (Misiones)	288.623
	Gran Paraná (Entre Ríos)	264.076
	Neuquén-Plottier (Neuquén)	263.588
	Formosa (Formosa)	222.226
	Gran Catamarca (Catarmarca)	195.055
	Gran San Luis (San Luis)	182.144
	La Rioja (La Rioja)	178.872
	Comodoro Rivadavia (Chubut)	175.196
	Gran Río Cuarto (Córdoba)	163.048

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo Nacional de Población y Vivienda 2010

En el rango de núcleos urbanos con más de 500.000 habitantes y menos de un millón, hallamos el Gran Mendoza[39], a los pies de la Cordillera de los Andes, y el Gran San Miguel de Tucumán[40], el cual ha sido un núcleo destacado desde la época colonial por ser paso obligado en el trayecto que unía las minas del Potosí con el Río de la Plata. Los otros elementos que integran este rango, son el Gran La Plata[41] -ubicado en la región metropolitana-, el Gran Mar del Plata[42] -muy cercano a la mencionada área- y el Gran

[39] El aglomerado del Gran Mendoza está formado por parte de los departamentos Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Maipú y Luján de Cuyo.

[40] El aglomerado del Gran San Miguel de Tucumán se ha constituido a partir de la expansión de la ciudad del mismo nombre hacia los vecinos departamentos de Cruz Alta, Tafí Viejo, Lules y Yerba Buena.

[41] Gran La Plata involucra parcialmente los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada.

[42] El Gran Mar del Plata comprende las localidades de Mar del Plata, Batán y Estación Chapadmalal.

Salta[43], en el noroeste argentino. En la siguiente categoría (499.999 a 150.000) hallamos dieciséis núcleos urbanos, entre los cuales la mayoría se corresponde con capitales provinciales, a excepción de Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia y Río Cuarto. Los mismos se encuentran distribuidos en todas las regiones del país, predominando los ubicados en el noreste.

En tanto, en el siguiente **Cuadro 2.3**, nos detenemos específicamente en las ciudades y aglomeraciones de tamaño intermedio, es decir, aquellas que cuya población se halla entre los 50.000 y los 150.000 habitantes. Ellas suman un total de cuarenta y dos núcleos urbanos y encuentran representación en todas las regiones argentinas.

Cuadro 2.3. Argentina: Núcleos urbanos de tamaño intermedio (2010)

Región	Provincias: ciudades y aglomeraciones de tamaño intermedio
Metropolitana	Buenos Aires: San Nicolás, Zárate, Campana, Luján, Pergamino
Pampeana	Buenos Aires: Azul, Olavarría, Chivilcoy, Mercedes, Tandil, Junín Santa Fe: Rafaela, Venado Tuerto Córdoba: Villa María-Villa Nueva, Carlos Paz-San Antonio-Icho Cruz San Francisco Entre Ríos: Concordia, Concepción del Uruguay Gualeguaychú-Puerto General Belgrano La Pampa: Gran Santa Rosa, General Pico
Noreste	Santa Fe: Reconquista Corrientes: Goya Misiones: Oberá, Eldorado Chaco: Presidencia Roque Saénz Peña
Sierras Pampeanas	Tucumán: Concepción-San Roque San Luis: Villa Mercedes
Noroeste	Jujuy: San Pedro Salta: Tartagal, San Ramón de Orán
Cuyo	Mendoza: San Rafael, San Martín-La Colonia
Patagonia	Buenos Aires-Río Negro: Viedma-Carmen de Patagones Río Negro: Bariloche, General Roca Chubut: Trelew, Puerto Madryn Santa Cruz: Río Gallegos, Caleta Olivia Tierra del Fuego: Río Grande, Ushuaia

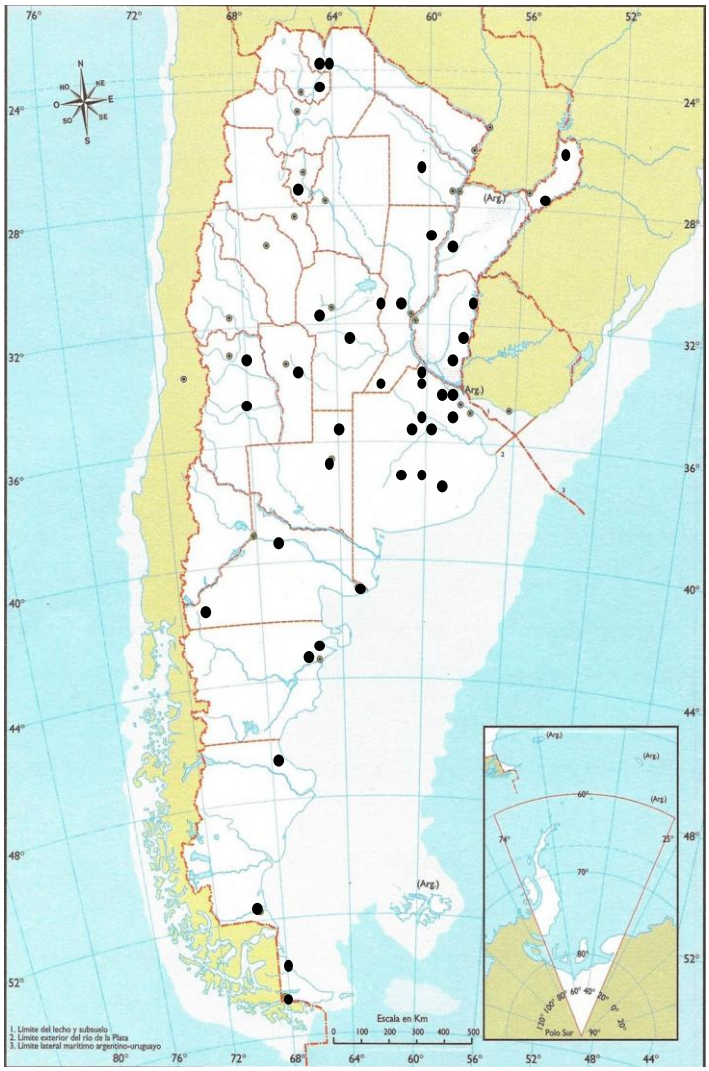
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010

Para visualizar cartográficamente la distribución de estas ciudades y aglomeraciones de tamaño intermedio, y de forma complementaria al cuadro precedente, incorporamos el **Mapa 2.9** donde es posible apreciar la localización de las mismas. Como podemos

[43] El Gran Salta incluye la población de las siguientes localidades: Salta, Vaqueros, Villa Los Álamos, La Ciénaga y San Rafael.

observar, buena parte de ellas se encuentra en la provincia de Buenos Aires, ya sea dentro de la región Metropolitana o la región Pampeana. En esta última se concentran dieciséis núcleos, seguida en importancia por la región patagónica en donde se hallan nueve de estas aglomeraciones.

Mapa 2.9. Argentina: Distribución de núcleos urbanos de tamaño intermedio (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo de Población y Vivienda 2010

La creciente existencia de aglomeraciones de tamaño intermedio así como su distribución más allá de la región pampeana, contribuye a revisar de forma permanente las características del sistema urbano argentino que, como hemos mencionado anteriormente, se encuentra marcado por un fuerte desequilibrio como consecuencia del predominio del Gran Buenos Aires (GBA). Esta condición imposibilita el cumplimiento de la regla rango-tamaño, dado que la primera aglomeración es aproximadamente nueve veces más grande que la que le sigue en importancia demográfica.

Desde los orígenes de esta nación y al contar con la salida marítima desde donde se producían los intercambios comerciales de la región más próspera del territorio –la región pampeana-, este núcleo urbano no se ha detenido en su crecimiento poblacional. Esto ha generado también un sistema de vías de comunicación convergentes hacia esa área de la geografía argentina, dejando escasamente provisto de estas infraestructuras a la mayor parte del resto del territorio nacional. El resultado es un modelo caracterizado por desarticulaciones espaciales, con evidentes disparidades regionales fundamentalmente a raíz de la importancia ganada por la región pampeana. El territorio argentino revela una dicotomía entre el alto grado de concentración urbana y el débil crecimiento poblacional que deja espacios en situaciones depresivas, semivacíos de población e incluso subutilizados (Sassone, 1993; 2000).

Sin embargo, en los últimos años podrían percibirse ciertos signos de cambio, vinculados al mayor peso de las ciudades medias, lo que contribuiría a disminuir la macrocefalia urbana, al tiempo que las mismas podrían constituirse en nodos estratégicos de desarrollo capaces de generar entornos más competitivos que permitan, a su vez, superar los desequilibrios regionales existentes (Usach; Garrido Yserte, 2008; Michelini; Davies, 2009). De todas formas, tal como comentara Erbiti (2007), aún persiste un sistema monocéntrico, jerárquicamente desequilibrado y con escasas articulaciones entre sus sistemas urbanos regionales, configurándose un territorio a “dos velocidades”: por un lado, el eje urbano-industrial del Frente Fluvial Paraná Plata y las metrópolis nacionales de Santa Fe, Rosario, Córdoba, Tucumán, Salta y Mendoza, integrados a las redes mundiales de ciudades y conteniendo los núcleos urbanos de jerarquía nacional. Por otro lado, amplios territorios del monte chaco-salteño, de las sierras pampeanas y de la meseta patagónica que presentan severas limitaciones ambientales e infraestructurales para el asentamiento de la población y su integración a procesos de crecimiento socio-económicos.

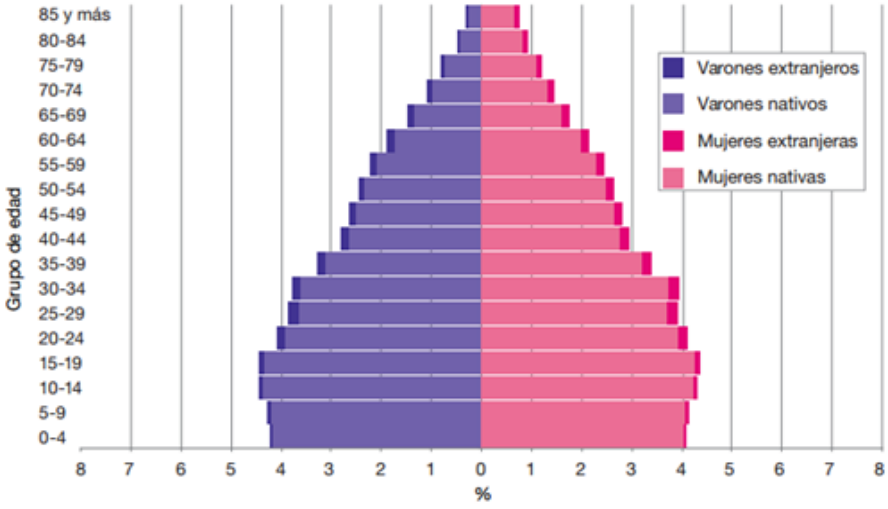
Ante ello, el mayor número de núcleos de tamaño intermedio así como el total de población que en ellos habita -en torno a tres millones y medio de personas, un equivalente al 8,74% de la población argentina- abre la posibilidad a una lenta pero progresiva modificación del sistema urbano nacional. Más aún, cuando algunos estos centros van reflejando el avance y modernización de las funciones de servicios, expresado ello en nuevos equipamientos, nuevas formas de producción, circulación y gestión y la expansión generalizada del terciario urbano, al tiempo que se profundiza la articulación funcional y físico-territorial con sus entornos regionales. Junto a ello también comienzan a hacerse visibles procesos migratorios, de segmentación laboral y fragmentación socioterritorial, los que se traducen en crecientes problemas en la apropiación y uso del suelo urbano, en la dotación de infraestructura y en otras cuestiones ambientales. En tanto, algunas actividades productivas especializadas refuerzan y

multiplican las conexiones espaciales signadas por la contigüidad y el dominio de estas ciudades así como emergen y se consolidan relaciones de superposición y articulación con otras escalas espaciales no definidas por la contigüidad, resultantes sobre todo de la configuración y dinámica en las cadenas productivas globales (Gorenstein *et al*, 2012).

En la medida en que se vayan consolidando estas características potenciadoras de los núcleos de tamaño medio y sus entornos, será posible revertir esa gran concentración poblacional. Por el momento es un proceso apenas incipiente pero que acapara cada vez mayor interés por parte de ámbitos académicos y políticos.

En lo referente a las características actuales de la población argentina, la esperanza de vida se ha ido acrecentando, estableciéndose en 2010 en 80 años en las mujeres y 73 en los hombres. Como lo muestra el **Gráfico 2.6**, Argentina presenta una base piramidal angosta y un marcado envejecimiento poblacional, con una significativa diferencia por sexo, debido a la mayor mortalidad masculina en todas las edades. El grupo de personas mayores de 65 años se ha ido creciendo en los últimos años, representando en 2010 el 10,2% de la población. Otra tendencia visible censo tras censo es el decrecimiento de la tasa global de fecundidad, la cual de 3,1 hijos por mujer en 1980 y los 2,9 en la década del '90, actualmente se encuentra sobre el 2,2.

Gráfico 2.6. Argentina: Estructura de la población, por grupo de edad y sexo, según origen (2010)



Fuente: INDEC (2012)

En tanto, si bien la tasa de analfabetismo de personas de 10 años y más es baja (1,9%), el porcentaje de población que no posee cobertura sanitaria se mantiene aún elevado (36,1%). Existe a su vez un 12,5% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo el hacinamiento el indicador que más peso tiene y las provincias del noroeste las más afectadas por estas carencias (INDEC, 2012).

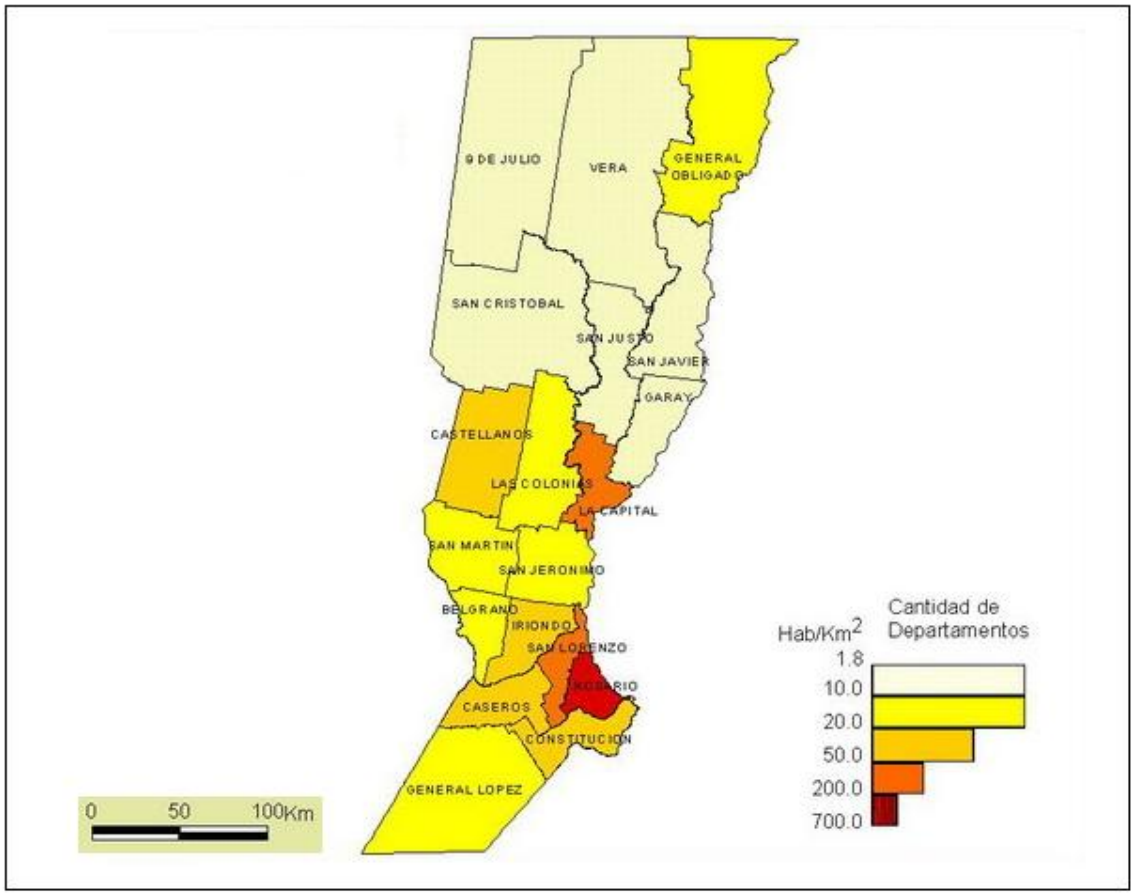
La provincia de Santa Fe, ha seguido un proceso de poblamiento idéntico al del país, con una originaria presencia de población aborigen que fue cediendo sus tierras frente a la colonización española en el siglo XVI. La primer huella de ello es la fundación del fuerte Sancti Spiritu, en el actual sur provincial, por el español Sebastián Gaboto en 1527. Sucesivamente fueron fundándose las primeras ciudades, tal es el caso de la capital provincial en 1573. La provincia, sobre todo su región centro-sur, siempre estuvo vinculada a los planes coloniales que privilegiaban el desarrollo agropecuario en la región pampeana. Por ello, su organización aún muestra una fuerte impronta del modelo económico agroexportador vigente entre 1850 y 1930.

Como parte de este proceso, en 1856 se funda la actual ciudad de Esperanza, conocida como la primer colonia agrícola organizada del país. La colonización agrícola se vio favorecida por el intencionado incentivo a la llegada de importantes contingentes de inmigrantes, en su mayoría hábiles para las requeridas tareas del campo. Sumado al destacado poblamiento rural, se fue conformando también una serie de núcleos de población más concentrada en torno a las estaciones ferroviarias, centros primarios de provisión de bienes y servicios y a partir de las cuales luego tuvo lugar la fundación de nuevas ciudades. La contracara más actual de este proceso es la desaparición de una buena cantidad de localidades tras el desmantelamiento de la red ferroviaria argentina en la década de 1990.

El primer Censo Nacional de 1869, aún con las limitaciones propias de implementar dicho instrumento en ese momento, aporta una referencia acerca de la importancia del proceso de colonización agrícola. El mismo identificaba en el territorio de Santa Fe seis centros urbanos: Cañada de Gómez, Casilda (en ese momento llamada Candelaria), Constitución, Gálvez, Rafaela, Rosario, Santa Fe. Para el segundo Censo de 1895, ya se identifican 142 centros. Ello contribuyó a elevar la densidad poblacional por kilómetro cuadrado de la provincia. De 0,67 habitantes por kilómetro cuadrado (1869) ascendió a 3,01 (1895), lo que equivalía a poco menos de 400.000 habitantes.

Las huellas del proceso de poblamiento aún se perciben en la actualidad. En el **Mapa 2.10**, el cual presenta las densidades poblacionales por departamento, podemos observar los bajos niveles demográficos en la zona norte, marginada de los procesos de colonización agrícola del siglo XIX dada la escasa aptitud general de sus suelos. Las zonas más aptas, como el departamento General Obligado, desarrollaron cultivos industriales tales como algodón y caña de azúcar. El norte provincial presenta una densidad en torno al 1,8 habitantes por km^2, a excepción del mencionado departamento que es precisamente donde se ubica la ciudad de Reconquista.

Mapa 2.10. Provincia de Santa Fe: Densidad poblacional por departamento (2010)



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010)

Los departamentos que presentan mayor densidad son aquellos donde se localizan los dos grandes conglomerados de la provincia, Gran Rosario y Gran Santa Fe. El primero de ellos se extiende sobre los departamentos Rosario y San Lorenzo mientras el segundo comprende varias localidades del departamento La Capital. En el centro-oeste, Castellanos presenta una densidad media, justificada en buena parte por la localización de Rafaela, una de las ciudades más pujantes del país, la cual ya ha sido analizada por diversos autores en los último años[44].

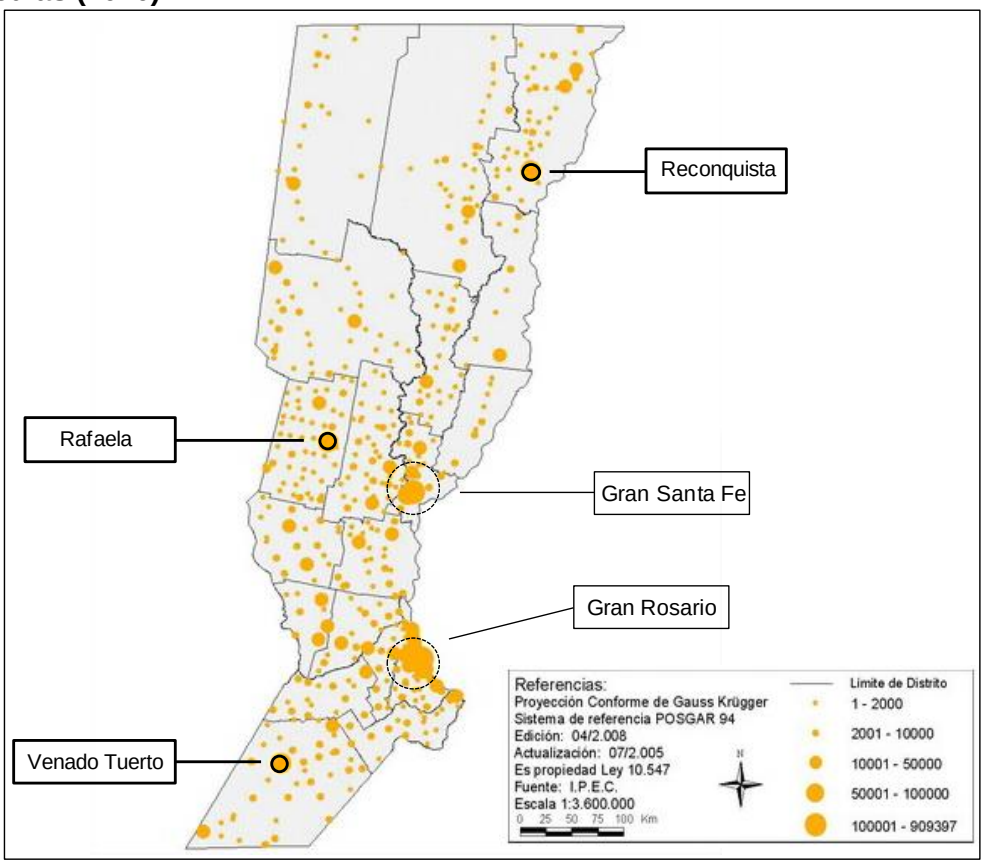
Hacia el sur provincial, la densidad poblacional parece ir disminuyendo a medida que nos alejamos del Gran Rosario, por lo que el departamento General López -donde se ubica Venado Tuerto- presenta niveles medios. Ambas localidades de estudio coinciden en localizarse en departamentos con similares densidades poblacionales, aunque ampliando nuestra visión a una escala mayor, observamos que la situación regional es claramente

[44] Ver Nota 6 de la Introducción.

diferente, con una región norte escasamente poblada y una región sur con presencia de niveles medio-altos.

En el **Mapa 2.11**, donde se representa la distribución de la población por asentamientos, es posible ver más claramente la desigual forma en que ello se manifiesta. Los más de 3 millones de habitantes de la provincia se aglomeran claramente en el Gran Rosario y el Gran Santa Fe, representando el 38% y el 15% de la población total respectivamente[45]. Posteriormente se registra un pequeño grupo de ciudades de tamaño intermedio. Dejando de lado las que no se encuentran comprendidas dentro de los grandes aglomerados, encontramos sólo tres ciudades dentro de esta categoría: Rafaela (92.945), Venado Tuerto (76.432), Reconquista (73.293), siendo estas dos últimas escogidas como casos de estudio.

Mapa 2.11. Provincia de Santa Fe: distribución de la población y ciudades intermedias (2010)



Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). Provincia de Santa Fe.

[45] Datos del Censo Nacional de Población 2010.

A pesar del progresivo crecimiento de estos y otros núcleos urbanos de la provincia, según los últimos censos nacionales, hay un bajo incremento de la población provincial, con relación al promedio del país. Para el período 1991-2001 el crecimiento fue de un 7,2%, mientras para 2001-2010 fue todavía inferior (6,5%). Aún teniendo en cuenta que la mayor participación porcentual de población es de mujeres en edad de procrear, debe considerarse la disminución de la tasa de fecundidad en los últimos años, colocándose en el mismo valor que la tasa de fecundidad a nivel nacional (2,2).

Además de la desigual distribución de la población en el territorio provincial, al interior del mismo es también factible apreciar diferencias vinculadas a factores de índole social. En relación al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el Censo Nacional 2010, mientras en la zona norte la mayoría de sus departamentos se aproximan al 20% de población con NBI, en el centro y sur el valor máximo ronda el 10%, es decir que la primer área duplica el porcentaje de habitantes en esa situación en relación al resto de la provincia. Por otra parte, todos los departamentos del norte rondan el 50% de población sin cobertura de obra social, lo cual los coloca en una situación sanitaria muy vulnerable al tiempo que ello conlleva a la saturación en los servicios públicos de salud. Los departamentos del centro-sur muestran valores más bajos, aunque ninguna por debajo del 20% lo que, considerando la cantidad poblacional con que cuentan los mismos, equivale a un volumen importante de población.

Como instrumento complementario del índice de NBI, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) ha incorporado en los últimos registros el índice de Privación Material de los Hogares, considerando dos dimensiones: la privación patrimonial y la privación de recursos corrientes. La primera de ellas se mide a través del indicador de Condiciones Habitacionales el cual contempla las características de las viviendas; la segunda dimensión se mide a través del indicador de Capacidad Económica, el cual considera la disponibilidad de los hogares para adquirir bienes y servicios básicos para la subsistencia. El INDEC defiende la validez de este índice, fundamentando que mientras la privación material afecta a hogares de manera más estable, la privación de recursos corrientes puede variar en el corto plazo y están ligados a las fluctuaciones propias de la economía y a la inserción o no de los miembros de la familia en el mercado laboral. Los porcentajes de hogares afectados por privación material en la provincia de Santa Fe exhiben también valores descendentes en sentido norte-sur, pues mientras los departamentos norteños muestran porcentajes entre el 65% y 40%, los del centro-sur presentan porcentajes por debajo del 40% y llegando a un mínimo de 25% de población con este tipo de privación.

En base a todo lo expuesto, podemos concluir que el territorio provincial presenta profundas diferencias. En cuanto a sus condiciones naturales, el norte se encuentra asociado a las características más áridas del noreste argentino, mientras la zona centro-

sur se halla dentro de las benévolas particularidades de la región pampeana. Ello deriva en limitadas aptitudes del suelo en el área septentrional, aumentando su capacidad productiva hacia el sur provincial, alcanzando niveles máximos. Esto tiene su correlato en las actividades agropecuarias pues mientras la zona norte es predominantemente ganadera, la zona sur se dedicada fundamentalmente a la agricultura, ambas separadas por un área central mixta.

Por su parte, considerando especialmente el sector manufacturero dada su importancia dentro del Producto Bruto provincial y nacional, se observa también una distribución desigual de dichos locales. Existe un mayor desarrollo en la zona centro-sur cuyos principales núcleos urbanos (Rosario, Santa Fe, Rafaela y Venado Tuerto) concentran más del 40% del total de los establecimientos industriales mientras la zona norte queda relegada en este aspecto, encontrando su mayor concentración en la ciudad de Reconquista con apenas un 1,47%.

En lo referente al proceso de poblamiento, la mayor parte de la provincia es testigo de las pautas seguidas por el país en general. Esas huellas aún se perciben en la actualidad, donde es posible observar los bajos niveles demográficos en la zona norte, marginada de los procesos de colonización agrícola del siglo XIX dada la escasa aptitud general de sus suelos y la elevada densidad del centro-sur. Estos contrastes también se pueden apreciar respecto a factores de índole social, estableciéndose en el norte también las más desfavorables condiciones de vida. Tanto respecto a estándares de vida como a distribución de la población, es aún materia pendiente alcanzar valores más homogéneos en el territorio santafesino. Ello sumado a las diferenciales características naturales y aptitudes agropecuarias así como las desiguales particularidades de las actividades industriales nos coloca frente a contextos regionales marcadamente diferentes, en donde las demandas y oportunidades a las que se enfrentan nuestras ciudades de estudio para comandar procesos de desarrollo territorial son radicalmente distintas.

CAPÍTULO 3

Capítulo 3

La importancia de las características locales y regionales

3.1. Introducción

El presenta capítulo se aproxima ya al núcleo central de esta tesis, cuyo principal objetivo es analizar las potencialidades y capacidades reales de las localidades de Reconquista y Venado Tuerto para desempeñar roles de intermediación y re-equilibrio a nivel provincial. En función de ello, seguidamente nos centraremos en la consideración de la primera sub-hipótesis y del objetivo específico asociado a ella. Los mismos se vinculan al estudio de las características locales y regionales de nuestros casos y su incidencia sobre el rol estratégico que estas ciudades intermedias pueden ejercer en términos de desarrollo territorial.

Analizaremos de forma comparada los orígenes históricos de estas localidades y la influencia que a lo largo del tiempo han tenido sobre ellas procesos socioeconómicos de índole nacional. A su vez, consideraremos las particularidades del sistema de poblamiento así como las características y condiciones de vida de la población. Aunque el mayor desarrollo acerca de las redes institucionales que podrían estar teniendo lugar en cada una de nuestras ciudades de estudio será tratado en el próximo capítulo, caracterizaremos aquí el diverso conjunto de entidades cuyo papel es relevante para la vida institucional local y regional. Por último, contemplaremos aspectos vinculados a la dinámica económico-productiva, para conocer cuáles son las actividades más destacadas, las cuales imprimen perfiles ciertamente diferentes a estas localidades.

Todos estos aspectos dan forma a ciudades que aún teniendo una similar cantidad de habitantes -en torno a 70.000 habitantes-, tienen un dinamismo particular que podría posicionarlas en diferentes condiciones para asumir un rol protagónico dentro de su ámbito regional. Al mismo tiempo, considerando estos contextos claramente diferenciados, tal como tratáramos en el anterior capítulo, el análisis comparativo que abordaremos a continuación no sólo será entre ambas ciudades sino también entre ellas y sus entornos departamentales respectivos, así como en algunos casos también respecto a la provincia y el país.

Para ello consideraremos información proveniente de distintas fuentes, destacándose las percepciones de los actores que se desempeñan en el ámbito local y regional recogidas en las entrevistas realizadas. Si bien se encuentran mencionados en la introducción, recuperamos a continuación la hipótesis y el objetivo sobre los que se concentra este capítulo. Una vez más volveremos a enfrentarnos a las limitaciones que suponen no

contar con cierta información estadística actualizada, a pesar de lo cual y contemplando el trabajo de campo realizado en ambas ciudades, se intentará superar esos obstáculos.

Primera hipótesis secundaria:

Las características endógenas de cada localidad así como sus heterogéneos contextos regionales en términos históricos, socio-demográficos, institucionales y económico-productivos, condicionarían las oportunidades de que las ciudades santafesinas de Reconquista y Venado Tuerto se constituyan en núcleos urbanos capaces de llevar adelante funciones de intermediación que permitan un desarrollo más equilibrado del territorio provincial.

Cada una de estas ciudades posee particulares dinámicas demográficas, trayectorias productivas, características institucionales y niveles de calidad de vida de sus habitantes, lo cual se entrelaza con el peso que podría significar la pertenencia a regiones con entornos naturales, trayectorias económicas y distribución de la población dispares en las cuales destacan. Estas circunstancias demandan a la vez que condicionan un rol protagónico de estas localidades en la consecución del desarrollo territorial conjunto.

Primer objetivo específico:

Analizar las características históricas, socio-demográficas, institucionales y económico-productivas de ambas ciudades, las cuales tienen una importancia clave en la conformación de ciertas capacidades necesarias para afrontar nuevos retos tales como el desarrollo de estrategias de desarrollo no sólo locales sino también regionales. Determinar mediante el análisis de las dinámicas demográficas y económico-productivas que han tenido en las últimas décadas, cómo estas localidades se asemejan o difieren respecto a las trayectorias de sus respectivos entornos regionales, intentando establecer el posible condicionamiento que las diferenciales dinámicas de estas regiones puede ejercer sobre estas ciudades.

3.2. Antecedentes históricos comunes: los orígenes[46]

Reconquista y Venado Tuerto comparten ciertos rasgos importantes a lo largo de su historia, fundamentalmente en los orígenes de su ocupación y primeras fases de su desarrollo urbano y demográfico. Algunos hitos históricos arraigados en la conformación de la actual República Argentina han estado estrechamente relacionados con el devenir de nuestras ciudades de estudio, ya que los inicios de las mismas se vinculan con un

[46] Para la elaboración de este epígrafe, en lo que respecta al desarrollo histórico de la ciudad de Reconquista, ha sido de fundamental importancia la información recogida en la entrevista realizada al historiador Pablo Alcides Pila.

proyecto mayor, de alcance nacional y cuyo objetivo era detener el avance indígena, ampliando las fronteras del "territorio civilizado".

Las tierras del norte santafesino eran originalmente habitadas por la tribu Abipona, pueblo predominantemente pescador y cazador asentado sobre el curso del Arroyo El Rey. Estos grupos se habían desplazado desde un anterior emplazamiento en la zona oeste del país. Los historiadores no han logrado aún esclarecer los motivos de esta migración, aunque sugieren que el crecimiento demográfico dio lugar a desplazamientos de población excedente hacia la llanura santafesina, donde encontrarían nuevas áreas de caza para procurarse la subsistencia. La fauna de la zona y otros recursos no menos importantes (algarrobales, palmares, chañares, mieles silvestres, diversidad de frutos del monte) debieron actuar como atractivo para que finalmente decidan asentarse allí. Aquel territorio conocido como el Gran Chaco Argentino, significaba un gran obstáculo para los españoles ya que no podían conectar las rutas comerciales entre el Río de la Plata y las provincias del norte y el Alto Perú sin sufrir emboscadas indígenas, conocidas como "malones". Mientras tanto, el sur santafesino estaba habitado por indígenas araucanos, los cuales, según las versiones de algunos historiadores, dieron nombre a la zona. Ellos denominaban a estos campos como Traumá Trüli (Trauma: Tuerto, Trüli: Venado), tomando el nombre de una laguna ubicada en las cercanías.

En ambos casos hubo tempranos intentos de controlar la población indígena por diversos medios. En el norte, hacia el año 1748, tras llegar a un acuerdo entre los caciques abipones, los jesuitas y el entonces Gobernador de Santa Fe, Francisco Antonio de Vera y Múxica, se fundó la reducción de San Jerónimo del Rey. Las misiones jesuíticas[47], funcionaban mediante un sistema de reducción indígena, como intento de controlar el territorio chaqueño para incorporarlo a los dominios españoles. No sin desencuentros entre jesuitas y abipones, la vida productiva dentro de la reducción fue próspera, dedicándose en gran parte a la cría de mulas y de bueyes, y al cultivo del tabaco. Aunque en 1767 la Compañía de Jesús fue expulsada por orden del Rey Carlos III, la reducción sobrevivió bajo la supervisión de frailes de las órdenes de franciscanos y mercedarios. El cacique Ichoalay dirigió la vida económica y militar de la reducción que se deterioraría luego de su muerte y en medio del convulsionado escenario político tras la revolución de 1810 que tuviera como resultado la deposición del Virrey Cisneros y la conformación de la Primera Junta de Gobierno Nacional[48].

[47] La Compañía de Jesús o Jesuitas fue fundada por San Ignacio de Loyola en 1534. Su objetivo es el de difundir la fe católica por medio de la predicación y la educación.

[48] La proclamación de la independencia no llegó hasta 1816, con la creación de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Por su parte, en el sur provincial se produjo en 1778 la creación de un fuerte militar en la cercana localidad en Melincué, siendo uno de los primeros indicios de la presencia de los colonizadores españoles en la zona. Aún luego de la revolución de 1810, "(...) las Provincias Unidas del Río de la Plata incluyeron en la definición de su territorio, espacios como el Gran Chaco, la Pampa y la Patagonia. Aunque los reivindicaron como parte de los límites más o menos imprecisos heredados del antiguo orden virreinal, los mismos estaban lejos de ser espacios efectivamente ocupados y sujetos a las instituciones que se iban construyendo. Seguían, al igual que en el período colonial, habitados por un heterogéneo conjunto de comunidades indígenas, que se mantenían al margen del dominio estatal" (García; Mignacco, 2005, p. 7). El **Mapa 3.1** nos muestra la forma en que quedaba conformado el territorio argentino tras su independencia, en 1816.

En 1853 es promulgada la Constitución Nacional, a partir de la cual comenzaron a promoverse estrategias para la integración plena de estos territorios al dominio del gobierno central. Las fronteras de convivencia interétnica, como la zona de Venado Tuerto, que estaban bajo el poder indígena pero donde se registraba también la presencia de fortines militares, no formaban parte de la idea de Nación comprendida dentro de la Constitución. En este contexto, donde la prioridad era ocupar las tierras que en manos del aborigen frenaban el progreso del país organizado, el general Manuel Obligado "reconquistó" (de allí el nombre de la ciudad) esa porción de la zona norte provincial en 1872. En las regiones pampeana y patagónica, el punto álgido de estas políticas fue la llamada Campaña del Desierto[49], tras la cual los fortines fueron abandonados y los indios expulsados de sus territorios, dando paso a la compra de tierras y la conformación de las primeras colonias.

Otra de las medidas promovidas fue la inmigración, fundamentalmente de europeos dedicados a la actividad agropecuaria, quienes desarrollarían la materia prima demandada por el mercado internacional. El documento que acompaña el Censo Nacional de 1895 da cuenta abiertamente de las intenciones de atraer población europea a estas tierras: "Ninguna de las naciones que están formándose a fines de este siglo XIX, presenta tantas ventajas para el *inmigrante europeo* como la República Argentina. Sus instituciones son la última expresión de la ciencia política. El extranjero, merced a ellas, es recibido con las mayores facilidades para establecerse y ocupar en toda esfera social y económica el puesto que corresponda a sus dotes y medios" (cursiva en texto original) (Segundo Censo de la República Argentina, 1895, p. 661).

[49] La Campaña del Desierto tuvo lugar entre 1878 y 1885 bajo el mando del General Julio Argentino Roca. La concepción de desierto "no era más que una metáfora de lo que para la cultura blanca decimonónica significaba un lugar que no era habitado por ellos" (García, Mignacco, 2005, p. 8).

Mapa 3.1. Provincias Unidas del Río de la Plata (1816)

Fuente: Mapoteca virtual (http://mapotecavirtual.blogspot.com.es/)

Inmediatamente tras el inicio de su nueva etapa de ocupación, comienza a operar en Reconquista una compañía italiana que promueve la llegada de familias de las regiones de Friuli y Trento. Éstas serían la mano de obra de las primeras industrias que se instalaron hacia fines de 1870, un molino harinero y una fábrica de potasa[50]. En 1889, capitales franceses promueven la construcción de un puerto a quince kilómetros de la localidad con el fin de llevar y traer los productos por la única vía posible para conectarse con el resto del país: el río Paraná.

El desarrollo paulatino va dando paso también a la creación de diversas instituciones en la medida en que la población lo demanda. En Reconquista, la primera de ellas es el Juzgado en el año 1876. Años más tarde, en 1883, desaparece el carácter castrense del núcleo poblacional, cuando por decreto provincial se crean en los pueblos y colonias de Santa Fe las Comisiones de Progreso Local. Éstas funcionaban como gobiernos comunales integrados por vecinos y preocupadas por impulsar el progreso de los pueblos y colonias que administraban. Dos años después serán reemplazadas por las Comisiones de Fomento. En la localidad del norte, esta comisión va adquiriendo gradualmente protagonismo en la decisión de políticas públicas hasta que en 1921 Reconquista obtiene la categoría de ciudad. En ese momento también se fijan los límites del municipio y se nombra al primer intendente, Patricio Diez (Moreira; Ravazzola, 2004).

Por su parte, el proceso de ocupación de la localidad del sur se inicia hacia 1880, cuando el empresario Eduardo Casey compra al gobierno provincial de Santa Fe, con apoyo de capitales ingleses, 270.000 hectáreas en los distritos de Venado Tuerto y Loreto (actual zona de Maggiolo y donde estuviera emplazado el antiguo fortín militar) (Cuello, 2006). Como primer medida, Casey deja allí instalada a una persona -Santiago Turner-, conocido como primer poblador de la localidad, encargada de cultivar distintos cereales y oleaginosas, con el objetivo de demostrar la efectiva fertilidad de estas tierras a los posibles interesados. A su vez, para satisfacer las necesidades básicas de la aldea, instala un almacén de ramos generales al mando de Santiago Estrugamou, quien luego se convertiría en el primer Juez de Paz. Entre los dos años siguientes, el terreno fue parcelado y vendido a inmigrantes, mediante una amplia propaganda desde las páginas de The Southern Cross, periódico de la comunidad irlando-argentina, desde donde se buscó convencer a los ovejeros irlandeses acerca de las ventajas de comprar campos a bajo precio, en estos territorios de frontera recién incorporados al mapa provincial. Desde un principio, el proyecto de Casey para estas tierras, era el de establecer una colonia ovejera con criadores de origen irlandés (Bertozzi, 2012). Tras ello, en 1884 Eduardo Casey funda finalmente Venado Tuerto.

[50] Abrasivo en base a las cenizas de un arbusto llamado tártago.

Como hemos comentado en el anterior capítulo, las desiguales condiciones naturales existentes entre el norte y sur provinciales, han condicionado tempranamente sus trayectorias. La zona norte, dentro de la cual se encuentra Reconquista, se vio marginada de los procesos de colonización agrícola del siglo XIX promovidos por el gobierno nacional, por lo que fueron sólo iniciativas privadas las que fomentaron la llegada de inmigrantes a ese territorio. Por el contrario, Venado Tuerto, al estar ubicada en la próspera Pampa húmeda argentina, se ha encontrado integrada tempranamente a los procesos de índole nacional que han privilegiado esa región desde los inicios de la Nación. Por ello, no sólo ha sido parte de la política de colonización agrícola, sino que también su producción primaria predominantemente agrícola, encontró pronta salida al exterior a través del modelo económico agroexportador que tuvo lugar entre 1880 y 1930.

En este marco, también se produce el desarrollo del sistema ferroviario, nuevamente privilegiando la región pampeana, con vías confluyentes en el puerto de Buenos Aires. Hacia 1890, el ferrocarril llega a Venado Tuerto. La empresa promotora del mismo propone también un nuevo plan urbano, localizando el centro de la ciudad hacia el sur del emplazamiento original. Así se funda por segunda vez Venado Tuerto, comprendiendo en ella el ferrocarril y poniendo a la venta las tierras aledañas a las vías ferroviarias, atrayendo población de origen predominantemente italiano. En los primeros años, el casco antiguo (conocido también como "La Colonia") y el nuevo emplazamiento urbano se mantuvieron separados, hasta que posteriormente lograron unir sus entramados. Recién en 1935 Venado Tuerto alcanza la categoría de ciudad (García; Mignacco, 2004).

Aunque la llegada del ferrocarril es un elemento que depara para ambas localidades un cambio sustancial y es mencionado por varios entrevistados como un hito dentro de la historia de las dos ciudades y sus respectivas regiones, el mismo no ha llegado a Reconquista hasta varias décadas después. Luego de la creación del puerto en 1889, un grupo de personas comenzó a proyectar un camino de hierro que permitiera la conexión entre el puerto y la localidad aún en épocas de inundaciones. Una década más tarde, por iniciativa de la Compañía Ferroviaria Central Sudamericana, se proyectó e inició el trazado de una línea férrea que uniría Reconquista con la ciudad de Formosa, incluyendo un ramal hacia el puerto de la primera terminal. Sin embargo, el advenimiento de la Primera Guerra Mundial, en 1914, precipitó la caída de la compañía, de capitales belgas, y frustró momentáneamente el proyecto.

Años más tarde, un conjunto de empresas ganaderas y acopiadores de la ciudad decidió encargarse del tramo Reconquista-Puerto Reconquista. Adquirieron las tierras que fueron de la empresa belga y continuaron los trabajos suspendidos. Recién en 1927, una locomotora a vapor comenzó a realizar el recorrido hasta dos veces por día, transportando cítricos, algodón, cereales, entre otros productos, lo cual tuvo una

importante repercusión para la economía local. El servicio funcionó hasta 1943, manteniéndose inactivo hasta la actualidad.

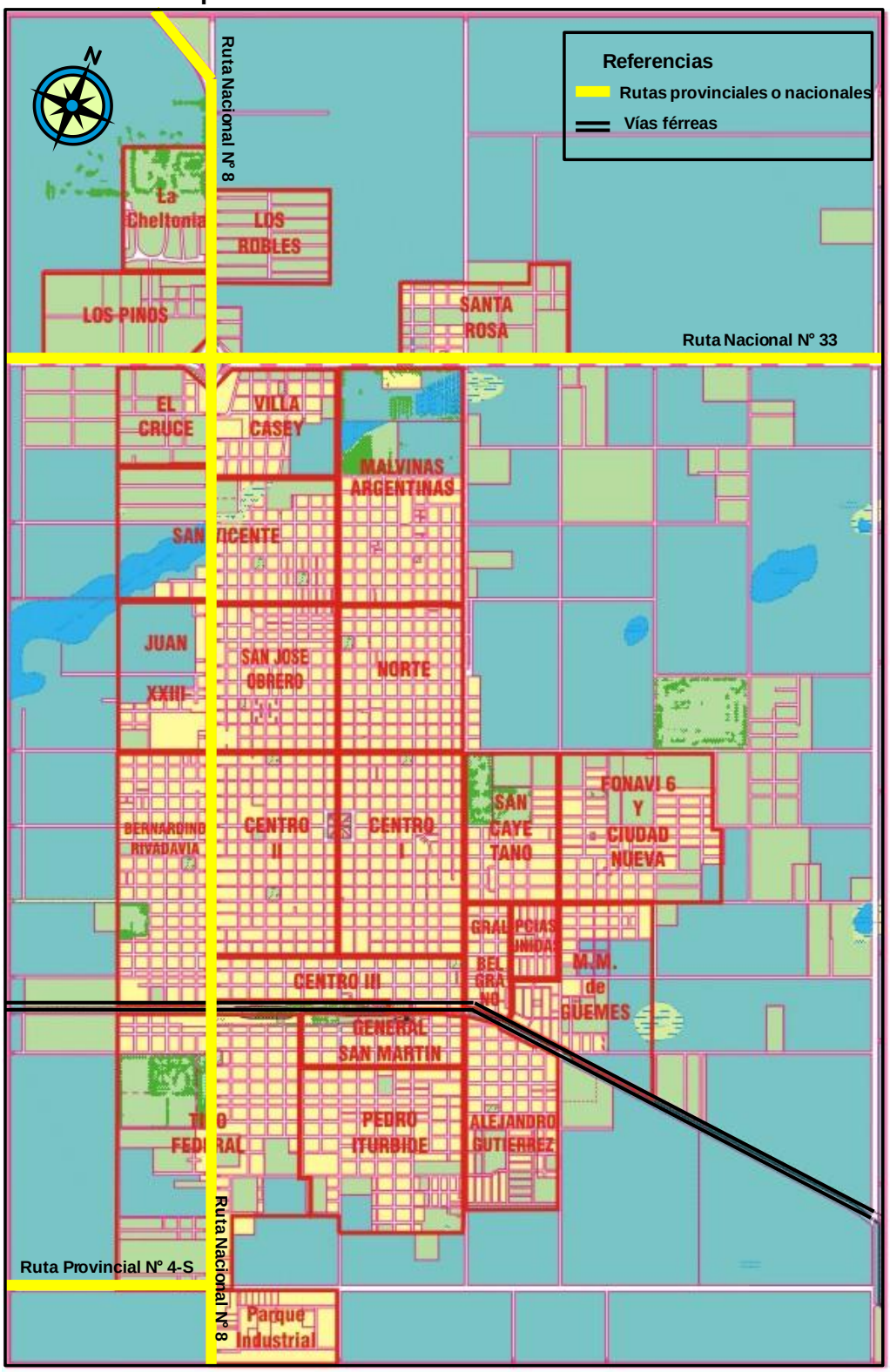
Las diversas etapas de su historia han ido dejando huellas en los planos urbanos actuales de ambas localidades (**Mapa 3.2 y 3.3**). Su geométrico trazado en forma de dameros es herencia de la época colonial, característica que comparten con la mayoría de las ciudades argentinas y latinoamericanas. A su vez, los antecedentes ferroviarios mencionados muestran aún su impronta en estas ciudades, las cuales son atravesadas por vías férreas en donde actualmente los trenes sólo funcionan como transporte de carga. También es visible el paso de importantes rutas nacionales que las vinculan con otros puntos de la provincia y el país.

En el caso de Venado Tuerto, donde vemos las subdivisiones de los distintos barrios que la conforman, observamos la confluencia de la Ruta Nacional N° 8, que une el Gran Buenos Aires con la ciudad de Villa Mercedes (Provincia de San Luis), y la Ruta Nacional N° 33, que vincula la ciudad bonaerense de Bahía Blanca con la ciudad de Rosario. Sobre ambas carreteras se ha radicado un gran número de locales que ofrecen bienes y servicios vinculados fundamentalmente al sector agrario (maquinaria agrícola, acopio y venta de semillas, desarrollo biotecnológico y mejora genética), destacándose la presencia de varias empresas multinacionales (como es el caso de Cargill y Nidera en el sector semillero).

Por su parte, Reconquista también es atravesada por una carretera importante. La Ruta A 009 tiene un recorrido de 12 kilómetros que une Puerto Reconquista con la Ruta Nacional N° 11, la cual nace en Rosario y sigue su trayectoria hasta el límite con Paraguay, pasando a poca distancia del centro de la ciudad. Su plano muestra un desarrollo más desordenado y discontinuo de la trama urbana sobre el territorio. Es clara también su imposibilidad de crecer hacia el norte, dada la presencia del Arroyo El Rey, el cual actúa como límite natural con la vecina localidad de Avellaneda.

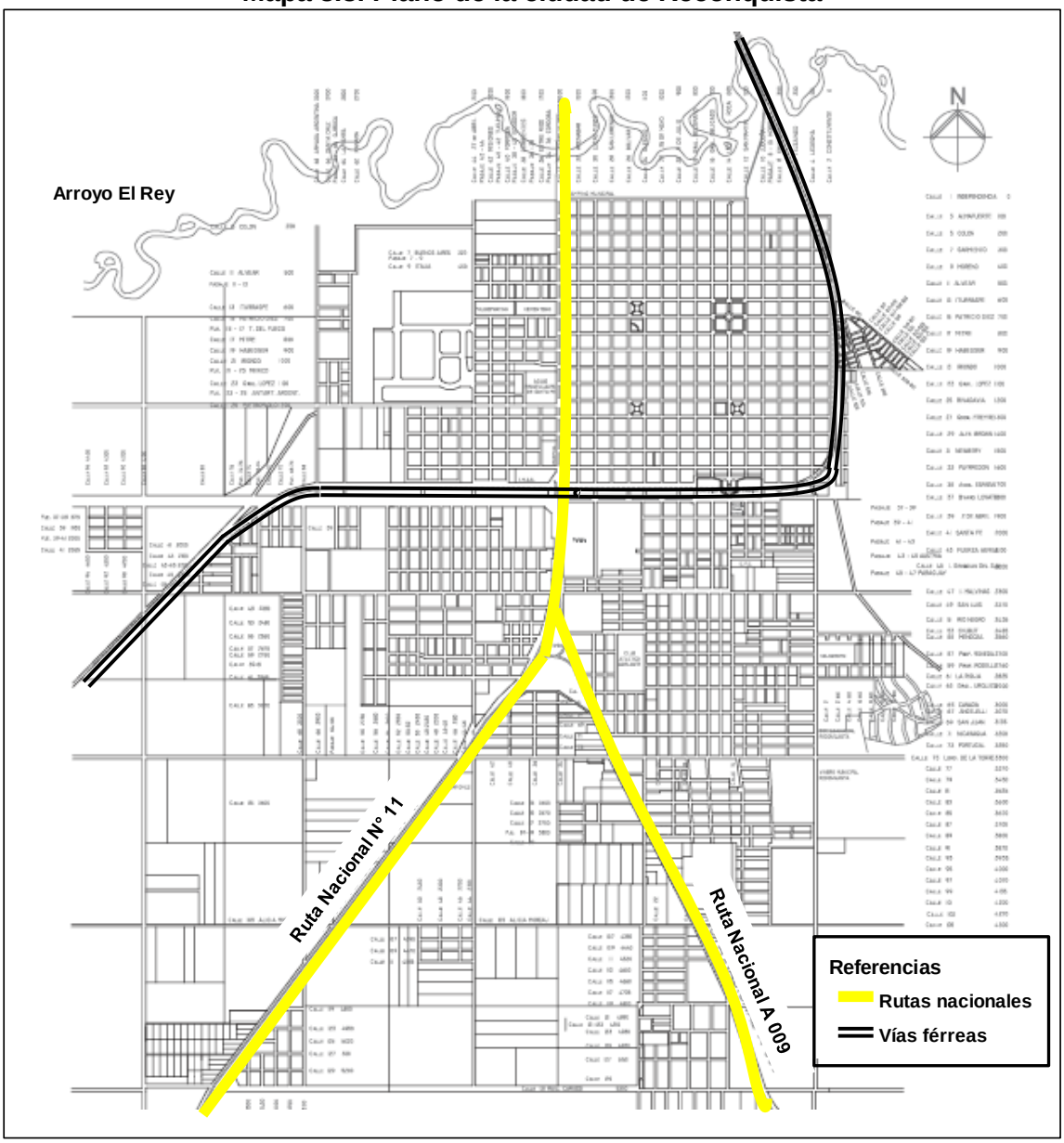
Las figuras (**3.1 a 3.13**) que se encuentran posteriormente, aportan imágenes de ambas ciudades, que contribuyen a una mejor aproximación a las mismas. No sólo son fotografías panorámicas sino que otras también hacen referencia a sitios puntuales, de interés para el devenir de Reconquista y Venado Tuerto, y sobre los cuales haremos referencia más tarde.

Mapa 3.2. Plano de la ciudad de Venado Tuerto



Fuente: Venado virtual (http://www.venadovirtual.com.ar/)

Mapa 3.3. Plano de la ciudad de Reconquista



Fuente: Secretaría de Planeamiento urbano y Vivienda. Municipalidad de Reconquista.

Figura 3.1. Ciudad de Venado Tuerto: Vista aérea

Fuente: www.venadotuerto.gov.ar

Figuras 3.2. Ciudad de Venado Tuerto: Silos a la vera de las vías ferroviarias (a), por donde asiduamente hay circulación de trenes (b)

Fuente: Trabajo de campo (2012)

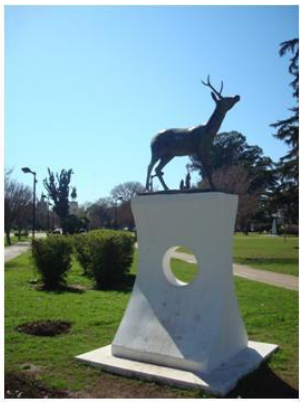
Figura 3.3. Ciudad de Venado Tuerto: Vista área del Parque Industrial

Fuente: www.copainvt.com.ar

Figura 3.4. Ciudad de Venado Tuerto: Zona primaria aduanera

Fuente: www.celimex.com.ar

Figuras 3.5. Ciudad de Venado Tuerto: Plaza San Martín



Fuente: Trabajo de campo (2012)

Figuras 3.6. Ciudad de Venado Tuerto: Edificio Municipal (a) y sede del Nodo de la Región 5 del Plan Estratégico Provincial (b)

Fuentes: www.partidosocialistavt.blogspot.com (a) y www.melincuediario.com.ar (b)

Figuras 3.7. Ciudad de Venado Tuerto: Universidad Tecnológica Nacional (a) e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (b)

Fuente: www.frvt.utn.edu.ar (a) y www.venadovirtual.com.ar

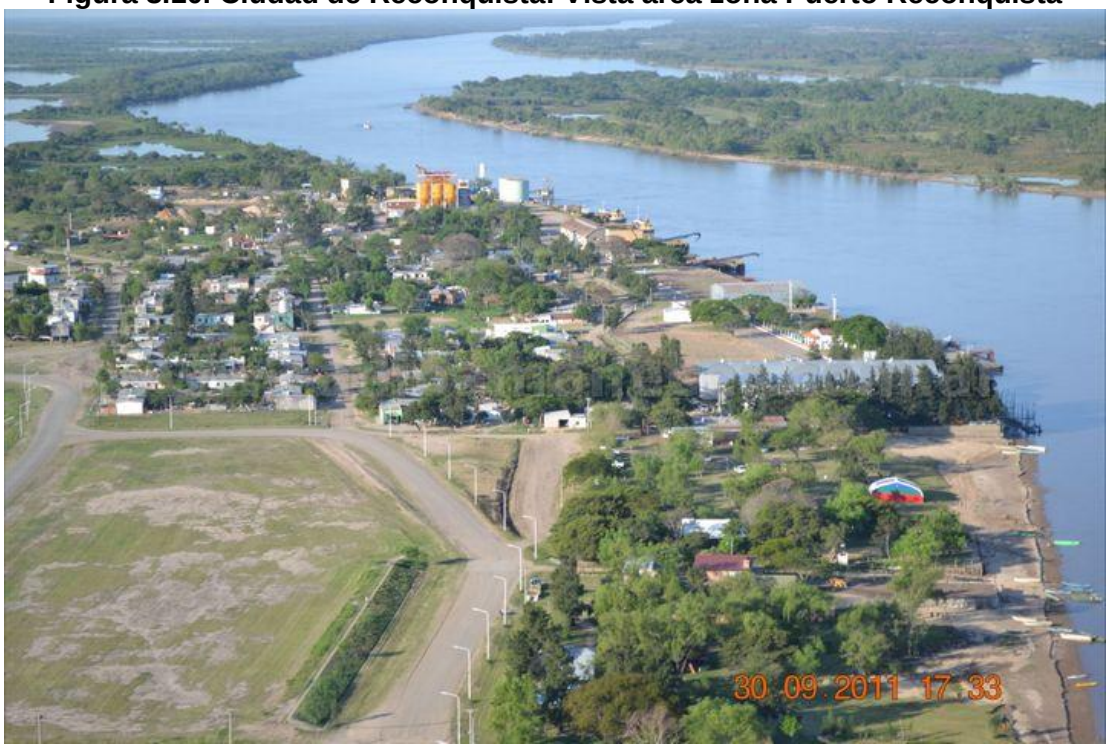
Figura 3.8. Ciudad de Reconquista: vista aérea

Fuente: www.radioamanecer.com.ar

Figuras 3.9. Ciudad de Reconquista: Plaza 25 de Mayo

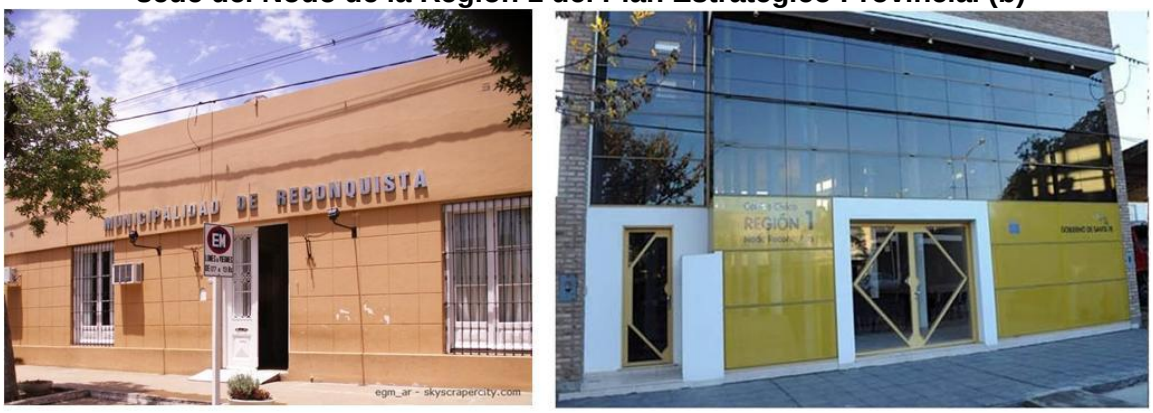
Fuente: Trabajo de campo (2012) (a) y www.reconquistaturismo.gov.ar (b)

Figura 3.10. Ciudad de Reconquista: Vista área zona Puerto Reconquista



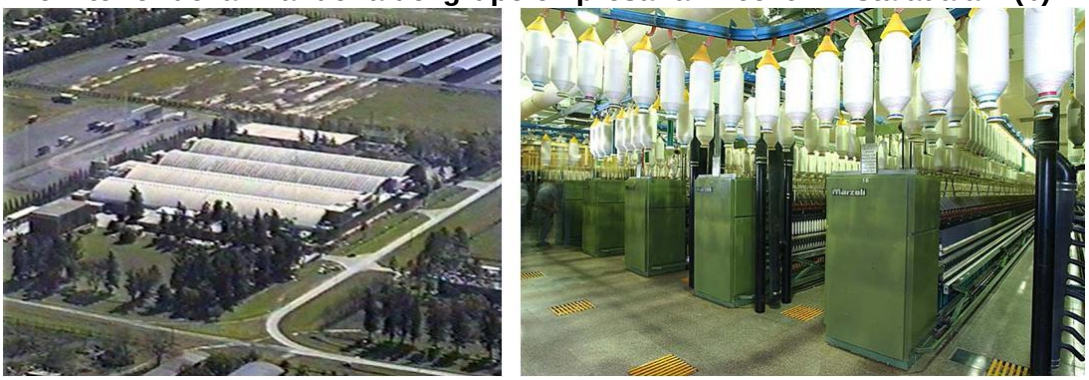
Fuente: www.radioamanecer.com.ar

Figuras 3.11. Ciudad de Reconquista: Edificio municipal (a) y sede del Nodo de la Región 1 del Plan Estratégico Provincial (b)



Fuentes: www.skyscrapercity.com (a) y www.santafe.gov.ar

Figuras 3.12. Ciudad de Reconquista: Vista aérea del Parque Industrial (a) e interior de la hilandería del grupo empresarial Vicentín instalada allí (b)



Fuente: www.vicentin.com.ar

Figuras 3.13. Ciudad de Reconquista: Universidad Tecnológica Nacional (a) y Escuela de Alimentos de la Universidad Nacional del Litoral (b)

Fuente: www.radioamanecer.com.ar

Ambas ciudades han tenido un pasado común: una población indígena expulsada de estos territorios para dar paso a una nueva etapa de ocupación territorial, y con ella a un nuevo proyecto de Nación. De esta forma tuvieron lugar importantes migraciones a partir de las cuales estas localidades no sólo fueron desarrollándose urbana y demográficamente sino también sentando las bases institucionales y la impronta cultural y social que en la actualidad conforman los cimientos de estos espacios. Al mismo tiempo se ido acrecentando la importancia de Reconquista y Venado Tuerto para sus respectivas regiones, en términos administrativos, económicos, sociales y demográficos. La ciudad del norte es capital del departamento General Obligado y aunque Venado Tuerto no lo es de su departamento[51], sí es la localidad más poblada y la cual ha ido ganando mayor complejidad como proveedora de bienes y servicios.

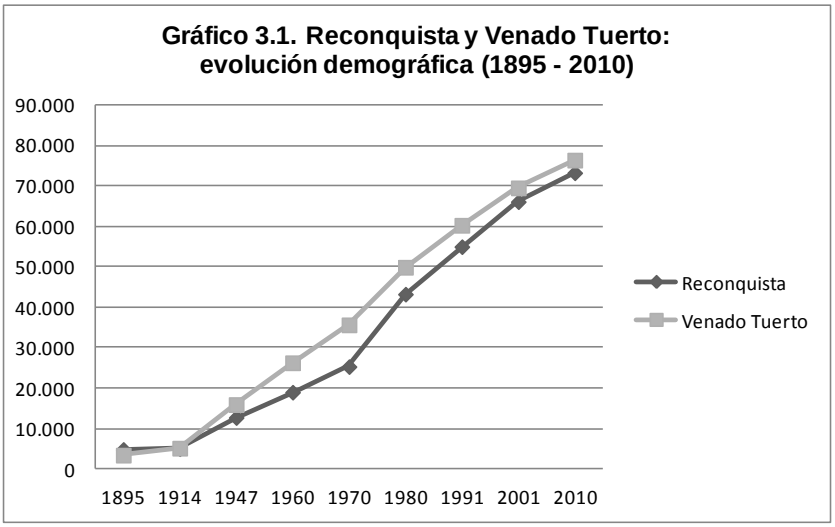
[51] La cabecera del Departamento General López es la ciudad de Melincué, lo cual fue establecido en el año 1886, siendo ésta la población más antigua del sur de Santa Fe, creada como fuerte para cumplimentar un sistema de posta del Virreynato del Rio de La Plata. Aunque por estas razones históricas mantiene este papel,

3.3. Evolución y estructura de la población local y regional

A través de los censos históricos, vemos la evolución demográfica que han seguido ambas ciudades, testimonios a su vez de la progresiva ocupación territorial de la provincia y el país. Reconquista y Venado Tuerto han tenido trayectorias demográficas similares, aunque no exentas de particularidades (**Gráfico 3.1**). Hacia 1895, momento en el cual ya se había expulsado de ambas a la población indígena y comenzado una nueva etapa de ocupación, la ciudad del norte presentaba cierta ventaja respecto al número de habitantes, impulsada por su temprano desarrollo industrial, dado el procesamiento de sus materias primas agrícolas, y la creación del puerto en 1889. Tras el censo de 1914 hay un período temporal de importancia durante el cual no hay registros censales.

Al reanudarse la implementación de este instrumento, ya pasadas las dos Guerras Mundiales y las oleadas migratorias generadas por las mismas, observamos que ambas ciudades prácticamente han triplicado el número de habitantes. Por otra parte, el año 1944 es señalado por varios entrevistados como un año importante dentro del crecimiento, no sólo poblacional, de Reconquista. En ese año se instala la Base Aérea Militar Reconquista a 7 km. de la ciudad, aportando un nuevo elemento de dinamismo. A partir de los '60, las dos ciudades continúan creciendo, destacándose una década después el hecho de que en ambos sitios se inauguran los respectivos parques industriales. El crecimiento poblacional es constante en una y otra, comenzando a ser popularmente reconocidas como "la perla del norte" y "la esmeralda del sur", aunque es especialmente llamativo el ritmo alcanzado por Venado Tuerto.

Gráfico 3.1. Reconquista y Venado Tuerto: evolución demográfica (1895 - 2010)



Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda (INDEC)

en las últimas décadas han existido múltiples reclamos políticos para trasladar la cabecera departamental a Venado Tuerto.

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 encuentra a ambas localidades con más de 50.000 habitantes, lo cual las coloca dentro del rango de ciudades medias de Argentina. Diez años después, encontramos cifras similares para ambas localidades: mientras Reconquista alcanza los 66.143 habitantes, Venado Tuerto cuenta con 69.563. En tanto, el último censo realizado en el año 2010 muestra como ambas ciudades han pasado la barrera de los 70.000 habitantes, manteniéndose la superioridad de la localidad del sur.

Si observamos comparadamente la evolución demográfica de estas ciudades y el crecimiento de la población provincial (**Cuadro 3.1**), apreciamos que el gran aumento de pobladores que se registra en la provincia entre 1895 y 1914 (126%), no impacta de igual manera en nuestras ciudades. Mientras Venado Tuerto crece a un 50%, Reconquista lo hace a un 4%, lo cual guarda relación con la temprana consideración de la primera de ellas dentro de las políticas nacionales, en este caso la colonización agrícola que impulsó la llegada de importantes contingentes de inmigrantes al país. Una vez finalizado este proceso colonizador, hacia 1910, el crecimiento provincial comenzó a ser más lento, aunque entre las más de tres décadas comprendidas entre 1914 a 1947, se registra un incremento poblacional de 89%. En ese mismo intervalo temporal nuestras ciudades han crecido a niveles extraordinarios: Reconquista un 154% y Venado Tuerto un 209%, aunque no sólo se ha ido poblando el interior provincial, sino que las ciudades de Rosario y Santa Fe han crecido considerablemente y en sus puertos ya se desarrolla un importante intercambio comercial (Alcaraz, 2005).

Cuadro 3.1. Evolución de la población de la Provincia de Santa Fe, Venado Tuerto y Reconquista (1895-2010)

	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Provincia de Santa Fe	397.000	900.000	1.703.000	1.885.000	2.136.000	2.466.000	2.798.000	3.001.000	3.194.537
Reconquista	4.837	5.017	12.729	19.000	25.333	43.263	55.010	66.143	73.293
Venado Tuerto	3.430	5.153	15.947	26.284	35.667	49.919	60.308	69.563	76.432

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda (INDEC)

Mientras la variación intercensal 1947-1960 muestra un crecimiento provincial de poco más del 10%, Reconquista y Venado Tuerto mantienen un buen nivel de crecimiento, más destacado en la segunda de ellas, ascendiendo a un 65%. A partir de allí, la provincia mantiene un aumento estable de población, en torno al 13-14%, a excepción de las últimas dos décadas (1991-2010), cuando la variación porcentual se reduce a la mitad de lo mostrado en los períodos anteriores, es decir presentando un aumento que apenas alcanza el 7% en 2001 y aún más bajo en 2010 (6,4%).

Tras el período intercensal de 1960-1970, en el que ambas ciudades presentan un volumen de crecimiento similar, cercano al 33%, comienza a ver diferencias importantes en el aumento poblacional de las mismas. Para la década del '80, Reconquista muestra

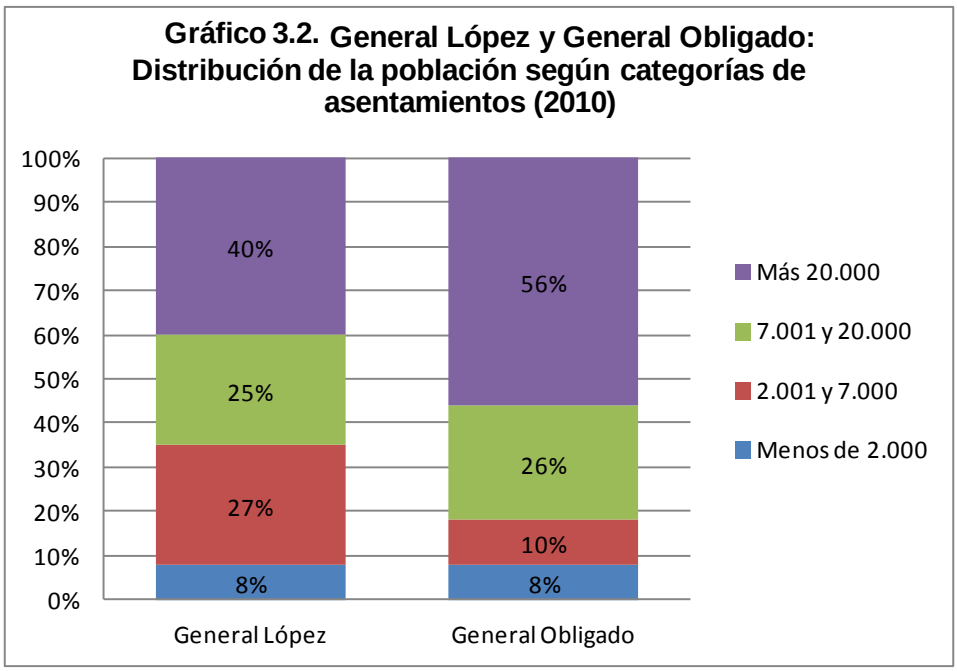
un crecimiento del 70%, mientras Venado si bien presenta una cifra notable (40%), aún se encuentra lejos de alcanzar a la localidad del norte. Este margen de diferencia se estrecha en las siguientes décadas, aunque Reconquista continúa llevando la delantera respecto a Venado Tuerto, lo cual se reitera en los últimos períodos. A pesar de ello, en términos de población absoluta, desde 1914 la localidad venadense ha mostrado su supremacía sobre la reconquistense.

Por otra parte, considerando el número de población con que cuentan nuestras ciudades en relación a sus departamentos, es innegable el peso demográfico de Venado Tuerto y Reconquista al interior de los mismos, así como la preferencia de los habitantes de residir en núcleos urbanos de mayor jerarquía. Si contemplamos el comportamiento demográfico de los asentamientos al interior de los departamentos a los cuales estas ciudades medias pertenecen, detectamos que el crecimiento de las mismas va de la mano de la disminución de la población en los núcleos más pequeños.

El departamento General Obligado cuenta con 22 asentamientos, mientras General López posee 31. En este último, las variaciones entre el censo 2001 y el censo 2010, muestran el descenso de población en prácticamente todos los asentamientos con menos de 2.000 habitantes. Incluso considerando el grupo de aquellas localidades que poseen entre 2.001 y 7.000 habitantes, menos de la mitad de ellas presentan algún grado de crecimiento poblacional durante dicho período. Superando el umbral de las 7.000 personas, sólo encontramos cuatro ciudades, tres de las cuales no superan los 20.000 habitantes y cuyo crecimiento es ciertamente diferente: Villa Cañás apenas muestra un 1,1%, Rufino alcanza un 3,3% y Firmat -con un 8,9%- se coloca en un nivel de crecimiento cercano a Venado Tuerto. Ésta es la única ciudad que sobrepasa los 20.000 habitantes, presentando un crecimiento intercensal (9,9%) mucho mayor que el resto de asentamientos de su departamento.

En el departamento General Obligado, sólo tres de las once poblaciones con menos de 2.000 habitantes han mostrado variaciones positivas entre ambos censos. En la siguiente categoría -entre 2001 y 7.000- se ubican cinco poblaciones, de las cuales dos muestran un crecimiento significativo. Por su parte, tres de las cuatro localidades entre 7.001 y 20.000 han crecido durante dicho período. En tanto, las ciudades más importantes, las contiguas Reconquista y Avellaneda, muestran un incremento que supera el 10%.

De esta forma, según los últimos datos desagregados por localidad con los que contamos, la distribución en los mencionados departamentos se daría de la forma en que muestra el **Gráfico 3.2**. Allí observamos que la mayor parte de la población de ambos departamentos se encuentra en las ciudades más importantes, es decir, en Venado Tuerto en el caso de General López y en Reconquista y Avellaneda en el caso de General Obligado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

También en ambos departamentos en torno a un cuarto de su población reside en localidades de entre 7.001 y 20.000 habitantes. En cambio, en la siguiente categoría (de 2.001 a 7.000) presentan diferencias notables pues mientras el departamento del norte presenta sólo un 10%, el del sur casi triplica ese porcentaje. Los asentamientos de menos de 2.000 habitantes son los menos representativos en ambos casos.

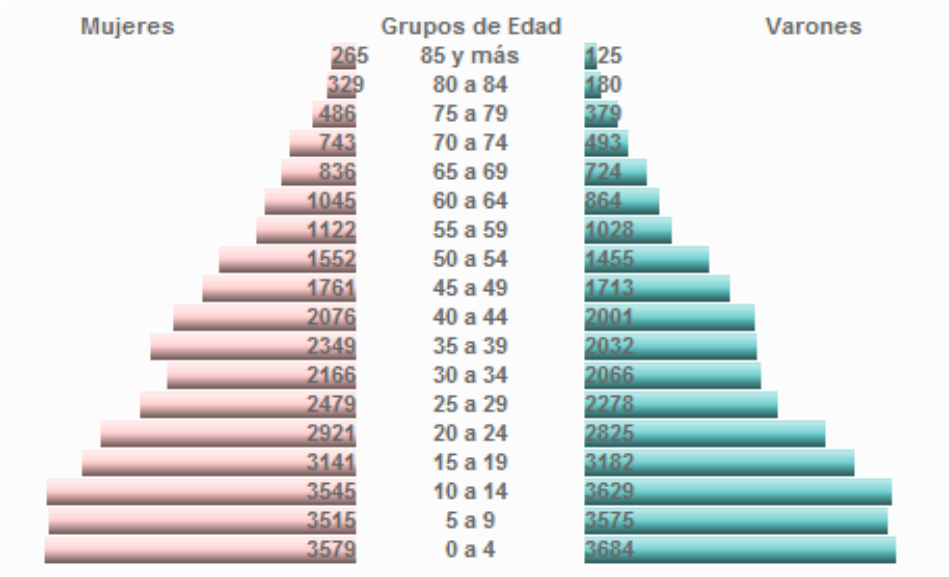
3.4. Características y condiciones de vida de la población

Introduciéndonos ya en las características demográficas de ambas ciudades, podemos observar las correspondientes pirámides poblacionales en los **Gráficos 3.3 y 3.4** Reconquista lleva la delantera en relación al total de población entre 0 a 14 años, aunque en ambos casos están equiparados los valores de hombres y mujeres. Posteriormente, considerando la población de entre 15 y 64 años, Venado Tuerto presenta una mayor representatividad en cuanto a la población femenina, mientras Reconquista en la masculina. A su vez, en lo referente a los grupos de edad avanzada (más de 64 años), Venado Tuerto posee más población en estos rangos etarios, tanto en varones como en mujeres. Aunque el nivel de población de más de 65 años es mayor en Venado Tuerto que en Reconquista, ello se ve compensado en la ciudad del sur por la robusta forma que la pirámide toma en su zona central, es decir por la presencia de mayor población activa. A raíz de ello, el índice de dependencia económica es levemente más elevado en Reconquista, donde hay entre 140 y 170 personas inactivas por cada cien

económicamente activas, mientras en Venado Tuerto es de entre 120 y 140 por cada cien.

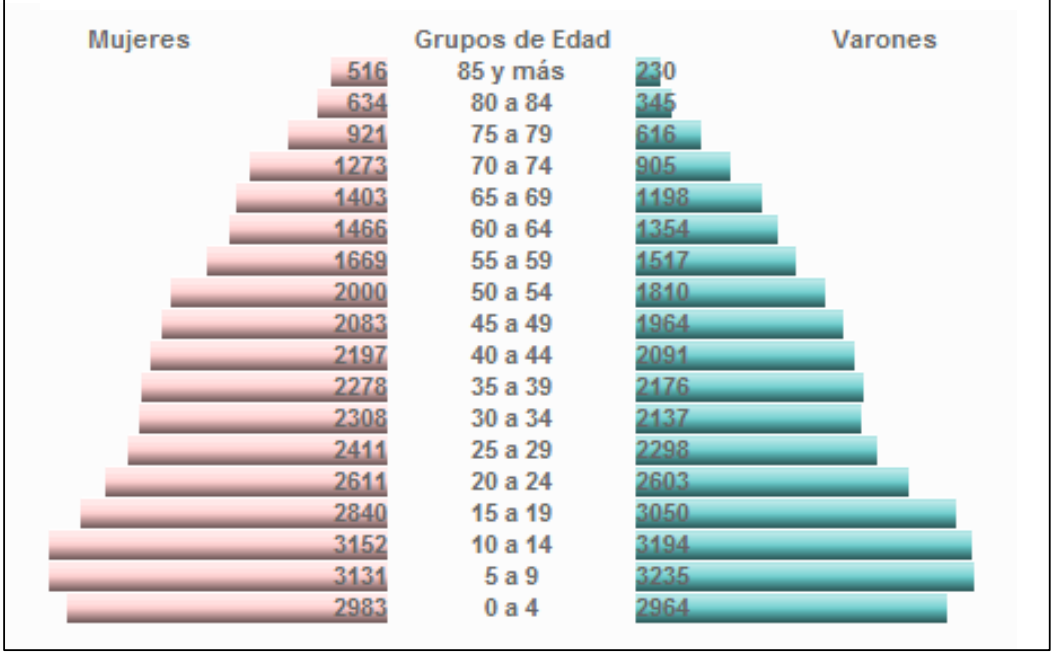
Dentro del total poblacional, existen también diferencias respecto a la población económicamente activa, es decir aquellas personas mayores de 14 años que tienen empleo o intenciones de conseguirlo, pues mientras en Reconquista equivale a un 39%, en Venado Tuerto alcanza el 44%. Por otra parte, ambas ciudades coinciden en contar con una cantidad similar de mujeres en edad de procrear (entre 14 y 49 años), siendo 17.324 para el caso de Venado Tuerto y 17.556 para Reconquista. A pesar de que la ciudad del sur lleva una mínima ventaja, ésta muestra una desventaja respecto a la localidad del norte en cuanto a la cantidad de hijos que estas mujeres dieron a luz en el año anterior del último censo con el que contamos, es decir en el 2000, ya que mientras en Venado Tuerto han nacido 1.275 niños, en Reconquista la cifra se eleva a 1.716.

Gráfico 3.3. Reconquista: Pirámide poblacional por grupos de edad (2001)



Fuente: Ministerio del Interior y Transporte de la República Argentina

Figura 3.4. Venado Tuerto: Pirámide poblacional por edades (2001)



Fuente: Ministerio del Interior y Transporte de la República Argentina

En términos de condiciones de vida, ambas ciudades coinciden en contar con un alto porcentaje de población que no posee cobertura sanitaria (mutual u obra social privada) -el 42,56% en Venado Tuerto y el 49,98% en Reconquista-, siendo los habitantes de más corta edad (0 a 14 años) los que se encuentran más desprotegidos. Las dos localidades superan el porcentaje de población provincial sin cobertura (41%), aunque se hallan por debajo del porcentaje nacional (48%). En términos educativos **(Cuadro 3.2)**, respecto a los habitantes de más de 15 años que no poseen instrucción o poseen la instrucción primaria incompleta, mientras Venado Tuerto presenta casi un 17%, el porcentaje de Reconquista (20,54%) supera a su vez las cifras presentadas en la provincia de Santa Fe y el país. A nivel provincial y nacional es relevante el porcentaje con primaria completa y secundaria incompleta, ya que prácticamente la mitad de la población de 15 años o más se encuentra en esa condición. Ello también se presenta de esta forma en ambas ciudades, aunque Venado Tuerto es esta vez la que presenta cifras mayores que Reconquista, Santa Fe y Argentina.

Por su parte, en lo referente al porcentaje de población que ha completado sus estudios secundarios, aunque no así los terciarios o universitarios, ambas localidades presentan una cifra similar, en torno a un 23%, lo cual las posiciona por debajo de los porcentajes provincial y nacional. El porcentaje de población que ha logrado finalizar sus carreras terciarias o universitarias, presenta cifras cercanas tanto en la provincia como en el país,

mientras nuestras ciudades muestran un volumen inferior, más favorable para la ciudad del sur.

Cuadro 3.2. Nivel de instrucción alcanzado: Porcentaje de población de 15 años y más (2001)

Nivel de instrucción	Venado Tuerto	Reconquista	Provincia de Santa Fe	Argentina
Sin Instrucción o primaria incompleta	16,74%	20,54%	17,51%	17,90%
Primaria completa y secundaria incompleta	52,28%	48,42%	48,31%	48,87%
Secundaria completa y terciario o universitario incompleto	22,64%	23,14%	25,50%	24,49%
Terciario o universitario completo	8,33%	7,91%	8,68%	8,73%

Fuente: Ministerio del Interior y Transporte de la República Argentina

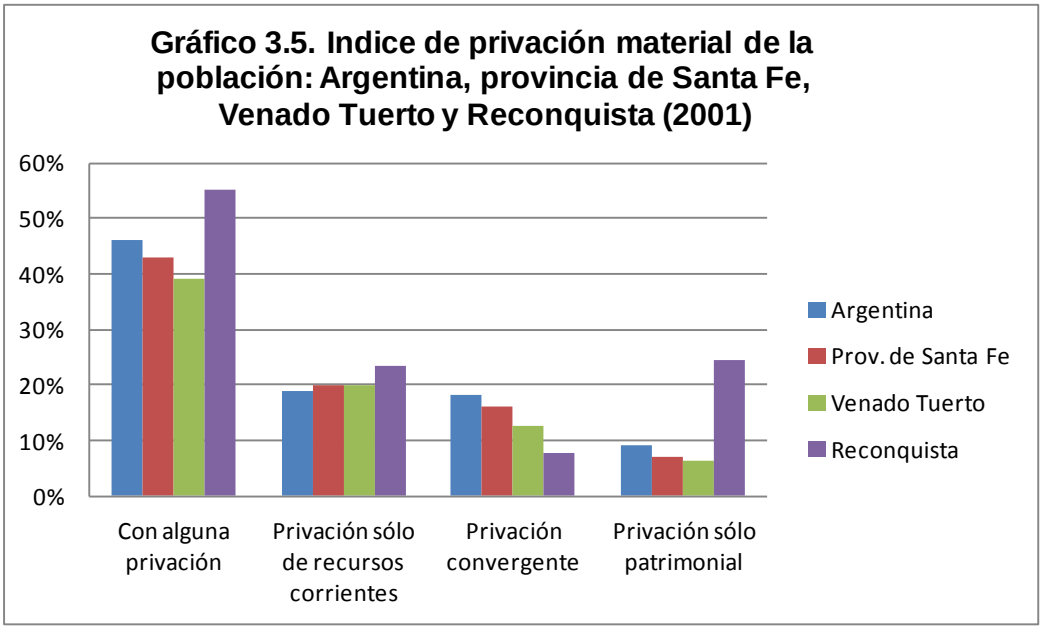
Ya siendo preocupantes las cifras vinculadas a la salud y la educación, en ciertos casos, estas necesidades son aún más profundas y se traducen en un marcado deterioro de sus condiciones de vida. Como comentáramos en el capítulo anterior, los indicadores de calidad de vida de la población muestran en general cómo los porcentajes del centro-sur se duplican en el norte. Nuestras ciudades de estudio no escapan de esta generalidad y son el fiel reflejo de sus entornos. En términos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en Venado Tuerto un 8,3% de la población presenta esas carencias, mostrando una cifra que supera a la de su departamento (General López, 7%), donde la mayor parte del resto de localidades incluso presenta porcentajes inferiores al departamental. Por su parte, Reconquista muestra un porcentaje bastante más elevado que Venado Tuerto, con un 14% de habitantes en dicha situación, pero aún por debajo del porcentaje que muestra el departamento al cual pertenece (General Obligado, 17%) y dentro del cual en algunas de sus localidades, la porción de población con NBI supera el 40%. Considerando que el porcentaje de población con NBI en la provincia de Santa Fe es de un 9,4% mientras en Argentina es de 9,1%, se hace visible que Venado Tuerto se ubica por debajo de estos niveles mientras Reconquista presenta la situación opuesta, sobrepasando estas cifras por una importante diferencia.

En este sentido, también podemos considerar el índice de privación material[52] **(Gráfico 3.5)**, el cual contempla la privación patrimonial, la privación de recursos corrientes y la convergencia de ambas. El porcentaje de población que padece alguna privación es

[52] En base al Censo del año 2001 dado que dicha información no se encuentra disponible para el último Censo 2010.

mucho mayor en Reconquista (55%) que en el país o la provincia, mientras Venado Tuerto presenta un porcentaje significativo (39%), aunque aún así se halla debajo del provincial y nacional. La ciudad del norte también lleva la delantera respecto a aquellas personas que padecen privación de los recursos corrientes, es decir la disponibilidad de los hogares para adquirir bienes y servicios básicos para la subsistencia. Sin embargo, en este caso, las diferencias con Venado Tuerto y la provincia, las cuales presentan el mismo valor (20%), y el país (19%), son menores.

En términos de privación patrimonial, es decir considerando las condiciones habitacionales de la población, Reconquista supera ampliamente a la otra ciudad de estudio así como a las instancias provincial y nacional, ya que su 24% cuadriplica la cifra de Venado Tuerto (6%), prácticamente también la de Santa Fe (7%) y la de Argentina (9%). A pesar de que la localidad reconquistense presenta siempre los volúmenes de población más significativos, al considerar la privación convergente, aquella que comprende al grupo poblacional que sufre la carencia tanto patrimonial como de recursos corrientes, es Venado Tuerto quien muestra una cifra mayor (12%). Ésta prácticamente duplica la de Reconquista (7%), aunque se encuentra por debajo de la provincial (16%) y nacional (18%). Entonces, aunque en términos generales, es mayor el número de población reconquistense la que puede presentar algún tipo de privación, el hecho de que la localidad venadense presente un porcentaje tan elevado de personas sobre las cuales convergen ambas carencias, coloca a un importante grupo de población en una situación de vida muy precaria.



Fuente: Elaboración propia en base datos Instituto Provincial de Estadística y Censos

Este escenario, el cual en buena parte se encuentra vinculado al crecimiento poblacional -fundamentalmente generado por migraciones internas- que ambas localidades habrían tenido en la última década, ha deparado fenómenos hasta el momento en ellas desconocidos y cuya mención es recurrente en las entrevistas realizadas. Por un lado, el déficit habitacional, que en Venado Tuerto, considerando que el mismo "(...) se ha incrementado en los últimos años debido al crecimiento vegetativo de la población y a un vasto y complejo proceso de migraciones internas" (Municipalidad de Venado Tuerto, Ordenanza Nº 3705/09, 22/04/2009), ha llevado a iniciativas tales como la creación en el año 2009 de un área específica (Dirección Municipal de Viviendas) dentro del Municipio para el tratamiento de estas cuestiones. Otro proyecto vinculado a la solución de esta problemática es la propuesta de expropiación de terrenos[53] o la cesión de tierras municipales al Gobierno Nacional[54] para la construcción de viviendas sociales.

En Reconquista, también preocupa el déficit habitacional que superaría las 8.000 viviendas, lo cual se traduce en 4.200 familias en esta condición e incluso las autoridades locales consideran que la cifra se multiplicaría si se contemplaran aquellos que quedan afuera de las lista de postulantes a acceder a una vivienda pública por no tener un salario fijo o tenerlo pero sin poder acreditarlo por estar contratado en negro. Este problema se generaliza a nivel nacional y se entrelaza con otras cuestiones tales como el crecimiento de la pobreza, la falta de acceso a créditos inmobiliarios y la falta de planificación estatal[55].

El otro fenómeno que en ambas ciudades varios entrevistados han asociado al crecimiento demográfico y al déficit habitacional, es la ocupación ilegal de terrenos que ha tenido lugar en los últimos años. Sin embargo, ello no siempre se encuentra vinculado a migraciones internas ya que, en el caso de Venado Tuerto, buena parte de las familias que se encuentran en esa situación son nativas de la ciudad[56]. La problemática también

[53] Se trata puntualmente de los terrenos en donde antiguamente estaba instalado el frigorífico Swift. Dicho espacio alcanza las 33 hectáreas y es propiedad de una firma brasileña. (Periódico La Capital, " Un diputado pide expropiar terrenos del Swift para viviendas", 11/09/2012)

[54] Periódico digital Más, "El Intendente gestionará créditos hipotecarios ante Diego Bossio", 19/11/2012 (http://www.masvenadotuerto.com.ar/875/venado-tuerto/56357-el-intendente-gestionara-creditos-hipotecarios-ante-diego-bossio.html, consultado el 14/03/2013)

[55] Periódico Uno, "Déficit habitacional: faltan más de 8.000 viviendas en Reconquista", 19/01/2011.

[56] Periódico La Capital, "Preocupa la usurpación de terrenos públicos y privados en Venado", 08/03/2010. Periódico digital Más, "Radiografía de los asentamientos irregulares en Venado Tuerto", 11/10/2012.

se reitera en Reconquista, donde a mediados del año 2012 se contabilizaban 276 familias asentadas en terrenos usurpados[57].

El coordinador en Reconquista del Instituto de Cultura Popular (INCUPO) nos aporta una visión más amplia del conflicto, vinculándolo con la expulsión de población rural debido a procesos tales como la creciente "sojización": "*La disputa por quedarse con una porción de tierra es fuertísima, lo cual no es sólo un problema argentino sino latinoamericano. Por la soja y la ganadería la tierra se ha ido concentrando en pocas manos (...) Aunque la agricultura de ciertos cultivos sea más rentable en el bosque chaqueño, si sacás los montes, el bosque se vuelve muy vulnerable por sequías, inundaciones, expulsión de población. Quizás el dinero de la soja derrame algo sobre ese territorio pero de todas formas no va a alcanzar para paliar ese gran desastre sociocultural y político que se genera. Hoy en Reconquista hay un tremendo problema por el tema de la tierra, hace un tiempo que la gente se avocó a ganar territorio. Hay muchas familias ocupando un pedazo de tierra por necesidad (...) Reconquista, como Rosario o Santa Fe, se llenó de asentamientos. Eso a corto plazo es un problema social, político y económico. Por eso hay que pensar en un desarrollo integral porque un 'plancito' de viviendas no es desarrollo*".

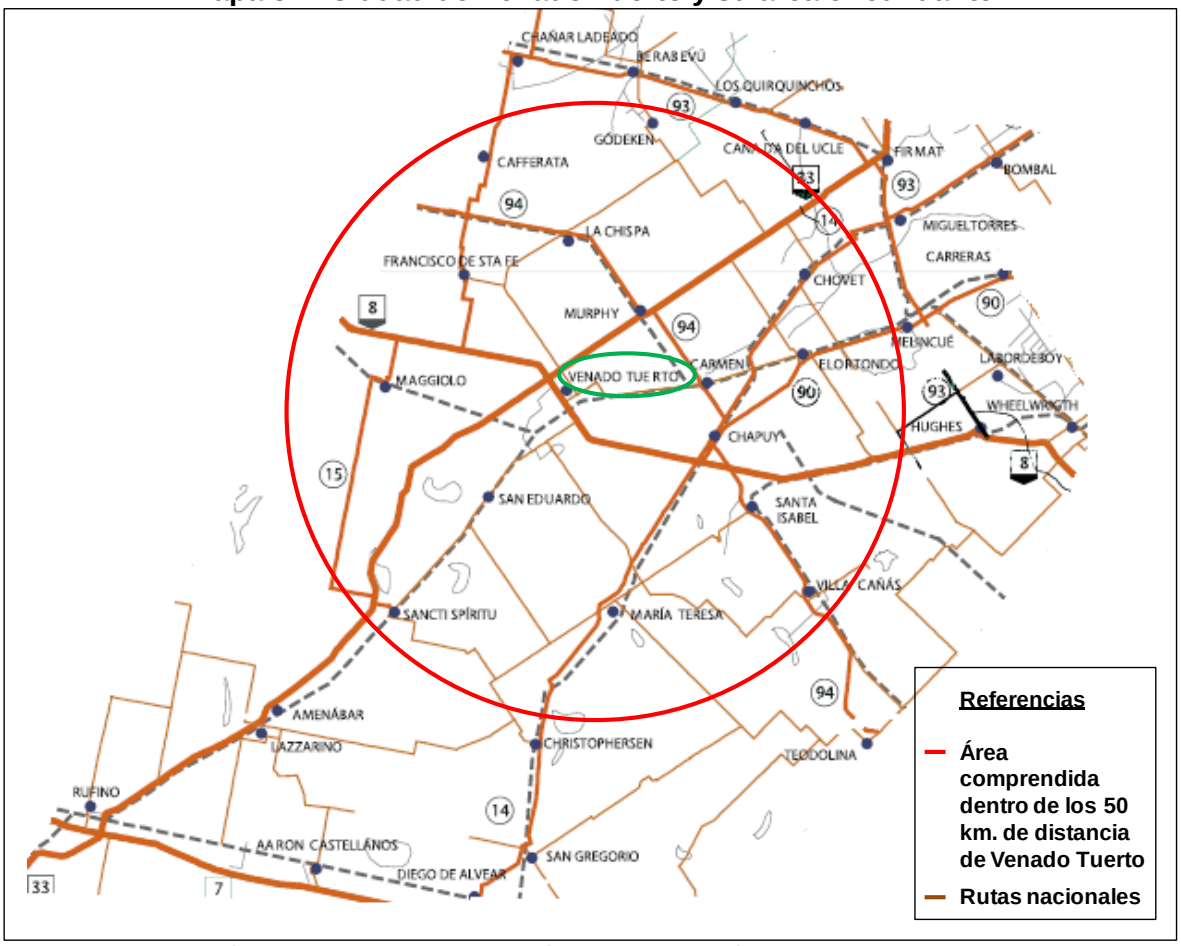
A su vez, a los efectos de analizar la infraestructura sanitaria y educativa de ambas localidades, además de considerar la población comprendida dentro de sus límites administrativos, también debemos tener en cuenta a aquella que ocasionalmente puede desplazarse hacia las mismas. En este sentido, además de una población local que alcanza los 76.432 habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010), si consideramos la población urbana y rural que se halla en un radio máximo de 50 kilómetros de distancia (**Mapa 3.4**), nos encontramos con más de 40.000 personas que potencialmente podrían acudir a Venado Tuerto en busca de servicios y bienes de diverso tipo. Su posición estratégica, en la intersección de dos rutas nacionales (N° 8 y N° 33), tiene vital importancia en términos de accesibilidad y ha contribuido desde sus orígenes a convertirla en un destacado nodo regional.

Así lo comprende el Secretario de Planeamiento y Obras Privadas del Municipio de Venado Tuerto, quien considera su posicionamiento geográfico como una clave fundamental de su desarrollo: "*Lo que posiciona a Venado Tuerto es estar sobre dos rutas nacionales. Cuando en el '40 comienza a desarrollarse la industria automotriz, la trama urbana empieza a apoyarse sobre las rutas nacionales y la ciudad empieza a crecer sostenidamente. De todas formas, si esta misma ciudad estaría a 50 km. de Rosario, no le*

[57] Periódico El Litoral, "Sigue la usurpación de tierras pese a los esfuerzos oficiales por desactivarla", 10/07/2012.

hubiese ido como le fue. La distancia con Pergamino y Río Cuarto[58] *ha generado una localidad que tiene un radio de influencia de 100 kilómetros*". La coordinadora del gabinete municipal tampoco duda acerca de la importancia de la localidad dentro de la región: "*Venado Tuerto es centro de la región, es una ciudad que aglomera una serie de pueblos muy pequeños. Tuvo fuertes migraciones internas, fundamentalmente en épocas de crisis, que fueron muy significativas en 2001 y los años siguientes. Venado es centro de la región en todos los aspectos (...) Lo que la hace especial es estar estratégicamente ubicada en ese ángulo de rutas 8 y 33, paso a Buenos Aires y Córdoba.*"

Mapa 3.4. Ciudad de Venado Tuerto y su área circundante



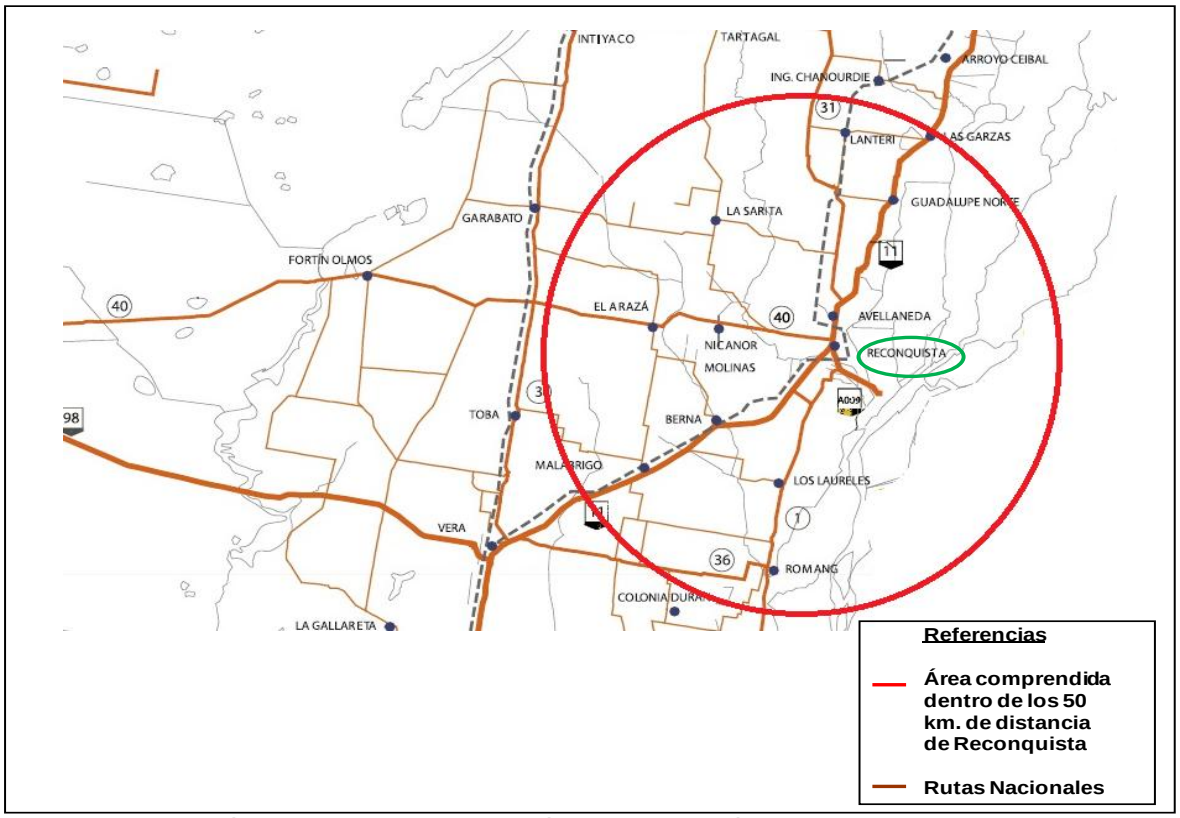
Fuente: Elaboración propia en base a mapa extraído del Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe (2008)

Sin embargo, ello no impide la existencia de ciertas rivalidades o recelos con localidades vecinas pues tal como menciona el presidente del Centro Regional para el Desarrollo del Sur de Santa Fe: "*La gente se queja que Venado Tuerto aglutina todo pero si tiene un*

[58] Venado Tuerto se encuentra alejada del Gran Rosario y su zona de influencia así como de otras ciudades de relativa importancia para su región (dista a 147 km. de la ciudad bonaerense de Pergamino y a 239 km. de la localidad cordobesa de Río Cuarto).

problema viene a Venado Tuerto". Esto podría ser un obstáculo para la concepción de proyectos regionales, lo cual trataremos más profundamente en el siguiente capítulo.

Mapa 3.5. Ciudad de Reconquista y su área circundante



Fuente: Elaboración propia en base a mapa extraído del Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe (2008)

De igual manera, si consideramos la población del entorno próximo de Reconquista **(Mapa 3.5)**, nos encontramos con más de 50.000 personas que potencialmente podrían recurrir a esta localidad buscando satisfacer distintas necesidades. Es un número muy limitado de localidades el que rodea a esta ciudad media, y a medida que aumenta la distancia a ella, sobre todo hacia el oeste, también disminuye la cantidad de núcleos urbanos de relativa importancia.

Un investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Agencia Reconquista) nos explica su visión acerca del crecimiento poblacional así como las causas que motivan el desplazamiento temporal o permanente desde el entorno próximo hacia esta ciudad media: "*En los últimos años Reconquista creció enormemente en términos poblacionales, eso ligado a la migración rural en nuestra zona. De Santa Fe capital a Resistencia*[59] *hay unos 550 kilómetros donde Reconquista es la ciudad más importante en el sentido de oferta laboral, de desarrollo industrial, de oferta académica con más de 100 carreras*

[59] Resistencia es la capital de la vecina provincia de Chaco, separada de Reconquista por 220 kilómetros.

terciarias. Mirás alrededor y esta ciudad es un polo atractivo para el medio rural que no tiene más posibilidades o para los jóvenes que buscan otras oportunidades. Tiene una gran potencialidad pero falta desarrollar muchas cosas como servicios u ordenamiento urbano porque creció desordenadamente, quizás porque se dio en poco tiempo".

De igual manera, el Coordinador en Reconquista del Instituto de Cultura Popular (INCUPO) expresa las asimetrías que empujan a esta población circundante a recurrir a este gran centro regional en busca de productos o servicios con los que no cuentan en su lugar de origen: *"(...) hay que trabajar en el desarrollo rural para que estas familias se desarrollen en las áreas rurales y parajes que hay rodeando Reconquista y todos los departamentos en igual situación...a pesar de ello, las grandes inversiones se siguen concentrando en las ciudades más grandes como Reconquista. Ello no está mal pero no le sirve a esta gente si seguimos sin desarrollar sus parajes más cercanos*".

Todo ello representa una importante presión para los servicios educativos y, sobre todo, sanitarios, de Reconquista y Venado Tuerto. La capacidad de provisión de estos servicios a la población ha ido aumentando con el paso del tiempo, aunque no con la misma celeridad que el crecimiento demográfico ni las demandas que debe afrontar un centro regional de su jerarquía. En lo referente a la infraestructura educativa, Venado Tuerto cuenta actualmente con un buen número de escuelas públicas (de enseñanza general básica, técnicas y especiales), tres institutos terciarios y dos sedes de universitarias (Universidad Tecnológica Nacional y Universidad Nacional de Rosario). Varios entrevistados han insistido en la importancia que supondría la creación de una universidad propia, considerando que las existentes son extensiones de universidades con sede central en otras ciudades. La misma tendría un perfil agrario y, de hecho, hace varios años que se viene gestionándose su concreción, aunque de momento sin resultados tangibles.[60]

En Reconquista, como nos ha comentado el historiador Pablo Pila, el proceso de desarrollo de instituciones educativas ha sido muy progresivo: "*Muy paulatinamente se fueron creando las escuelas primarias. Reconquista se fundó en 1872 y la primer escuela secundaria se creó en 1915 cuando esto ya era una población grande. La segunda escuela secundaria se crea en 1934 cuando Reconquista era ya una gran ciudad*". De esta manera se ido acrecentando el número de colegios, aunque quizás la cifra actual esté lejos de ser suficiente, como nos lo explica la delegada seccional de Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFE): "*En Reconquista no tenemos tantas escuelas pero sí muchos alumnos, es decir superpoblación de escuelas; en cambio hay más escuelas*

[60] Periódico Clarín, "¿Universidad Agraria Nacional?", 05/06/2010.
Periódico digital Sin Mordaza, "Aprueban creación de Universidad Agraria", 31/02/2012.

dispersas por todo el territorio departamental pero con menor número de matrícula, esa es una cuestión muy importante que tiene que ver con la realidad de la ruralidad".

En términos de infraestructura sanitaria, tanto Venado Tuerto como Reconquista cuentan con varios centros de salud municipales y sanatorios privados, pero cada una de ellas cuenta con un único gran hospital que debe acoger las demandas de cada una de las regiones. En el caso de Venado Tuerto, debemos referirnos al Hospital "Dr. Alejandro Gutiérrez", que fue inaugurado en 1908 "por necesidad evidente en una ciudad creciente y de acelerado desarrollo". Si bien progresivamente se fueron agregando áreas de atención, no han carecido de obstáculos dada la "constante falta en lo que respecta a la formación de profesionales ya sea en su ciclo universitario o en el de especialistas"[61]. Por su parte, el Hospital Central de Reconquista, manifiesta dificultades por la falta de recursos humanos y materiales para afrontar los requerimientos sanitarios de la región[62]. Actualmente, en ambas ciudades, se encuentran en construcción dos nuevos hospitales como parte de los objetivos regionales establecidos por el Plan Estratégico, aunque el ritmo de construcción es muy progresivo y los avances son aún incipientes.

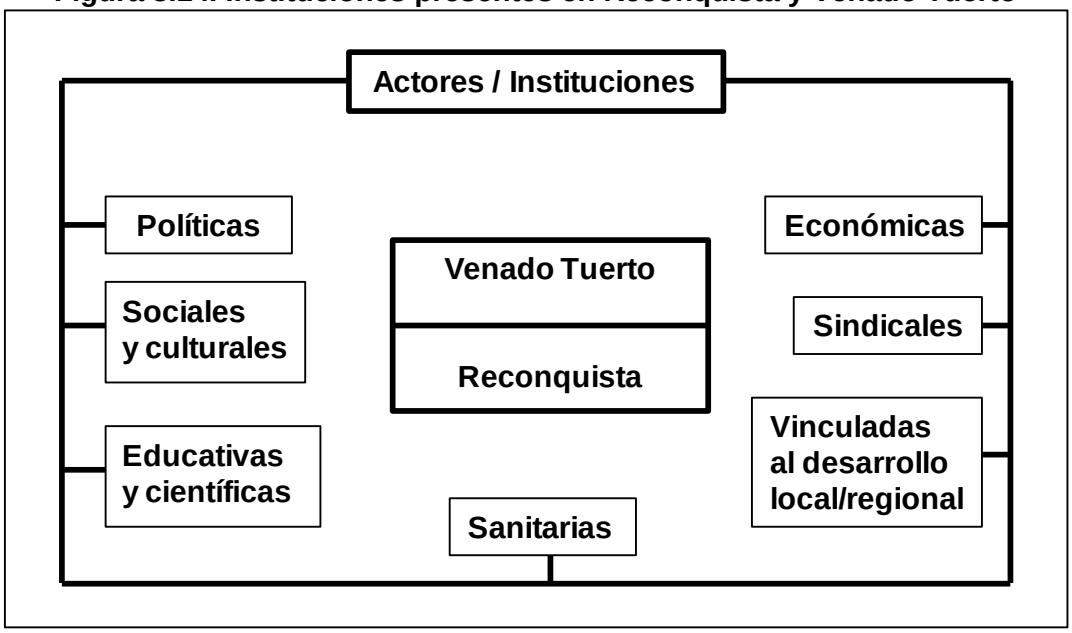
3.5. Presencia institucional

Son numerosas y diversas las instituciones presentes en ambas ciudades, muchas de ellas con una trayectoria de larga data y cuya fundación se remonta a los mismos orígenes de dichas localidades como núcleos organizados. También otras de creación más reciente que van surgiendo a partir de la creciente complejidad que van asumiendo estas sociedades. La constitución de estas entidades es también diversa, aunque predominan aquellas públicas o privadas, siendo muy escasas las entidades donde convergen ambos tipos de actores. Las relaciones entre las mismas serán tratadas detenidamente en el siguiente capítulo, mientras a continuación nos limitaremos presentar el escenario institucional de cada localidad (**Figura 3.14**).

[61] Información extraída del sitio web del Hospital: http://hospitalgutierrez.awardspace.com/

[62] Periódico El Litoral, "Reconquista: denuncian que la salud está colapsada por la falta de recursos", 01/03/2010, http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/03/01/regionales/REGI-04.html

Figura 3.14. Instituciones presentes en Reconquista y Venado Tuerto



Fuente: Elaboración propia

Entre los actores políticos destaca la imprescindible labor de los municipios locales. En la actualidad, ambas ciudades coinciden en que sus intendentes se encuentran transitando por su segundo mandato consecutivo, por lo que al finalizar el presente habrán estado al mando de sus respectivas ciudades por el lapso de ocho años. Al mismo tiempo, mientras el municipio de Reconquista se encuentra en manos del Frente Progresista, Cívico y Social (el cual también comanda el gobierno provincial); el de Venado Tuerto pertenece al Partido Justicialista, que es quien se encuentra en el poder nacional desde 2001. A su vez, la presencia directa del gobierno provincial se manifiesta a través de los Centros Cívicos recientemente constituidos como parte del Plan Estratégico Provincial, entendidos como dispositivos edilicios emblemáticos que expresan tanto el principio de concertación entre Estado, mercado y sociedad civil, como de la presencia concreta e inmediata del Estado ante sus ciudadanos (Plan Estratégico Provincial, 2008).

Entre las entidades socio-culturales, hay algunas de amplia trayectoria y notable labor. Es el caso de las sociedades vinculadas a determinadas colectividades, dado que "la proximidad y los contactos de vecindad constituyen la base de las formas mínimas de asociación que encontramos en la organización de la vida urbana. Si a esto le sumamos un pasado o una historia en común, los lazos se estrechan más (...) Recordemos que si bien Reconquista surge primero como fuerte militar y luego como pueblo, la masa inmigratoria, proveniente del sur de Europa, que acogió a fines del siglo XIX y comienzos del XX recaracterizaron a esta comunidad. Dichas instituciones ocuparon un papel importante en la integración y fomento de los mencionados vínculos, como así también brindando asistencia y consejos a sus socios" (Codazzi, L; Lorenzón, M., 2005, p. 18). En

el caso de Reconquista nos encontramos con la presencia de la Sociedad Española (1883), la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos y Recreativa Unión y Beneficencia (1883), el Centro Social y Cultural Suizo (1884), la Sociedad Sirio-Libanesa (1924) y el Círculo Trentino de Reconquista (1993). Por su parte, en Venado Tuerto, hemos hallado la Asociación Española de Socorros Mutuos (1890), Asociación Italiana Social Mutual Cultural y Deportiva y la Sociedad Argentino-Irlandesa de Venado Tuerto (1966).

Si bien la mayoría de las sociedades son centenarias, también existen otras de más reciente fundación, como el Círculo Trentino de Reconquista fundado en 1993, aunque todas ellas coinciden en el objetivo de crear espacios en donde entablar lazos con otras personas originarias del mismo país o región. A ello se suman otros objetivos tal como el de la Sociedad italiana de Reconquista, la cual nació ante la necesidad de reclamar asistencia médica para los compatriotas llegados a la ciudad. Con el pasar del tiempo, estas instituciones se han ido adecuando a las demandas más actuales, tales como el asesoramiento frente a los requerimientos de los descendientes de gestionar la ciudadanía, fenómeno que se acrecentó con la crisis de 2001 y tras la recuperación de los últimos años, comenzó a disminuir. En todos los casos suelen tener una destacada actividad socio-cultural y son identificadas por la población como instituciones emblemáticas.

En el plano social, tampoco podemos dejar de referirnos a aquellas entidades que vinculan su labor directamente a la mejora de la calidad de vida de la comunidad. Entre ellas el Rotary Club, la Cruz Roja o Cáritas (dependiente de la Iglesia católica argentina). En Reconquista, destacamos la existencia del Instituto de Cultura Popular (INCUPO), cuya trayectoria es ampliamente reconocida. Desde 1970 trabaja junto a comunidades rurales campesinas y aborígenes del norte argentino, en torno a problemáticas tales como la alfabetización de adultos, el acceso a la tierra, la producción agroecológica, la promoción de derechos, el fortalecimiento de las organizaciones populares y el uso sustentable de los recursos naturales.

Dentro de las instituciones pioneras locales y regionales, en ambos casos, debemos mencionar las sociedades rurales, dada la vinculación de ambas ciudades con el sector agropecuario. La creación de la Sociedad Rural de Reconquista tuvo lugar en 1919, y en palabras de su presidente la institución tuvo mucha participación en el desarrollo del norte, ya que desde ella "*salieron las inquietudes para convertirla en ciudad, salió el tema del puerto, las inquietudes para trazar la ruta 11 hasta Paraguay*" e incluso "*el primer intendente de la ciudad, Patricio Diez, salió de aquí, donde fue el primer presidente formal*". Además de impulsar otras iniciativas vinculadas al sector productivo, como veremos en el siguiente epígrafe, la Sociedad ha apoyado "*la creación de las universidades. Por ejemplo, la Universidad Tecnológica Nacional se inició como Unidad*

académica con una sola carrera y luego en función de una gestión de la Sociedad Rural junto a otras instituciones se creó otra carrera, la Licenciatura en Administración Rural. (...) Eso fue un adelanto importante porque había mucha gente que no podía seguir una carrera universitaria ya que eso significaba trasladarse a una ciudad grande (Santa Fe o Resistencia). Esta creación de facultades absorbe una región muy amplia."

El origen de la Sociedad Rural de Venado Tuerto es más tardío (1937), aunque de igual forma es reconocida entre los propios productores agropecuarios como un referente a través del cual hacer llegar sus reclamos y preocupaciones a las esferas públicas. A su vez, la institución reafirma la necesidad de continuar con sus objetivos originarios, "facilitando medios y conocimientos, difundiendo acciones y nociones útiles, poniendo a disposición del sector agropecuario una amplia gama de servicios"[63]. Como nos ha comentado su actual presidente, la Sociedad "*ha tenido sus altibajos como cualquier entidad, pero hoy está trabajando mucho en la parte gremial y en contacto con la comunidad. Siempre trató de insertarse y para eso estamos haciendo muchas acciones. Se colabora mucho con otras entidades, se hacen ciclos gratuitos de charlas, se realiza la exposición rural donde participan más de 20 comunas y municipios de alrededor*".

Otra institución que hace varias décadas desempeña un rol fundamental en ambas regiones así como en prácticamente todo el país, es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), cuya labor consiste en realizar "acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país"[64]. La Estación Experimental Agropecuaria Reconquista tiene un área de influencia de 5.600.000 hectáreas que comprende los departamentos General Obligado, Vera, San Javier y 9 de julio. Sus metodologías de trabajo aplicadas a cada sector contemplan las particularidades a partir de las cuales se diseñan acciones que apuntan a solucionar las problemáticas locales y regionales. Ello considerando cuatro ejes fundamentales: herramientas de intervención, apoyo al agregado de valor, generación de información y capacitación (INTA, 2011).

Una investigadora de la Estación Experimental Agropecuaria Venado Tuerto, nos explica su tarea, fundamentalmente a través del Programa PROhuerta[65]: "*En nuestra zona, pero como línea general, la meta es mejorar la calidad de vida. Empezamos con el objetivo de la autoproducción de alimentos para quienes no tienen para adquirirlo, luego nos*

[63] Información extraída del sitio web de la Sociedad Rural Venado Tuerto: www.ruralvenadotuerto.org.ar

[64] Información extraída del sitio web del INTA: www.inta.gob.ar

[65] El programa Prohuerta, nacido hace más de 20 años, está dirigido a población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios (Información extraída del sitio web del INTA).

trasladamos a un escalón más allá. Incentivamos primero la seguridad alimentaria, y después que aquellos que puedan generar algo de excedente tengan la posibilidad de comercializarlo". Por otra parte, comenta: "*Este INTA tiene llegada a todas las localidades del departamento y en algunos casos impulsamos proyectos paralelos, como ferias donde se venden productos o capacitaciones (elaboración de dulces y conservas, construcción de invernaderos con botellas descartables)*".

Continuando con las instituciones vinculadas al ámbito productivo, constatamos también la existencia de entidades tales como cámaras industriales y comerciales o entes administradores de los parques industriales locales. En este sentido, en Reconquista, la constitución del Centro Industrial y Comercial data del año 1956, a partir del cual comienza a representar y asesorar a los comerciantes e industriales de la localidad. Treinta años más tarde, se origina la Cámara de Comercio Exterior, la cual tiene un área de desempeño que va más allá de la ciudad, abarcando los tres departamentos del Norte Provincial (General Obligado, Vera y 9 de Julio) y la zona norte del departamento San Javier. Ambas entidades, además de desempeñar un rol de representación, se ocupan de la organización de cursos de capacitación así como de coordinar la participación de empresas asociadas en eventuales ferias o exposiciones. En tanto, el Ente Parque Industrial de Reconquista, agrupa y representa los intereses de las diversas empresas radicadas allí, proveyéndoles de los servicios necesarios (energía, agua, seguridad) e intentando también mejorar la competitividad de las mismas mediante la capacitación de sus recursos humanos.

Por su parte, en Venado Tuerto, el Centro Comercial e Industrial es una entidad con una amplia trayectoria. La misma se constituyó en 1933 con la función principal de defender los intereses de sus asociados, los comerciantes e industriales venadenses. También brinda asesoramiento jurídico y financiero, al tiempo que ofrece seminarios y talleres de capacitación. Otra entidad destacada, la Cámara Regional de la Industria y Comercio Exterior de Venado Tuerto (CRICEX), nace en 1994 de la fusión de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y la Cámara Regional de Comercio Exterior, agrupando a empresarios de la ciudad y la zona. Esta entidad apuesta fuertemente a la formación de recursos humanos, realizando cursos cuyas orientaciones se vinculan en forma directa con los requerimientos de los empresarios. A su vez, otra de sus funciones prioritarias en la actualidad es prestar ayuda a sus asociados en la elaboración de solicitudes crediticias, fundamentalmente en cuanto a las ayudas ofrecidas por parte del Estado. Por último, el Parque Industrial "La Victoria" se encuentra desde sus inicios administrado por la Cooperativa Parques industriales, Comercialización, Provisión y Servicios Públicos Venado Tuerto, la cual promovió la instalación de empresas y el suministro de los servicios elementales y de cuyas características nos ocuparemos en el siguiente epígrafe.

Así como existen estas entidades que agrupan y defienden los intereses de los industriales y comerciantes, los trabajadores también poseen instituciones que los nuclean. Es el caso de la Confederación General del Trabajo (CGT), de alcance nacional y con representación física en ambas ciudades, así como de otras más vinculadas a determinados sectores, como la Asociación de Magisterio de Santa Fe, cuya proyección es provincial. También podemos mencionar otras asociaciones sindicales con filiales en las dos localidades, tales como la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), el Sindicato de Trabajadores Luz y Fuerza y el Sindicato Unión Trabajadores Hoteleros Gastronómicos (UTHGRA). A ellas podemos sumar, por ejemplo en Venado Tuerto, la presencia de la Asociación Regional Trabajadores de Prensa, o en Reconquista, del Centro Empleados de Comercio, la Asociación Obrera Textil de la República Argentina o el Sindicato de Trabajadores Telefónicos. Algunas de ellas brindan a sus afiliados prestaciones sanitarias y de formación profesional e incluso la gran mayoría cuenta con complejos de ocio a disposición de los mismos.

Una mención destacada merecen las instituciones dedicadas específicamente al desarrollo local y/o regional, algunas de las cuales desempeñan su labor desde hace varias décadas. En 1990, surge en Venado Tuerto, el Centro Regional para el Desarrollo del sur de Santa Fe, una asociación civil sin fines de lucro, cuya misión es coordinar los esfuerzos de los distintos sectores que conforman la entidad con la finalidad de contribuir a generar un desarrollo armónico e integral de la región sur de Santa Fe. Teniendo al departamento General López como ámbito territorial de trabajo, su interés radica en fomentar el mejoramiento de las actividades existentes y alentar la creación de nuevos emprendimientos así como generar y difundir información general y específica sobre la zona[66].

Como nos comentara la secretaria de la entidad: "*El Centro Regional es exclusivamente privado. Hubo negociaciones y desde el gobierno provincial se insistió en su constitución mixta, pero aquí no se quería cambiar el estatuto. Es una entidad apartidaria y de esa forma se intenta evitar los cimbronazos que podría provocar la participación pública*". Ello derivó, hacia 2007, en la creación de la Agencia de Desarrollo Santa Fe Sur, en la cual, además de las entidades comerciales, empresariales e industriales de la ciudad y la región, también tienen cabida las comunas y municipios del sur de la provincia. La presentación institucional en su sitio web da cuenta de la importancia de su constitución mixta así como también de su labor más enfocada hacia el sector productivo[67]: "La

[66] Información extraída del sitio web del Centro Regional para el desarrollo del sur de Santa Fe: www.santafesur.org.ar

[67] Si bien nacieron como Agencias PyMEs o Agencias para el Desarrollo Productivo, algunas de ellas luego cambiaron su nombre a Agencias para el Desarrollo Regional, aunque continúan dependiendo del Ministerio

Agencia tiene por objeto generar un organismo de concertación entre el sector público y privado que promueva el desarrollo económico y social de la región, a través del fortalecimiento de la productividad y competitividad de los actores económicos locales, en especial, las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y las entidades que agrupan las fuerzas productivas de la región"[68].

Su presidente nos explica la actual realidad de la institución: "*Hace 3 años que tratamos de fortalecerla pero avanza muy de a poco. La esencia de la Agencia es 'bajar' al territorio las políticas productivas de la provincia y la nación, es derramar en el territorio las herramientas del sector público (...) La Agencia es muy nueva, todavía no está fortalecida aunque estamos trabajando en muchos programas. Cuesta mucho hacer todo porque faltan recursos (...) Tratamos de 'bajar' programas nacionales y provinciales para exportar y brindar créditos pero nos resulta complicado porque no contamos con la gente necesaria, no se puede pagar un buen sueldo o falta equipamiento. Falta dinero para notificaciones, difusión o talleres*".

Por su parte, en Reconquista se desempeñan instituciones similares. La Asociación para el Desarrollo Regional fue fundada en 1995, por voluntad de las autoridades políticas de las comunas y municipios de 15 distritos pertenecientes al sur del departamento General Obligado y el norte del departamento San Javier. A estos actores públicos se integran luego otros de carácter mixto vinculados al sector productivo (centros industriales y comerciales, sociedades rurales, cooperativas agropecuarias), en carácter de socios adherentes lo cual significa que tienen voz pero no voto. Entre sus objetivos se mencionan la promoción del desarrollo socio-económico de la zona, la participación activa en la política productiva de la provincia y de la Nación, la gestión ante autoridades nacionales, provinciales u otros organismos para la obtención de subsidios, préstamos y demás beneficios destinados a inversiones en equipamiento y mejoramiento de la producción regional[69].

Más tarde, hacia el año 2004, comenzó a forjarse la Agencia para el Desarrollo Económico Productivo (ADEPRO), mediante un convenio de cooperación con la Organización no Gubernamental Gruppo di Volontariato Civile (Bologna, Italia) y el Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento del rol de la Agencia como actor de cambio y generador de conductas entre los diversos protagonistas económicos, promoviendo la articulación público-privada

---

de Industria del gobierno nacional y su ámbito prioritario de trabajo es el productivo, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

[68] Información extraída del sitio web de la Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur: http://www.adsfs.org.ar

[69] Información extraída del sitio web de la Asociación para el Desarrollo Regional: http://adrrqta.org.ar

y su estrecha relación con diversas instituciones técnico-científicas[70]. De esta forma se integran más cabalmente los intereses de los actores privados, a la vez que dada la coincidencia en el ámbito de acción, se realiza una división de tareas entre esta Agencia y la Asociación para el Desarrollo Regional. La primera se orienta más hacia los sectores productivos secundarios y terciarios, mientras la segunda se dedica al trabajo con los productores primarios.

El coordinador de ADEPRO nos comenta su metodología de trabajo en el territorio: "*Nos enfrentamos a un espacio con diferencias muy importantes. Debimos replantearnos la estrategia de intervención por lo que comenzamos a fomentar acuerdos territoriales, contemplando la figura de las corresponsalías que son como 'sucursales' de la agencia extendidas en nuestro territorio ubicadas en Villa Ocampo, Romang, Malabrigo, Vera y Margarita. Es una estrategia de descentralización y una forma de atender la diversidad territorial, porque los que mejor conocen su condición son las personas que viven allí*". El objetivo de estas corresponsalías es acercar a los productores servicios y herramientas de financiamiento para sus microemprendimientos, así como brindar capacitación y asesoramiento en la formulación de proyectos productivos.

Aunque ambas ciudades muestran similitudes respecto a la presencia de instituciones que se desempeñan en distintos ámbitos, también hay al menos una cuestión que las diferencia ampliamente. Esto refiere a la importancia y el éxito que en Venado Tuerto han tenido las experiencias cooperativas tanto públicas como privadas, mientras en Reconquista las mismas no han podido prosperar. La primera de ellas organizó la provisión de sus servicios esenciales en torno a cooperativas públicas (Cooperativa de Obras Sanitarias[71] y Cooperativa Limitada de Electricidad[72]). Al mismo tiempo, el parque industrial de la localidad nace en el año 1971, a partir de la voluntad de los empresarios locales de conformar una cooperativa de carácter privado que hasta estos días administra dicho espacio (Cooperativa de Parques Industriales, Comercialización, Provisión y Servicios Públicos de Venado Tuerto), teniendo como objetivos el facilitamiento de la radicación de la pequeña y mediana empresa industrial y la generación de un desarrollo armónico de industrias de diversas características así como erradicar estas actividades del ejido urbano[73]

[70] Información extraída del sitio web de ADEPRO: www.adepro.org.ar

[71] Dicha cooperativa quedó conformada en 1965 cuando el entonces intendente municipal Fernando López Sauqué expuso ante un grupo de vecinos la necesidad de contar con una red cloacal y planta de tratamiento de aguas servidas (Información extraída del sitio web de la Cooperativa: http://www.cosvt.com.ar).

[72] Cooperativa creada en 1972.

[73] Información extraída del sitio web de la Cooperativa: http://www.copainvt.com.ar

El Coordinador del Nodo Venado Tuerto de la Región Cinco del Plan Estratégico Provincial valora estas características locales de la siguiente manera: "*Una de las cuestiones a favor de Venado es su capacidad de gestionar per se ante el abandono provincial. Muchas localidades quedaron esperando los servicios provinciales, mientras Venado generó su propio servicio de electricidad, su propio servicio de cloacas, su propio servicio de aguas, a través de cooperativas. Eso es una potencialidad muy interesante, el haber podido desarrollar sus servicios esenciales a partir de la comunidad*". Más adelante, en el abordaje del caso, retomaremos nuevamente este interesante aspecto.

Sin embargo, en Reconquista, no han prosperado este tipo de iniciativas, lo cual puede atribuirse, por ejemplo, a la facilidad con la que han les ha llegado la provisión de ciertos servicios. Así lo considera el gerente de la Asociación para el Desarrollo Regional, quien observa en ello uno de los grandes puntos negativos de la localidad y su población: "*El gran drama de Reconquista es ser durante muchos años ciudad cabecera, entonces el Estado traía obras sanitarias, aguas, telefonía, energía; mientras las otras poblaciones más chicas, como la vecina Avellaneda, tienen desde hace décadas cooperativas que proveen esos servicios públicos. Si no fuera por esos sistemas cooperativos muchas poblaciones no hubiesen tenido nada, entonces eso que obligó a que esas poblaciones se preocupasen por generar sus propias cosas creó una cultura distinta*". Este entrevistado nos brinda otra observación acerca de por qué a pesar de tener orígenes culturales comunes y conformar entre ambas un área metropolitana, existen estas diferencias tan marcadas con su vecina localidad: "[en Avellaneda] *hay toda una trayectoria muy distinta a Reconquista, que es mucho más cosmopolita, donde a algunos le interesa algo y a otros no le interesa nada por estar sólo de paso y es difícil tener una ciudad cuando no hay sentido de pertenencia*".

Otras experiencias asociativas recientes tampoco han encontrado una trayectoria exitosa. Es el caso del Instituto Tecnológico del Norte Santafesino (ITEC), creado en 2003, como parte de un programa que también estableció institutos de similares características en otras ciudades santafesinas con el fin de capacitar los recursos humanos de la región. En el caso de Reconquista, el instituto se constituye por la asociación del Municipio local, la Sociedad Rural, el Centro Comercial e Industrial, la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Tecnológica Nacional, el Ente Parque Industrial y la Asociación para el Desarrollo. Las carreras que se dictaban eran las de Técnico en Mantenimiento Industrial y Técnico en Organización Empresarial.

A partir de 2012, el instituto comienza a disolverse, según nos comenta la secretaria del Centro Industrial y Comercial, dado que "*Las carreras no cumplieron los objetivos que desde el Ministerio de Educación se fijaron para la parte académica*", por lo que "*el nivel de los egresados no es el ideal y dependerá de cada uno capacitarse más*". Ella misma

concluye en que el ITEC, "*fracasó por desidia, por desinterés o porque nadie tomó el mando",* en lo cual coincide el director de la Escuela Universitaria de Alimentos, perteneciente a la Universidad Nacional del Litoral, con sede en Reconquista: "*Aquí el ITEC no funcionó, sí lo hizo por ejemplo en Esperanza*[74]*, donde hay más compromiso porque al margen de las diferencias se avanzaba hacia el objetivo. (...) Para mí es un común del norte: la retórica, dar la orden como 'patrón de estancia' y luego alguien lo hará. Uno va haciéndose un estereotipo regional. Eso marca las actitudes de la gente. Esto del "patrón de estancia" se ve en algunos dirigentes. Entendiendo eso para justificar que el ITEC no funcionó*".

Actualmente, se encuentra en gestión la creación del Polo Tecnológico de Reconquista, a partir de la asociación entre la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), la Universidad Nacional de Litoral (UNL) y el Ente Parque Industrial de Reconquista. Tras el objetivo de articular el conocimiento científico con el sector productivo regional, se encuentran iniciadas las obras edilicias, aunque restan por definirse cuestiones jurídicas y académicas centrales de su funcionamiento. Ese proyecto también se encuentra avalado y financiado por el gobierno provincial, en el marco de su plan estratégico.

Aunque analizaremos su tarea más detalladamente en el siguiente capítulo, dejamos también constancia aquí de la existencia y extendida labor, en ambas localidades, de asociaciones vecinales. Las mismas se conforman en cada distrito barrial, escogiendo un representante que luego a su vez traslada las problemáticas particulares a la federación o comisión intervecinal en donde confluyen todas las asociaciones de vecinos de cada ciudad. Su desempeño es clave en los planes estratégicos, sobre todo aquellos de origen local.

Por último, tras mencionar y caracterizar las instituciones de Venado Tuerto y Reconquista, y luego de un intenso trabajo de campo realizado en ambas, debemos destacar otra característica común y que en ciertos casos favorece así como en otros entorpece los lazos intra e interinstitucionales. Ello consiste en que la dimensión de estas ciudades medias hace que las relaciones institucionales, e incluso las empresariales, sean muy permeables a las relaciones personales entre los sujetos que allí conviven a diario, y que en muchos casos coinciden en más de un ámbito. En el siguiente capítulo nos ocuparemos de indagar y profundizar en torno a esta y otras características que tendrían notable influencia sobre las redes institucionales que podrían existir en estas localidades, fundamentalmente en relación a la participación de los distintos actores en los diferentes planes de desarrollo que allí convergen.

[74] Ciudad ubicada en el centro provincial, a 30 km. de la capital de la provincia.

3.6. Dinámica económico-productiva

Las estructuras productivas de Venado Tuerto y Reconquista, han estado desde sus inicios claramente influenciadas por las actividades primarias. Contamos con escasos datos estadísticos del sector agropecuario a nivel local, aunque los mismos alcanzan para dar cuenta de que, tal como hemos visto en el Capítulo 2, siendo el norte predominantemente ganadero y el sur agrícola, nuestras ciudades no son una excepción dentro del panorama regional.

Tal como nos muestra el **Cuadro 3.3**, observamos que la superficie de Reconquista es mayor que la de Venado Tuerto, a pesar de lo cual la aptitud de sus suelos permite un uso diferencial. Mientras la localidad del norte presenta suelos marginales, destinados principalmente a la ganadería, la ciudad ubicada en la Pampa húmeda dedica prácticamente el 70% a la agricultura. Como segunda actividad respecto a la cantidad de hectáreas dedicada a ellas, en estas ciudades se complementan con la agricultura y la ganadería respectivamente. Venado Tuerto muestra luego una superficie destinada a la actividad forestal, aunque no hay registro de ello en Reconquista. A su vez, en ambas localidades son escasas las hectáreas destinadas a la cría de animales de granja, la floricultura u horticultura, destacándose más en el sur que en el norte.

Otro de los aspectos manifiestos en el cuadro es que aunque la superficie total del distrito venadense es menor que la del reconquistense, se encuentra más fragmentada que éste, lo cual también da la pauta de la disputa ejercida por obtener una porción de la tierra con más altos rindes y por ende mejor valorada del país. Es también llamativa la diferencia respecto a la superficie de desperdicio, es decir aquella que no se destina a la actividad económica sino a viviendas o vías de comunicación, pues mientras en Venado Tuerto se señalan 1.836 hectáreas, en Reconquista se encuentran sólo 3. De todas formas, vale destacar que esta información proviene de una encuesta realizada anualmente por el gobierno provincial, por lo cual si bien se releva a más de un 90% de los productores, no llega a su totalidad a causa de lo cual hay cierto margen de error, notable por ejemplo en el hecho de que la sumatoria de todas las hectáreas destinadas a los distintos usos no alcanza el número total de hectáreas de los respectivos distritos.

Cuadro 3.3. Cantidad y superficie de explotaciones agropecuarias, por destino de la tierra según localidad (Junio 2012)

	Cantidad de explotaciones agropecuarias	Superficie Total (Has.)	Ganadería	Agricultura	Forestal y frutal	Granja, floricultura, horticultura y otras	Superficie de desperdicio
Venado Tuerto	**174**	**21.072**	**3.249**	**14.453**	**129**	**47**	**1.836**
Reconquista	**105**	**37.469**	**28.736**	**7.631**	**-**	**10**	**3**

Fuente: Encuesta Ganadera. Gobierno de la provincia de Santa Fe.

A su vez, el desarrollo de sus respectivas actividades primarias predominantes dio paso a las primeras industrias agroalimentarias locales. Algo de ello nos comenta el Presidente Sociedad Rural Reconquista: "*Una de las cuestiones que surgió de la Sociedad Rural fue el frigorífico, por parte de un grupo de productores que pusieron el dinero para iniciar el proyecto. Antes de eso, había que trasladar el vacuno a otro sitio, siendo Santa Elena*[75]*, Entre Ríos, el lugar más cercano*". El cultivo del algodón generó también hilanderías así como otros cultivos dieron paso a aceiteras de importante magnitud regional.

El mencionado entrevistado no duda del peso que las actividades primarias tienen para la localidad: "*Reconquista es una ciudad que esencialmente depende de la actividad agropecuaria y ello se percibe en la calle. Cuando anda bien la soja, el algodón, cuando anda bien la cosecha, se ve todo lleno: los locales comerciales, los bares, los restaurantes. Tiene un efecto multiplicador muy importante*". Por su parte, el presidente de la Sociedad Rural de Venado Tuerto describe la actividad agropecuaria local y regional de la siguiente manera: "*El 80% es agrícola: soja, maíz y trigo. La mayoría va al puerto de Rosario. La ganadería es muy intensiva, en campos bajos o encerrada en corral, aunque ha disminuido la cantidad de vacunos. También hay algunos tambos grandes. Gran parte de la soja se exporta, el maíz se usa mucho para feed lot y otra parte va al sector avícola*".

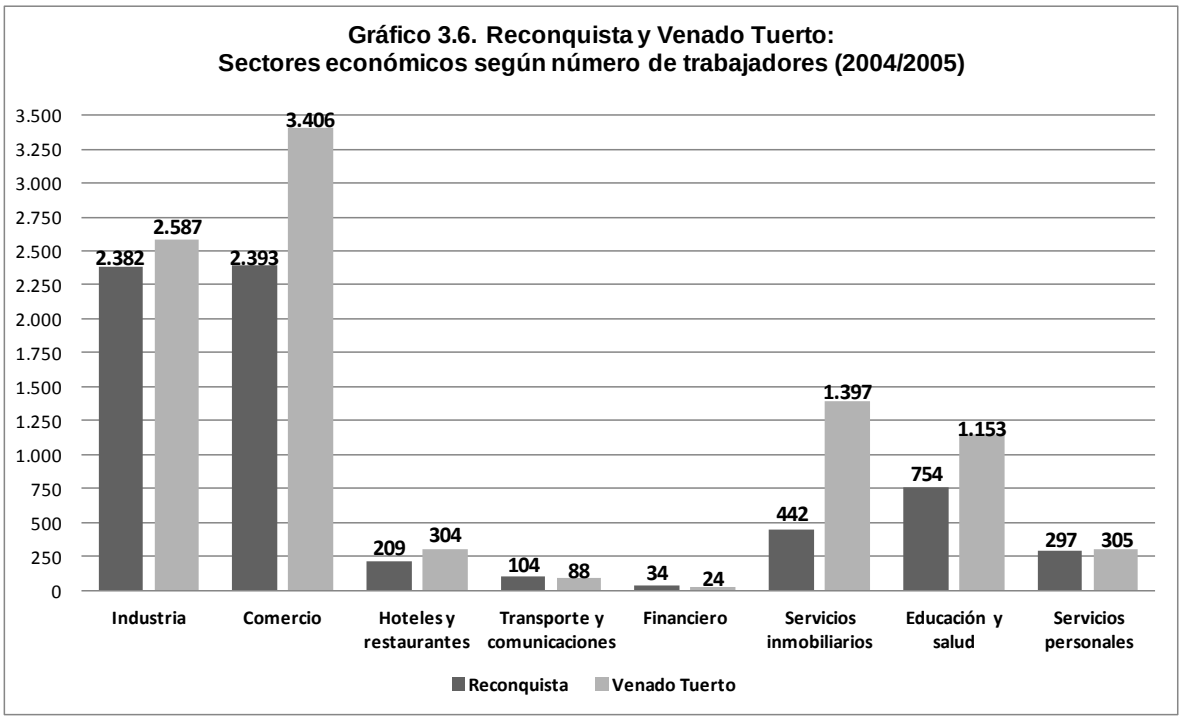
Estando la dinámica de ambas ciudades fuertemente vinculada al sector agropecuario, las mismas han adoptado un perfil muy diferente. Reconquista posee una tradición agroalimentaria más destacada (industrias frigoríficas, aceiteras, harineras) así como un temprano desarrollo industrial vinculado al cultivo del algodón. Por otra parte, siendo la ganadería su actividad primaria más importante, hay también un notable cultivo de especies forrajeras para alimento del ganado. Por su parte, Venado Tuerto, presenta un escaso desarrollo del sector agroalimentario, fundamentalmente condicionado por el elevado coste del suministro de agua potable generada por ósmosis inversa. En cambio, ha ido concentrándose cada vez más en el cultivo de soja así como en la especialización en la producción de maquinaria e implementos agrícolas.

[75] Localidad situada a 500 km. de Reconquista.

En líneas generales, el sector agropecuario no carece de problemáticas, tales como la falta de mano de obra, las retenciones impositivas o las fluctuaciones climáticas, lo que es expresado por los titulares de ambas sociedades rurales en los sucesivos términos: "*Es un gran problema la falta de gente que quiera trabajar en el sector. Hoy es difícil conseguir un alambrador, o una persona que sepa amansar un caballo o controlar vacas que están a punto de parir. Estamos trabajando en la capacitación de gente porque vemos que se nos va yendo la mano de obra*" (Presidente Sociedad Rural Reconquista). "*Estamos preocupados por la parte impositiva que según los vaivenes del gobierno afectan severamente al productor. Las sequías también nos ha traído problemas serios para las cosechas*" (Presidente Sociedad Rural Venado Tuerto).

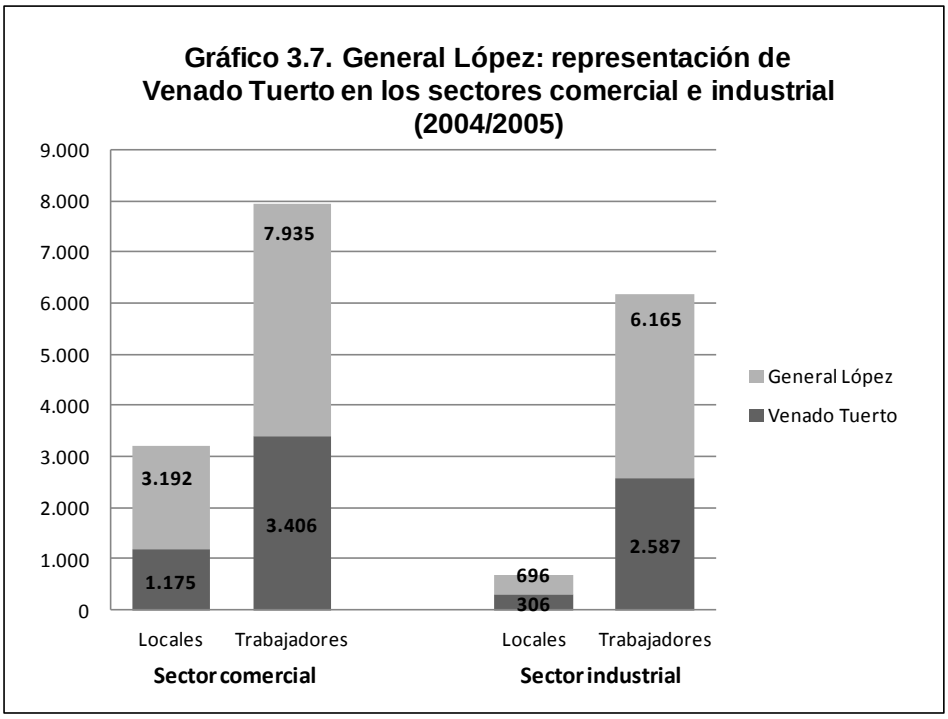
Habiendo considerado la importancia del sector primario, analizaremos a continuación algunos aspectos vinculados al sector industrial y de servicios. En términos de número de trabajadores (**Gráfico 3.6**), ambas ciudades encuentran en el sector comercial su mayor fuente de empleo, aunque en el caso de Reconquista seguido por una mínima diferencia por la industria, lo cual da la pauta de una estructura más equilibrada al menos en ese sentido. Como tercer sector destacado, encontramos una diferencia sustancial, pues mientras en Reconquista se encuentra vinculado a la educación y la salud, en Venado Tuerto esta posición se halla ocupada por los servicios inmobiliarios y recién posteriormente por el sector educativo y sanitario. De todas formas, la cantidad de personas ocupadas en este último en la localidad venadense supera ampliamente a la de la ciudad del norte. Considerando que nuestras ciudades de estudio tienen un número similar de habitantes, es una brecha importante en términos provisión de servicios esenciales.

A continuación, los servicios personales reúnen una cifra similar de trabajadores en ambas ciudades, seguidos por el área de la hostelería como sector que se posiciona en sexto lugar respecto a la cantidad de personas ocupadas. Aquí se observa una notable diferencia a favor de la localidad del sur, la cual comienza lentamente a posicionarse como ciudad de eventos y convenciones, contando con importantes complejos hoteleros que incluyen campos de golf y casino. El área de transporte y comunicaciones muestra también un volumen cercano de trabajadores, los cuales se intuye estarían dedicados en buena parte al transporte de los productos primarios generados en estas localidades. Cifras ya exiguas manifiesta el sector financiero, ocupando una posición marginal.

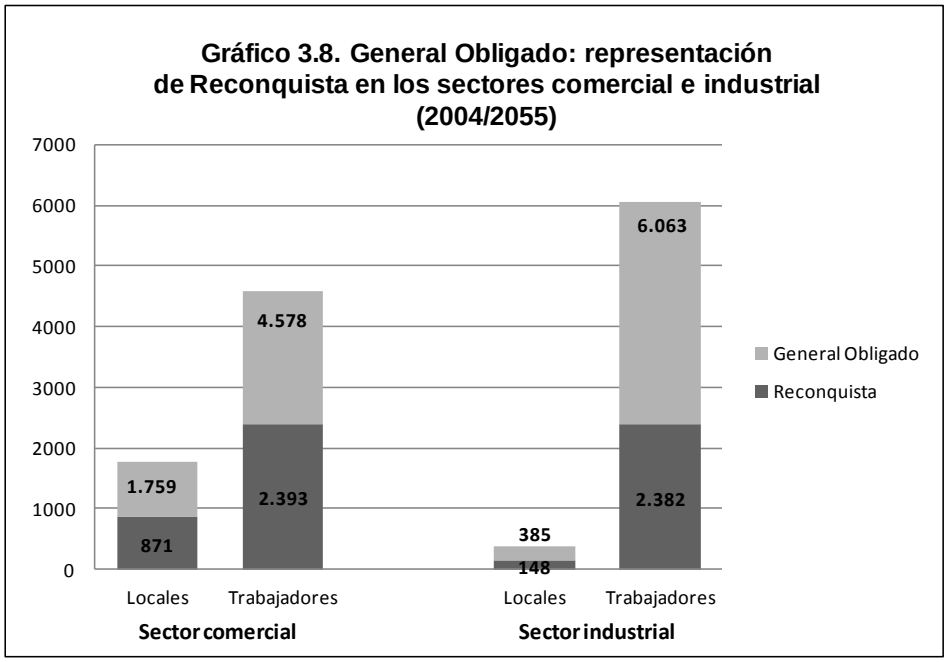


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Económico 2004/2005

Considerando específicamente los sectores comercial e industrial, los cuales se observan como los más relevantes en ambos espacios, es visible cómo ambas ciudades de estudio absorben un elevado porcentaje del total de establecimientos y trabajadores de sus respectivos departamentos. En General López, Venado Tuerto concentra un 37% de los locales comerciales del departamento y un 43% de los trabajadores del sector, mientras en el sector industrial la localidad venadense aglutina el 44% de los locales y el 42% de los trabajadores industriales (**Gráfico 3.7**). En tanto, en General Obligado, los locales y los trabajadores del comercio de Reconquista representan alrededor de un 50% del total departamental, mientras la ciudad también concentra el 38% de industrias y el 39% de los trabajadores de ese sector (**Gráfico 3.8**). Si comparamos ambos departamentos, es considerable la diferencia entre la cantidad de trabajadores y locales del sector comercio con los que cuenta cada uno de ellos, lo cual a su vez se traslada también a la comparación entre ciudades, saliendo favorecidos el departamento General López y su localidad más destacada, Venado Tuerto. La misma supremacía se da en el sector industrial, aunque la diferencia es mínima término de trabajadores, no así respecto a los locales.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Económico 2004/2005



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Económico 2004/2005

Continuando con las particularidades industriales de cada región y localidad, es posible considerar la especialización territorial-sectorial de las industrias en cada departamento, mediante lo cual podemos conocer en qué sectores industriales se especializan las empresas de los distintos departamentos de la provincia. Así, para cada territorio se construye un índice de especialización territorial-sectorial, que parte de considerar el

número de empresas de cada sector de actividad industrial, ponderado por el número de ocupados. En efecto, lo que se busca son las concentraciones territoriales de las empresas especializadas en un mismo sector industrial. En el departamento General López la primera especialización corresponde a la maquinaria agrícola y la segunda a carne y productos cárnicos, mientras en el departamento General Obligado la primera especialización es en productos textiles y la segunda en alimentos y bebidas (excepto carne y productos cárnicos).

Si observamos específicamente lo que sucede en nuestras ciudades de estudio (**Cuadro 3.4**), encontramos que tanto en términos de locales como de trabajadores, la rama de actividad más representativa de Venado Tuerto es la elaboración de alimentos y bebidas; esta también lo es en Reconquista, la cual a pesar de tener menos industrias, concentra un mayor número de trabajadores. Seguidamente, en la localidad del sur destaca el gran número de empresas dedicadas a la fabricación de productos de metal, las cuales suministran insumos y en muchos casos son subcontratadas por las industrias metalmecánicas, automotrices y fabricantes de otros productos dentro de los cuales destaca una conocida empresa local que fabrica baterías de cocina en aluminio. Es notable también la presencia de un rubro poco habitual en ciudades del interior provincial, como es el de edición e impresión, generalmente asociado a los grandes núcleos urbanos y sus áreas próximas. Considerando hacia el final del cuadro, los datos desagregados del sector comercial, muestra amplia diferencia el comercio minorista, mientras a continuación el comercio mayorista y la venta de vehículos y de combustible al por menor presentan similares cifras de empleados, aunque presentando este último rubro exactamente el doble de locales que el primero.

Cuadro 3.4. Reconquista y Venado Tuerto: sectores de actividad más destacados (2004/2005)

Sectores de actividad	Venado Tuerto		Reconquista	
	Locales	Trabajadores	Locales	Trabajadores
Elab. de alimentos y bebidas	59	766	35	1.024
Fabricación de productos textiles	5	42	8	628
Fabricación Prendas de vestir y terminado y teñido de pieles	11	159	6	9
Curtido de cueros y marroquinería	7	64	2	sin datos
Fabricación de productos de corcho y de madera (excepto muebles)	7	28	6	22
Edición e impresión	23	75	7	24
Fabricación de sustancias y productos químicos	5	19	1	sin datos
Fabricación de productos de plástico y caucho	8	88	2	sin datos
Fabricación de productos de minerales no metálicos	18	149	6	25
Fabricación de metales comunes	7	80	0	0
Fabricación de productos de metal (excepto maquinaria y equipo)	56	429	30	82
Fabricación de maquinaria y equipo	24	293	4	100
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques	20	202	9	110
Fabricación de equipos de transporte	3	9	1	sin datos
Fabricación de muebles y colchones	21	91	13	19
Reparación, mantenimiento e instalación de maquinas y equipos	19	41	12	96
Venta y reparación de vehículos; venta minorista de combustible	254	780	149	467
Comercio mayorista (excepto vehículos)	127	739	76	457
Comercio minorista (excepto vehículos)	794	1.887	646	1.468

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Económico Nacional 2004/2005

Como decíamos anteriormente, el mayor número de trabajadores industriales se concentra en torno a la elaboración de productos alimenticios y bebidas, estando dedicados la mayoría de los mismos al procesamiento de carnes, el cual demanda bastante mano de obra por no poder mecanizarse el despiece de las reses. Aunque en un grado menor, también es importante la cantidad de empleados reunidos por la industria aceitera y molinera. Si bien son apenas ocho las industrias dedicadas a la fabricación de productos textiles, ellas se colocan en segundo lugar respecto a la cantidad de trabajadores que agrupan, fundamentalmente dedicados a la elaboración de hilados y tejidos lo cual se remonta a los inicios industriales de una localidad estrechamente vinculada al cultivo de algodón. A continuación se encuentran los rubros metálico, de maquinaria y equipo y automotriz, aunque sus valores no se aproximan a los mostrados por Venado Tuerto. Respecto al sector comercial, la actividad minorista es la más representativa y, al igual que la localidad del sur, aunque el comercio mayorista y la venta de vehículos y combustible muestren una cifra similar de empleados, en términos de locales este último presenta una amplia diferencia.

Los entrevistados vinculados al sector productivo en ambas ciudades coinciden en señalar la heterogeneidad de las actividades industriales desarrolladas en Venado Tuerto y Reconquista, lo cual mientras para algunos representa un fortaleza al minimizar los

riesgos que supondría dedicarse a una única rama específica, para otros esa diversidad podría imposibilitar la cooperación entre empresas. Sin embargo, esta heterogeneidad no ha impedido el desarrollo del denominado "cluster de la semilla", localizado en un área que comprende las ciudades de Venado Tuerto y la bonaerense Pergamino, cuya finalidad es dotar de mayor competitividad a la producción de semillas (cereales, oleaginosas y forrajeras) concentrada en esa zona. En este territorio, que equivale a un radio de 180 kilómetros, aproximadamente 878 empresas se han instalado con el objetivo de producir semillas. El cluster se compone por alrededor de 2,5 millones de hectáreas cultivables donde, durante la campaña 2008/2009, se cultivaron 419.875 hectáreas de maíz, sorgo, girasol, soja y trigo del total de las 558.403 hectáreas totales que se cultivan en la República Argentina. Asimismo de las 709.010 toneladas producidas durante el mismo período, 538.965 de ellas se han producido dentro del cluster semillero. La facturación nacional por la venta de semillas es de aproximadamente 772 millones de dólares, de los cuales 600 millones se facturan dentro de este espacio. Asimismo, los promotores del proyecto destacan que el 90% de la producción del germoplasma[76] nacional se produce dentro del cluster a través de 34 empresas que se dedican a la actividad.[77]

Dicho aglomerado se inició a partir de un convenio de cooperación firmado en 2009 impulsado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, al cual se suscribieron instituciones clave del sector como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el Instituto Nacional de la Semilla (INSE) y la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA). A esta iniciativa adhirieron el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe y los Municipios de Venado Tuerto y Pergamino. En este marco, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) a través de su componente Desarrollo de Clusters brinda el apoyo técnico y financiero para llevar adelante esta iniciativa.

El proyecto se desarrolla mediante un esquema de trabajo participativo que permite ir complementando los análisis técnicos, los apoyos institucionales y los aportes del sector privado. De esta forma, los roles se dividen entre: a) El grupo impulsor compuesto por las instituciones vinculadas al sector semillero; b) El equipo técnico integrado por

[76] El germoplasma se define como el conjunto de genes que se transmiten a través de procesos reproductivos de una generación a otra, por medio de gametos o células reproductoras. Es el material vegetal vivo, en forma de semillas, esporas, bulbos, tejidos o polen que contiene la estructura portadora de todas las características hereditarias de una especie. Mediante procesos científicos, este material se preserva y aprovecha para conservar ciertas especies vegetales o para mejorar su calidad, hacerlas más resistentes y productivas, o más adaptables a ciertos climas, entre otras características que se pueden potenciar.

[77] Información extraída del sitio web del Cluster de la Semilla:
http://competitividadprosap.net/competitividad/semilla/

especialistas que analizan la situación competitiva desde la perspectiva de la industria, el negocio y el análisis interno del cluster; c) Los grupos de proyecto que se componen por técnicos de las instituciones y las empresas del sector semillero que analizan y procesan la información y acompañan la formulación de los proyectos. A ello se suma el foro, que es la instancia de validación y consenso que reúne al conjunto completo de actores de la cadena semillera.

Su *Plan de Mejora Competitiva* se encuentra formulando, mediante el trabajo conjunto de los actores involucrados, los siguientes proyectos: fortalecimiento de recursos humanos, introducción de equipamiento innovador, utilización de energías alternativas y renovables, desarrollo de un observatorio para semillas forrajeras, homogeneización y mejora de la calidad de las semillas, promoción de las buenas prácticas en el uso del agua. En la actualidad, el proyecto aún se encuentra en una etapa temprana de desarrollo, avanzando hacia un proceso de institucionalización mediante la elaboración de un reglamento interno y la firma de convenios específicos, al tiempo que sus planes van desandando sus primeros pasos.

Algunos actores venadenses, como el presidente del Centro Regional para el Desarrollo del Sur de Santa Fe, ya vislumbran en dicho proyecto una gran oportunidad de crecimiento regional: "*Entre Pergamino y Venado, que están a 180 km de distancia, se concentran todos los semilleros nacionales y multinacionales. Eso mueve dinero y conocimiento y el conocimiento hoy se traduce en millones de dólares porque son todos eventos biotecnológicos. El conocimiento es la llave de todo, del progreso económico, social y cultural*". Sin embargo, no todos los agentes clave de la localidad son tan optimistas, pues algunos, como una de las autoridades de la sede local de la Universidad Tecnológica Nacional, manifiesta también su preocupación acerca del escaso interés de las empresas semilleras por implicarse en difusión del conocimiento: "*acá todo el desarrollo de tecnología genética lo hacen los propios semilleros y son muy cerrados a la vinculación. Son un grupo de empresas al cual nos cuesta mucho llegar*", al tiempo que considera que el mencionado cluster se encuentra más centrado en Pergamino, donde los lazos con las instituciones científico-tecnológicas (Universidad e INTA) están más consolidados.

Una de las cuestiones que también comparten ambas localidades es la presencia de parques industriales que se han constituido en la misma década y bajo la misma promoción oficial. En la provincia de Santa Fe la creación de parques y áreas industriales se remonta a principios de la década del '70, con la inauguración del primer parque en Reconquista. Le siguieron en la misma década las radicaciones en las localidades de Sauce Viejo, Rafaela, Alvear y Venado Tuerto. En el año 1979 se sancionó la Ley de Promoción Industrial Nº 8478, donde se establecieron beneficios impositivos a las nuevas

radicaciones industriales y empresas existentes que ampliaran su capacidad de producción o aumenten el número de empleados. A mediados de los '80 se inauguraría el parque industrial de Avellaneda, con el cual se alcanzarían los seis que actualmente existen en la provincia.

El parque industrial "La Victoria" de Venado Tuerto se constituyó en 1971, como comentábamos anteriormente, a partir de la conformación de una cooperativa empresaria. Ello lo convierte en el primer parque industrial privado del país, y actualmente el único en la provincia. Su predio de 100 hectáreas se encuentra localizado sobre la Ruta Nacional N° 8, a 10 kilómetros del cruce de ésta con la Ruta Nacional N° 33, en el límite urbano de la ciudad. El presidente de la Cooperativa de Parques Industriales, comercialización, provisión y de servicios públicos de Venado Tuerto describe el estado actual del parque: "*está vendido en un 90%, hay 75 lotes vendidos a empresas, de las cuales 53 se encuentran instaladas y 12 en construcción, en las que trabajan 1.800 personas. Hemos tenido un aporte importante de los créditos del bicentenario*[78] *y la caducidad de las habilitaciones municipales que los va empujando a venir hacia acá*". La composición sectorial de las industrias radicadas allí es muy diversa, destacándose aquellas vinculadas al sector agrícola (implementos, alimentos balanceados para animales, equipos para el acopio de cereales y oleaginosas), a la industria metálica, en particular el aluminio (fundiciones que proveen materia prima para la elaboración de baterías de cocina), a la construcción (hormigón, postes, estructuras metálicas), al calzado y los productos textiles.

El presidente de la cooperativa también nos comenta la evolución infraestructural de dicho espacio: "*Hemos pavimentado, desarrollado la red de cloacas y gas. También contemplamos una estación de servicio*[79] *que se instaló dentro del perímetro del Parque. (...) Se llegó a un acuerdo con otra empresa, Cooperación Seguros, que gestionó la instalación de la aduana. Está también sobre terrenos del Parque, le cedimos el lugar por 99 años, y hoy tenemos la aduana que es una ventaja comparativa y competitiva muy importante fundamentalmente para exportaciones a países limítrofes, no sólo de productos industriales sino de materias primas, fundamentalmente granos (...) Contamos a su vez con una balanza pública, avalada por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, que se puede usar como balanza fiscal para cualquier tipo de exportaciones*. *(...) Ahora estamos con el proyecto de agua corriente, para el cual tenemos que hacer un acueducto de 2.200 metros*".

[78] Se refiere al Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario impulsado por el Estado Nacional, el cual consiste en un sistema de créditos blandos con el objeto de impulsar proyectos de inversión estratégicos en pequeñas, medianas y grandes empresas de todos los sectores.

[79] Gasolinera.

Destaca también la importancia de la ubicación privilegiada del parque: "*Venado Tuerto tiene una escala, con unos servicios que están a la altura de la circunstancia. Por otro lado tenemos dos corredores muy importantes como las Rutas Nacionales N° 8 y N° 33. Tenemos una pista de aterrizaje para aquellos empresarios que quieran venir en aviones privados. Por ejemplo, para los 6 o 7 semilleros que se han radicado en la zona de producción, y que son empresas multinacionales. Estamos en un lugar estratégico muy interesante en términos de comunicaciones, y en pleno corazón de la zona núcleo sojera, en el corredor Pergamino-Venado Tuerto, con los campos más caros del país, de gran importancia para la agroindustria*". A pesar de todas estas características favorables, también comenta las dificultades que les plantea la condición jurídica del parque: "*Nuestro parque tiene un formato muy especial, es privado pero no tiene un dueño particular*. *En el tema de subsidios y aportes gubernamentales a veces nos vemos perjudicados por esta situación ya que la mayoría de las ayudas son para parques públicos*".

Por su parte, el Parque Industrial Reconquista también fue creado en 1971, próximo a la Ruta Provincial Nº 236 y a un kilómetro de la Ruta Nº 11, a 15 kilómetros del puerto local, y equidistante a 5 kilómetros del aeropuerto y del ferrocarril General Belgrano. Cuenta con 57 hectáreas, aunque el ente administrador se encuentra realizando gestiones para su ampliación en un terreno lindero de 47 hectáreas. Un miembro de dicho ente nos comenta su constitución actual: "*Se trata de 25 empresas, un empleo que depende del nivel de actividad pero que se encuentra alrededor de los 1.500 empleados, agregando algunas actividades tercerizadas como limpieza, seguridad, vigilancia o empleados que en algún momento se fueron y ahora son proveedores de las empresas que están radicadas acá*". Las empresas asentadas en su mayoría tienen vinculación con la actividad agropecuaria (maquinaria agrícola, acopio de cereales, elaboración de alimentos para animales, hilanderías), aunque también existen otras que no tienen vinculación directa (fábrica de aberturas metálicas o autopartes como frenos y embragues).

A diferencia de su análogo en la zona sur, el entrevistado vinculado a la administración del parque analiza el importante condicionamiento que suponen las desventajas infraestructurales propias y de su contexto: "*El problema de las empresas del parque es la infraestructura del norte. Estamos a casi 800 kilómetros de Buenos Aires, la ciudad cercana más importante es Resistencia a 220, luego Santa Fe a 320 y Rosario a casi 500 kilómetros. Estamos lejos de los mercados importantes por lo que las empresas tienen que ser muy competitivas y sus posibilidades de expansión están limitadas si no logran resolver esa problemática. Consideramos que hay que romper las asimetrías: aquí no son buenas las rutas, no tenemos gas ni la suficiente energía...hay mucho por resolver...*". De hecho, el presidente de la Sociedad Rural Reconquista, comenta la desigual evolución respecto a otros parques de la provincia: "*En los '70 vino una delegación de Rafaela para ver cómo funcionaba el parque y hoy ellos han crecido mucho más que nosotros, y eso*

que hablamos de la misma provincia. Claro, Rafaela está a 80 kilómetros de la capital y nosotros estamos a 320, con una geografía totalmente distinta, con campos marginales".

Los contextos regionales han condicionado la trayectoria de ambos parques así como del sector industrial en general, siendo más beneficiosa en el caso de la zona sur. A pesar de esas diferencias sustanciales, hay también otra importante característica que ambas ciudades comparten. Ello tiene que ver con que las industrias más dinámicas tienen orígenes locales (es el caso de los complementos de cocina Essen y los amortiguadores Corven en Venado Tuerto así como la empresa de soluciones eléctricas integrales Proyección Electroluz, las maquinarias agrícolas Genovese o las industrias agrupadas bajo la firma Vicentín en Reconquista), y que aún tras haber conseguido un despegue a nivel nacional e internacional, han mantenido su localización originaria. Esto imprime en ellas un gran sentido de pertenencia, al tiempo que son mencionadas como emblema y orgullo de sus conciudadanos.

En los siguientes capítulos abordaremos los casos en particular, para continuar indagando y profundizando en el análisis de las características y capacidades de los actores más relevantes en términos de desarrollo territorial, para luego continuar considerando las particularidades de las acciones y redes para el desarrollo que tienen lugar en estas ciudades y que, en muchas ocasiones, se convierten en proyectos de índole regional.

CAPÍTULO 4

Capítulo 4

Reconquista y el desafío de desarrollarse en un contexto desfavorecido

4.1. Introducción

El presente capítulo, dedicado a tratar el caso de la ciudad de Reconquista -así como el siguiente, destinado a la ciudad de Venado Tuerto-, se propone comenzar a resolver la segunda hipótesis secundaria planteada junto a su objetivo específico asociado, los cuales rescatamos a continuación:

Segunda hipótesis secundaria:

La heterogénea cristalización en espacios concretos de procesos de alcance internacional, como la descentralización y el impulso a la construcción de la gobernanza, que podrían tener seria incidencia sobre proyectos de desarrollo de origen local, subnacional/provincial y nacional, generaría dispares oportunidades y obstáculos en cada uno de ellos. El impulso dado en las últimas décadas a los procesos de descentralización y construcción de la gobernanza territorial por parte de organismos internacionales y las características específicas que estos han asumido en cada espacio, tendrían efectos visibles sobre la forma en la cual se han formulado e implementado las diversas estrategias de desarrollo provenientes de diversas escalas que convergen en nuestras ciudades de estudio.

La coexistencia de proyectos de desarrollo originados en distintas instancias de gobierno que de forma independiente, y contando con la participación de diversos actores locales y extralocales, se formulan en torno a nuestras ciudades podría indicar una escasa articulación entre los mismos y, por ende, un insuficiente despliegue de relaciones interinstitucionales sólidas que contribuyan a estrategias de desarrollo más consistentes. Es decir que la presencia de un apenas incipiente proceso de construcción de la gobernanza territorial podría constituirse en un importante obstáculo para que estas ciudades desempeñen un papel decisivo para el desarrollo propio y de su región.

Segundo objetivo específico:

Contemplar las implicancias que ciertos procesos de índole local, nacional e internacional han tenido sobre nuestras ciudades de estudio. En este sentido, analizar el efecto real que la descentralización política-administrativa de la década de los '90 ha tenido sobre las instituciones locales y regionales -públicas o mixtas- vinculadas al desarrollo territorial. A su vez, analizar el proceso de construcción de la gobernanza territorial que puede haber tenido lugar en nuestras ciudades de estudio a partir de la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo territorial local, provincial y nacional, en estos espacios concretos, considerando: i) los vínculos público-privados; ii) los vínculos entre la

ciudadanía y las instituciones promotoras o participantes en los procesos de desarrollo; iii) los vínculos entre distintas instancias de gobierno (nacional, provincial, municipal).

Por consiguiente, nos centraremos en las diferentes acciones tendientes al desarrollo territorial que se han proyectado sobre la localidad de Reconquista y su entorno en los últimos años. En virtud de estas estrategias de desarrollo, consideraremos a su vez la injerencia real que procesos de alcance global, como la descentralización política administrativa y la construcción de la gobernanza, han podido tener sobre los mismos. Para ello, comenzaremos analizando los principales actores involucrados en las acciones de desarrollo recientes -varias de ellas aún vigentes-, teniendo en cuenta sus características constitutivas, su relevancia para la localidad y la zona y las principales actividades que despliegan en el territorio. Estos agentes cuentan, en su mayoría, con una reconocida trayectoria en torno a la cual puede valorarse la recepción que sus proyectos tienen en la comunidad y el grado de participación alcanzado en aquellos casos en que se ha requerido. En relación a este último aspecto, y considerando aquellas propuestas provenientes de organismos gubernamentales, abordaremos qué particularidades ha asumido esa aproximación entre el Estado y la sociedad civil promocionada como beneficio inherente al proceso descentralizador.

Gran parte de las acciones relevantes de estos agentes, son desarrolladas en colaboración con otras entidades. Algunas de ellas derivan en proyectos más concretos y duraderos, mientras otros constituyen redes de actores en torno a cuestiones puntuales con acciones esporádicas, por lo que acciones y redes serán consideradas en forma separada. Las características de los vínculos entablados en torno a unas y otras, puede dar lugar a procesos plurales e integradores donde tengan cabida multiplicidad de intereses mientras, en otros casos, la manipulación del proyecto por parte de algunos agentes puede generar procesos excluyentes y sólo representativos de uno o algunos sectores de la comunidad. En este sentido, analizaremos la forma en que éstos son gestionados, la metodología aplicada en las distintas etapas, los aspectos positivos y negativos señalados por los propios actores implicados y los resultados que estas experiencias han deparado. Es decir, cómo se ha ido construyendo la gobernanza en relación a estas propuestas de desarrollo territorial. A su vez, aunque este análisis tenga su epicentro en las redes locales y regionales de interacción, ello no supone ignorar la existencia de relaciones y dependencias externas.

Finalmente, recalaremos en la forma en que esta ciudad se relaciona con su entorno. En este sentido, intentaremos analizar las experiencias de colaboración existentes, considerando cuáles fueron los propósitos de las mismas, cuáles los aspectos positivos y las dificultades manifiestas y si las mismas han deparado algún resultado concreto. A su vez, y en el caso de aquellos proyectos encarados a nivel regional, en qué posición se

coloca a Reconquista y cuál es la percepción local y regional que se considera la misma debe jugar hacia el interior y el exterior de la propia región a la cual pertenece.

La aproximación a ambos casos, Reconquista y Venado Tuerto, especialmente a las estrategias de desarrollo que allí han tenido lugar en los últimos años, se ha iniciado con la búsqueda y análisis de información referente a distintas acciones tendientes a mejorar algún aspecto relevante de la vida de la población de esta localidad y su zona de influencia. Posteriormente, hemos procedido a la realización de una amplia y diversa serie de entrevistas con agentes que a priori resultaban destacados y entre los cuales hemos podido identificar aquellos que desempeñan un papel clave, desplegando acciones relevantes y estableciendo lazos con otras instituciones de la localidad y la región, e incluso externas a ellas.

4.2. Actores con destacada labor en el desarrollo local y regional

4.2.1. Una tipología básica de actores

El amplio espectro de actores presentes en la localidad de Reconquista y su área de influencia se encuentran reunidos en el **Cuadro 4.1**, en el cual los mismos son agrupados en virtud del ámbito hacia el cual direccionan la mayor parte de sus acciones, existiendo a su vez entre ellos otros matices tales como diferentes constituciones -pública, privada, mixta-, orígenes y alcances territoriales -local, provincial, nacional- o trayectorias -amplia o reciente-. Como podemos ver, los agentes presentes son numerosos, y aunque seguidamente hagamos mención a todos ellos, hemos identificado especialmente a los que consideramos relevantes por su labor en torno a acciones vinculadas al desarrollo territorial local y regional, por lo que la caracterización y análisis de éstos será más detallado. Para ello, daremos cuenta de la información recabada de distintas fuentes bibliográficas, documentales y periodísticas, a lo cual incorporaremos los valiosos testimonios recogidos en el trabajo de campo, que dan cuenta de visiones personales e institucionales, percibidas "desde adentro" de la misma localidad y región.

Cuadro 4.1. Actores que se desempeñan en Reconquista y su región

Ámbitos	Actores/instituciones
Político	• Gobierno de la ciudad de Reconquista • Otros gobiernos locales de la región • Gobierno provincial (representado por el Nodo perteneciente al Plan Estratégico Provincial así como por la participación puntual de alguno de sus ministerios o secretarías) • Gobierno nacional mediante la participación de alguno de sus ministerios o secretarías
Económico	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) • Sociedad Rural • Ente Parque Industrial • Centro Industrial y Comercial • Cámara de Comercio Exterior • Consejo Regional Económico del Norte Santafesino (CORENOSA) • Ente Puerto Reconquista • Empresas • Productores agropecuarios
Científico-educativo	• Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) • Universidad Tecnológica Nacional (UTN) • Escuela Universitaria del Alimento (EUA), perteneciente a la Universidad Nacional del Litoral. • Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) • Escuela Superior de Enfermería • Instituto de Perfeccionamiento Docente
Sociales y culturales	• Instituto de Cultura Popular (INCUPO) • Asociación Amigos del Aborigen • Fundación Nuevos Surcos • Federación de Vecinales • Sociedades culturales vinculadas a determinadas colectividades • Sindicatos • Colegios de Profesionales

Fuente: Elaboración propia

4.2.2. Los actores políticos

Los actores políticos presentes en Reconquista y su entorno pertenecen a instancias gubernamentales diferentes, desde la local hasta la nacional, pasando por la subnacional/provincial. En ese orden ascendente, primeramente es necesario mencionar el papel del **gobierno local**, constituido en 1921, momento en el cual Reconquista asume

la categoría de ciudad y es nombrado su primer intendente. La actual gestión municipal se encuentra transitando su segundo mandato consecutivo correspondiente a los ocho años divididos en los períodos 2007-2011 y 2011-2015, perteneciendo al partido Frente Progresista, Cívico y Social, el cual también comanda el gobierno provincial. La gestión municipal está compuesta por nueve secretarías -Coordinación General; Cultura y Educación; Deportes y Recreación; Desarrollo Social y Salud; Haciendas y Finanzas; Producción, Turismo y Medio Ambiente; Servicios Públicos; Gobierno, Seguridad y Participación Ciudadana; y Obras Públicas y Ordenamiento Territorial-, entre las cuales destacan las dos últimas por su injerencia en los planes de desarrollo territorial impulsados desde esta instancia gubernamental.

El Poder Ejecutivo -encabezado por la figura del intendente- se encuentra acompañado por el órgano legislativo municipal, el Concejo Deliberante. En él están representadas las fuerzas políticas que la ciudadanía ha votado y es donde se avalan todas las políticas seguidas por el gobierno local. Se trata de un organismo abierto a la participación comunitaria donde ingresan proyectos presentados por los bloques políticos, por el departamento Ejecutivo Municipal, por entidades y vecinos del distrito. Su función más importante es la de canalizar la expresión de necesidades, demandas y propuestas por parte de los ciudadanos dado que en él están representadas las diferentes opiniones de la comunidad. El número de Concejales es determinado por el número de habitantes que tiene una ciudad. En el caso de la Ciudad de Reconquista, los seis primeros corresponden a los primeros 20.000 habitantes, sumándose uno más por cada 15.000 habitantes o fracción no inferior a 5.000, lo que hace que el número de concejales actuales alcance a nueve.

Las competencias del gobierno local podrían dividirse entre las consideradas tradicionales y aquellas adjudicadas en las últimas décadas, como fruto del proceso descentralizador. Entre las primeras se encuentran la gestión administrativa y del personal; la organización de sus actividades y el control de sus resultados; la organización del desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, entre otras), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos (suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales); y la regulación de la vida comunitaria (abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.). Entre las nuevas competencias destaca la tarea de elaborar e implementar estrategias de desarrollo local, lo cual se encuentra vinculado a acciones tales como la promoción de la actividad económica, la vinculación entre los sistemas productivo y educativo para fortalecer las empresas y capacitar

recursos humanos, la promoción del desarrollo social en virtud de los requerimientos de la comunidad o el mejoramiento de la calidad ambiental (Iturburu, 2000).

En cuanto a recursos financieros, el gobierno local cuenta con aquellos generados por sí mismo, mediante el cobro de impuestos tales como la Tasa General de Inmuebles, el derecho de Registro e Inspección, el cobro de infracciones de tránsito o de edificación. Por otra parte, la mayor parte de sus recursos provienen del gobierno provincial, según lo que instituye la Ley de Coparticipación Federal[80], la cual le impone a éste determinadas obligaciones, entre otras, la de establecer un sistema de distribución de los ingresos de la coparticipación a favor de los municipios de su jurisdicción. Del total de la coparticipación federal recibida por la provincia, el 8% se reparte entre los municipios, el 3% entre las comunas, y otro 3% a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría. El 8% a distribuir entre los municipios se reparte de la siguiente forma: 40% según la población; 30% según los recursos propios del municipio o comuna y 30% en partes iguales[81]. Las dificultades vinculadas a este tema, tienen dos frentes: por un lado, el reclamo del gobierno de la provincia de Santa Fe hacia el gobierno nacional, por lo que considera un porcentaje coparticipable demasiado bajo para una de las provincias que más fondos le aporta, a lo que se suma la lentitud con que a veces se realiza la transferencia de dinero; por otro lado, esta misma situación es planteada por los gobiernos locales hacia el gobierno provincial, redundando estos problemas en los mecanismos redistributivos en serias dificultades de funcionamiento para los mismos.

Por parte del gobierno local se manifiesta una intención de avanzar hacia proyectos de largo plazo que implican interesantes metas de desarrollo, fundamentalmente en el plano local. Muestra de ello es, como comentaremos más adelante, la revitalización del Plan Estratégico Reconquista 2015, el cual aún con su trayectoria colmada de obstáculos, es recuperado como un instrumento valioso y necesario en el marco de las nuevas formas de gestión gubernamental promovidas desde hace algunas décadas. A pesar de ello, el municipio es aún un actor débil, lo cual se manifiesta, por un lado, en relación a su limitado poder de convocatoria así como en torno a su restringida capacidad de actuar como agente aglutinador del resto de actores locales/regionales en el intento de superar intereses particulares y trabajar mancomunadamente por el desarrollo integral de la ciudad. Por otro lado, su debilidad también se hace expresa mediante la escasa consideración que entidades intermedias tienen hacia el gobierno local, dado que al

[80] La Ley de Coparticipación Federal determina la distribución de la recaudación total de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquéllas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[81] Información extraída del sitio web del Gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar

momento de plantear problemáticas o solicitar determinadas ayudas, recurren directamente a instancias superiores pues no observan en él la posibilidad de una intervención valiosa. Aunque muchas veces el resto de actores lo excusa por las carencias humanas y financieras mencionadas anteriormente, el gobierno local de Reconquista necesita fortalecer su rol para comandar acciones más ambiciosas, que superen las estrictamente tradicionales de gestión, organización y provisión de servicios mínimos.

El resto de gobiernos locales, con similares competencias que el de nuestra ciudad de estudio, presentan menores recursos para poder llevar adelante sus funciones por lo que en su mayoría apenas se atienen al desarrollo de las denominadas tradicionales. A pesar de las diferencias en cuanto a características demográficas o partidos políticos ostentando el poder, lo cierto es que las problemáticas comunes a todos ellos y la necesidad de buscar soluciones en ámbitos gubernamentales superiores, los alienta a levantar su voz desde sus, en muchos casos, modestas instancias locales del norte santafesino.

Continuando con los agentes del ámbito político, es indispensable mencionar también a un actor que se encuentra omnipresente y despliega acciones que repercuten seriamente sobre esta y otras localidades santafesinas, y que en los últimos años ha asumido una nueva forma de mostrar su presencia en el territorio. Nos referimos al **gobierno provincial**, el cual alcanzó su autonomía hacia 1815, estableciendo su propia Constitución cuatro años más tarde. Actualmente, y por segundo período consecutivo, se encuentra en manos del Frente Progresista, Cívico y Social, el cual organiza su gestión en diez ministerios (Educación; Innovación y Cultura; Desarrollo Social; Trabajo y Seguridad Social; Economía; Producción; Salud; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente). Gran parte de ellos, a través de sus secretarías específicas, participa también en actividades puntuales en colaboración con instituciones locales y regionales, tal como detallaremos más tarde.

El Estado provincial está organizado en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo es ejercido por el gobernador, entre cuyas atribuciones se encuentran las de ser el jefe superior de la administración pública y el representante de la provincia en sus relaciones con la Nación y con las demás provincias. Además, concurre a la formación de leyes con las facultades emergentes y provee, dentro de los límites concedidos por la Constitución Provincial, a la organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos. En su carácter de agente natural del gobierno, el gobernador hace cumplir en la Provincia la Constitución y las leyes de la Nación. En tanto, el Poder Legislativo de la provincia es ejercido por la Legislatura, la cual está compuesta por la Cámara de Senadores -integrada por un senador de cada departamento- y la Cámara de Diputados - la cual cuenta con 50 miembros-, en ambos casos elegidos directamente por

el pueblo. Por su parte, el Poder Judicial de la provincia es ejercido, exclusivamente, por la Corte Suprema de Justicia, Cámaras de Apelación, Jueces de Primera Instancia y demás tribunales y jueces que establezca la ley.

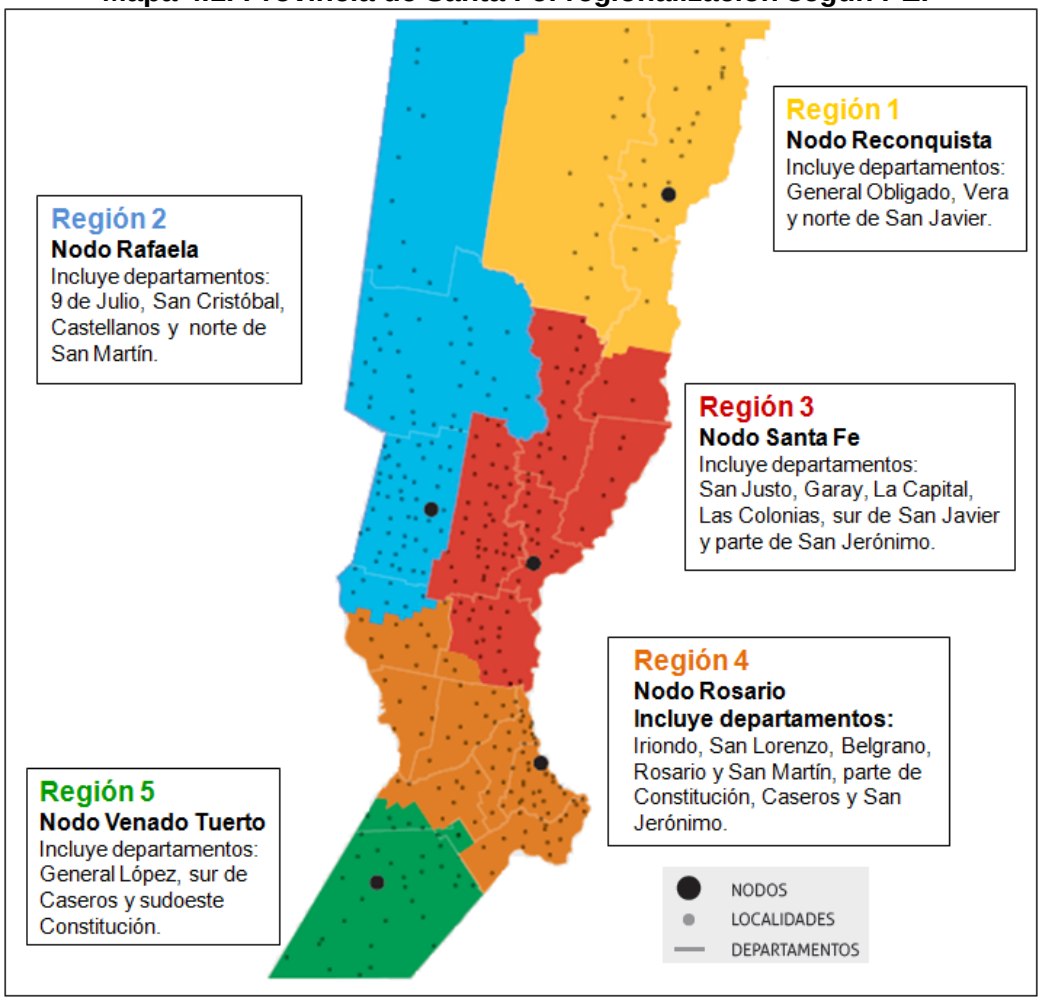
La actual gestión (2011-2015) ha profundizado muchos de los ejes de acción de su antecesora (2007-2011), del mismo partido político. Los lineamientos más importantes se han constituido en pilares del Plan Estratégico Provincial (PEP) iniciado en el año 2008. A raíz de este proyecto, el gobierno provincial ha implementado una nueva regionalización que parte de "la concepción de la región como un sistema flexible en el cual se desarrolla una construcción social permanente y se ensayan itinerarios singulares. (...) cada región se reconoce dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables, que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones. En cada una de estas regiones-redes pueden identificarse nodos. Los nodos son núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos; las relaciones que establecen (tanto entre sí como con los demás actores del territorio) no comportan ningún tipo de jerarquía ni aparecen sujetas a pauta formal alguna" (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 10).

La regionalización, representada en el **Mapa 4.1**, podría posibilitar 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. La identificación de las distintas regiones que componen el territorio provincial es un reconocimiento de la heterogeneidad de dicho espacio lo que, como veremos al momento de profundizar sobre el PEP, se corresponde con medidas específicas para atender a los requerimientos particulares de cada región. Ello representa una señal favorable, aunque por el momento quizás más discursiva que real, por parte del gobierno provincial de contemplar de una forma más comprensiva las diferentes realidades que coexisten bajo su dominio. Esto contribuiría también a superar ese descontento -por parte de autoridades, instituciones y sociedad civil en general- generado por la especial atención que desde siempre se ha dirigido al desarrollo de los núcleos urbanos más importantes -Santa Fe y Rosario, centros político-administrativo y económico, respectivamente - en detrimento del resto la provincia.

Además, en este sentido, a partir de la consideración gubernamental de la importancia de la concertación entre Estado, mercado y sociedad civil, una de las bases de su gestión es precisamente la descentralización (las otras bases son la planificación estratégica y la participación ciudadana y la concertación, las cuales serán abordadas en el epígrafe siguiente, en ocasión de profundizar sobre el PEP). La misma intenta ser promovida tras asumir que las características fuertemente centralizadas del Estado provincial contribuyeron "al establecimiento de una dinámica excesivamente burocrática, ineficiente

en sus resultados y lejana en la percepción ciudadana". Es así como cada una de las regiones se constituye "en el escenario necesario para el desarrollo de un proceso de descentralización cuya premisa fundamental puede formularse de la siguiente manera: todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no debe gestionarse desde un ámbito lejano y centralizado", lo que suele identificarse con el principio de subsidiariedad.

Mapa 4.1. Provincia de Santa Fe: regionalización según PEP



Fuente: Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030 (2012)

Ello implica una amplia reorganización (de recursos, competencias, procedimientos y prácticas) que define la creación de un nuevo tipo de Estado, el cual se verá materializado en cada nodo regional a partir del establecimiento de los Centros Cívicos, entendidos como "dispositivos edilicios emblemáticos donde se expresarán tanto el principio de concertación entre Estado, mercado y sociedad civil, como de la presencia concreta e inmediata del Estado provincial ante sus ciudadanos" (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 14). Los Centros Cívicos representan la materialización del gobierno provincial en cada región, siendo sus principales funciones la planificación territorial, la articulación de

políticas públicas con las autoridades locales, la promoción de la participación ciudadana, el monitoreo y seguimiento de la gestión territorial, la capacitación y el fortalecimiento institucional y la coordinación de servicios estratégicos (Plan Estratégico Provincial. Visión 2030, 2008). Dos de los cinco nodos o centros cívicos se encuentran ya instituidos en las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto, lo que ciertamente ha sido un avance significativo en la implementación real de los aspectos teóricos/discursivos señalados en los documentos del PEP. Ahora, tras cinco años desde el inicio del Plan, uno de los desafíos más sobresalientes del gobierno provincial es dotar de mayor entidad a estos elementos, para que los mismos no queden restringidos a meras figuras edilicias. Para ello, es vital conferirles mayores capacidades resolutivas y así legitimarlos ante el conjunto de actores regionales, los que, como más adelante observaremos, muestran grandes resquemores respecto a la función de los mismos.

Finalmente, el **gobierno nacional** también tiene injerencia directa sobre el territorio mediante la participación de alguna de sus dependencias en acciones concretas a partir de las cuales se vincula a instituciones locales y regionales. Es el caso de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en la Mesa agroecológica del norte santafesino o de la Subsecretaría de Recursos Hídricos en el Foro Regional del Agua, sobre lo cual nos explayaremos más adelante. Estas intervenciones resultan aún insuficientes para mitigar la lejanía que desde nuestras ciudades de estudio se percibe en torno al gobierno central. La denominada "Política nacional de desarrollo territorial", a la cual hemos hecho referencia en el Capítulo 1, no ha superado el plano de lo documental, por lo que en las localidades hay nulas referencias sobre la misma, transformándose así en otro elemento que en principio era prometedor pero que acaba siendo una nueva decepción para las aspiraciones de integración y complementación nacionales. A su vez, sumado ello a otras políticas que no llegan a tener consecuencias reales en la mejora de algún aspecto concreto de estos espacios, se va profundizando aún más la distancia entre el gobierno nacional y las instancias gubernamentales subnacionales, al tiempo que también se va socavando la confianza de la sociedad civil en general respecto al impulso de una visión integradora del desarrollo a escala nacional que pudiera respaldar y fortalecer cualquier estrategia promovida desde los niveles provincial o municipales, los que de momento deben valerse por sí mismos para asumir estos nuevos retos.

4.2.3. Los actores económicos

Existen importantes actores económicos que, aún radicados en la ciudad de Reconquista, desempeñan un rol regional de destacada magnitud. En su mayoría, se trata de entidades que persiguen el desarrollo productivo general o bien intentan fortalecer alguna actividad específica mediante el apoyo y el asesoramiento tanto como la unión de distintas fuerzas.

También encontramos actores que desde su labor individual, como es el caso de las empresas y productores particulares, pueden generar externalidades positivas para su entorno. Entre estos agentes relevantes se encuentra la **Asociación para el Desarrollo Regional (ADR)**, la cual surge en 1995, tras una serie de reuniones de presidentes comunales e intendentes municipales del sur del departamento General Obligado y el norte del departamento San Javier, con la firme intención de tratar los problemas comunes a todo este territorio, que actualmente constituye el área de influencia de esta entidad.

Su objetivo principal es la promoción del desarrollo socioeconómico y cultural de la zona, alentando programas que incentiven especialmente al sector primario. Para ello, la ADR intenta ser un instrumento de intermediación entre las políticas productivas impulsadas por los gobiernos provincial y nacional y aquellos pequeños productores que encuentran dificultades para acceder a las oportunidades planteadas desde esas esferas. En relación a esto, sus principales actividades se centran en acercar información sobre las ayudas y créditos disponibles así como fomentar la formación de recursos humanos, considerando que la posibilidad de contar con financiamiento para mejorar el equipamiento, sumado al incremento de la capacitación, podrían optimizar las actividades existentes y alentar la creación de nuevos emprendimientos productivos. Teniendo en cuentas las actividades económicas predominantes en la zona, sus líneas de préstamo se focalizan en la cría de animales (vacunos, porcinos, aves) y las actividades asociadas a su posterior procesamiento para el consumo, aunque también se promueven nuevos emprendimientos productivos que podrían estar vinculados a la horticultura, fruticultura, piscicultura o turismo.

En la actualidad, sus socios activos son quince municipios y comunas: Comuna de Ingeniero Chanourdié, Comuna de La Sarita, Comuna de Berna, Comuna de Romang, Comuna de Lanteri, Comuna de Los Laureles, Comuna de Guadalupe Norte, Comuna de Arroyo Ceibal, Comuna de Nicanor Molina, Comuna de El Arazá, Comuna de Las Garzas, Comuna de Durán, Municipalidad de Malabrigo, Municipalidad de Avellaneda, Municipalidad de Reconquista. A estos actores públicos se suman ocho socios adherentes, con voz pero sin voto: Centro Industrial y Comercial de Avellaneda, Centro Industrial y Comercial de Reconquista, Centro Industrial y Comercial de Malabrigo, Centro de Empresarios de Romang, Cooperativa Agropecuaria de Malabrigo Limitada, Unión Agrícola de Avellaneda Cooperativa Limitada, Unión Agrícola de Romang Cooperativa Limitada, Sociedad Rural de Reconquista. Colaboran también el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe[82].

[82] Información extraída del sitio web de la Asociación para el Desarrollo Regional: www.adrrqta.org.ar

La imposibilidad estatutaria de incorporar actores privados como miembros plenos dentro de la ADR, dio lugar, a principios de este siglo, a la creación de la **Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO)**, lo cual también se vio respaldado por otras circunstancias. En el año 2000 fue sancionada una Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que encomendó a la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación (SePyME) coordinar e integrar una Red de Agencias de Desarrollo Productivo a nivel nacional que, articulada con los gobiernos provinciales, funcionara como medio de acceso a los instrumentos y programas de asistencia de la mencionada Secretaría. Al mismo tiempo, el gobierno de la provincia de Santa Fe, conjuntamente con los municipios, impulsaron la constitución de las Agencias de Desarrollo Productivo como herramientas de gestión de políticas hacia el sector PyME basadas en la descentralización y la interacción entre el Estado y las diversas entidades de la sociedad civil. La firma de un convenio entre la SePyME y la Provincia de Santa Fe en el año 1999 le dio un impulso vital a la consolidación de estas Agencias en la provincia.

El área de influencia de ADEPRO, al igual que la Asociación para el Desarrollo Regional, incluye quince municipios y comunas del norte del departamento General Obligado y sur del departamento San Javier, lo que representa una región con una superficie de 690.000 hectáreas y 120.000 habitantes aproximadamente, y en donde la Agencia promueve su presencia territorial mediante un sistema de corresponsalías distribuidas en algunas de estas localidades. Sin embargo, aunque su génesis está vinculada a la ADR y cubren el mismo área territorial, sus ámbitos de trabajo no se solapan, siendo más bien complementarios, pues mientras la Asociación direcciona sus acciones hacia la actividad primaria, la Agencia lo hace hacia las actividades secundaria y terciaria.

ADEPRO se autodefine como un ámbito de coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo primario es movilizar y valorizar los recursos humanos y económicos locales para así posibilitar la mejora de los niveles de inclusión social de todos sus habitantes; promoviendo un modelo económico con equidad. En la Agencia confluyen más de setenta organizaciones públicas y privadas concertadas para apoyar proyectos de desarrollo territorial, gestando procesos de reactivación y fortalecimiento de la productividad y competitividad para las pequeñas y medianas empresas, en un contexto de desarrollo solidario, equilibrado y descentralizado. Para ello, ADEPRO articula programas nacionales y provinciales, de fomento para el tejido MicroPyme realizando, asimismo, el acompañamiento de cada proyecto en algunas líneas, oficiando de nexo entre las necesidades locales de capacitación, asistencia técnica y financiera de las empresas y las distintas alternativas vigentes.

Para trabajar en dicho fin, cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales y técnicos con que desempeñan tareas vinculadas a brindar apoyo al trabajo en red. Por un

lado, la promoción de asociaciones y cooperativas como estrategias de crecimiento, para mejorar la competitividad del sistema productivo regional; ofrecer acompañamiento técnico, refuerzo de la capacidad operativa, de funcionamiento, de planificación y de gestión de proyectos. Por otro, estudiar nuevos mercados y consolidar aquellos existentes; buscar y facilitar la adopción de tecnologías adecuadas, acordadas con los productores, en pos de las exigencias del mercado exportador; promover la articulación con instituciones técnico-científicas de la región que aporten dinamismo, flexibilidad y carácter innovador en la gestión operativa[83].

Tanto ADR como ADEPRO, no sólo conservan estrechos lazos entre ambas, sino que son las entidades que más vínculos establecen con el resto de actores ya sean públicos (de distintos niveles gubernamentales) o privados. Son a su vez las instituciones en las que se percibe mayor vocación regional, cualidad dada por los actores presentes en sus conformaciones originarias, por los alcances de sus proyectos y por la simbiosis alcanzada con el medio en que se desempeñan, contando con una elevada credibilidad por parte de su entorno. En tanto, ADEPRO es un claro ejemplo de una entidad nacida a partir del acuerdo entre los gobiernos nacional y provincial pero pergeñada y cimentada por actores de la región, a partir de lo cual intenta valerse de los recursos que pueden propiciarle las instancias superiores pero con una clara comprensión y orientación hacia el tratamiento de las problemáticas que afectan al sector productivo del norte santafesino.

Su coordinador nos comenta las bases del trabajo institucional, el cual apuesta de forma fundamental hacia el fortalecimiento de aspectos intangibles: "*Desde la Agencia consideramos que las capacidades locales son uno de nuestros ejes. Tratamos de generar capacidades a partir de capacitación y asistencia técnica (...) También intentamos fortalecer la gestión pública de comunas y municipios. Porque si al emprendedor sólo le das el dinero, muchas veces él sabe de sus cuestiones técnicas pero las cuestiones de gestión no las maneja. Es fundamental no sólo trabajar en las cuestiones técnicas sino también en la habilidad de pensar, en la habilidad de reflexionar el territorio. Cómo pienso sobre mi realidad, qué alternativas tengo (...) Intentamos dejar capacidad instalada en el territorio, recursos humanos que generen proyectos y así se multiplique la formación*". Esta visión sobre el desarrollo, superadora de otras estrictamente ceñidas a los resultados, respalda también la labor de una institución que apunta hacia la puesta en valor de los recursos locales para ofrecer al conjunto regional mayores perspectivas de crecimiento y superación de cara al futuro.

En un plano complementario, dentro del conjunto de actores económicos, es preciso mencionar aquellos que nuclean y representan ciertos sectores particulares, como la

[83] Información extraída del sitio web de la Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo: www.adepro.org.ar

Sociedad Rural para el caso de los productores ganaderos o el **Centro Industrial y Comercial**, para el caso de empresarios de los sectores secundario y de servicios. Aún más acotado son los grupos en torno a los cuales desarrollan sus tareas la **Cámara de Comercio Exterior**, con la función de asesorar a las empresas exportadoras de la región, y el **Ente Parque Industrial**, representando y proveyendo de servicios sólo a aquellas empresas que se hallan dentro de su predio. Por otra parte, el **Consejo Regional Económico del Norte Santafesino** (CORENOSA), si bien su nombre podría sugerir una amplia gama de actividades, la única atribuida es la de la organización del Foro Regional del Agua. Finalmente, nos encontramos con un nutrido grupo de empresas, la mayor parte de pequeño y mediano tamaño, así como con productores agropecuarios que tras la búsqueda de su beneficio particular pueden también producir beneficios para la región, siendo el más importante la generación de empleo rural, industrial o en el sector servicios. Dado los específicos ámbitos en que desempeñan sus funciones así como la escasa interrelación con otras entidades, es muy limitado o nulo el impacto que las actividades de todos estos agentes tiene sobre el desarrollo territorial, lo cual los coloca en una posición secundaria respecto a ADR y ADEPRO, aunque no por ello podíamos exceptuar la mención de su existencia.

4.2.4. Los actores científico-educativos

Ya en el campo científico-educativo, nos encontramos con entidades, entre las que las de más destacada labor en términos de desarrollo territorial, son aquellas que aún siendo dependencias de algún organismo provincial o nacional, han logrado hacer propias la realidad y las problemáticas de su contexto, desarrollando acciones específicas que les han valido el reconocimiento regional. Nos referimos en primer lugar al **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)**, el cual fue creado en 1956, dependiendo actualmente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Durante los primeros años, la investigación se organizó agrupando el trabajo por producto o por disciplina. La extensión y la transferencia de tecnología, a su vez, determinaron la necesidad de instalar Unidades de Extensión Rural distribuidas en todo el territorio nacional para atender las necesidades de los productores. Durante la década del '60 y parte de la del '70, el INTA cumplió un rol muy importante en la generación y difusión de tecnología, contribuyendo en esos años con el cambio que en términos de mejora técnica, se produjo en el sector agropecuario argentino. Por ello, alcanzó un sólido reconocimiento de los productores, situación que se mantiene hasta el presente.

En los '80 el Instituto emprendió un profundo rediseño de su organización, con énfasis en la descentralización, la participación y la integración. La descentralización se concretó principalmente en la constitución de 15 Consejos de Centros Regionales y 3 Consejos de

Centros de Investigación, a los cuales se les confirió la responsabilidad de determinar prioridades y distribuir los fondos en cada una de sus jurisdicciones. Estos Consejos se conformaron con representantes de distintas asociaciones de productores, de los gobiernos provinciales, de la comunidad científica y de las universidades. La integración se obtuvo con formas de acción conjunta con la actividad privada, destacándose la figura de los convenios de vinculación tecnológica, especialmente útiles para la culminación y puesta en uso de desarrollos propios y compartidos. Por su parte, la integración con el sector público permitió la implementación del Programa Federal de Reconversión Productiva (Cambio Rural) junto a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA), destinado a productores pequeños y medianos, y el Programa Prohuerta para el autoabastecimiento de alimentos por parte de poblaciones carenciadas.

El INTA nació con la finalidad de impulsar y coordinar el desarrollo de la investigación y la extensión agropecuaria así como acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural. Sus esfuerzos se orientan aún hoy a la innovación como motor del desarrollo y a integrar capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación. La descentralización promovida hace algunas décadas ha aproximado a la institución a las problemáticas e intereses específicos que se presentan en cada región y micro-región de la Argentina, facilitando una interrelación directa con las entidades locales y regionales, y fundamentalmente con los productores agropecuarios que constituyen los primeros beneficiarios de sus proyectos y acciones institucionales.

En Reconquista se asienta una de sus denominadas Estaciones Experimentales Agropecuarias (EEA), fundada en la década del '60, direccionando sus esfuerzos a responder a las demandas locales del sector, en función de la diversidad de ambientes, sistemas productivos y situación socioeconómica de los productores. La Estación se organiza en dos áreas de investigación: 1) Producción Ganadera, con líneas que se orientan hacia el manejo de pastizales naturales, nutrición, reproducción y sistemas productivos intensificados; y 2) Producción Agrícola, con actividades orientadas hacia la generación de información en cultivos (soja, girasol, trigo, maíz, sorgo y algodón), entomología para el manejo integrado de plagas, control de malezas y riego complementario, producción bajo estrategias de intensificación (tanto en secano como en riego complementario), sistemas de agricultura tradicional y de siembra directa, agricultura orgánica y horticultura intensiva de bajo uso de agroquímicos. En este sentido, algunos de sus actuales proyectos de I+D tienen por objetivo generar tecnologías e innovaciones que contribuyan a incrementar la productividad de carnes (aviar, bovina, porcina, caprina y

ovina), el desarrollo de tecnologías de mejoramiento genético y protección vegetal para aumentar la competitividad y sustentabilidad del sistema algodonero o la consecución de un manejo integral del agua para la agricultura familiar y productores de áreas de secano.

Es habitual que el **INTA Reconquista** mantenga estrechos vínculos con su entorno. En los últimos años ha establecido convenios con la mayoría de municipios (Reconquista y Avellaneda) y comunas (Romang, Nicanor Molinas, Malabrigo, Lanteri, entre otras) de la zona, todos ellos tendientes a la cooperación en el desarrollo de programas y actividades conjuntas relacionadas con: a) Actualización y prospectivas del desarrollo productivo regional; b) Generación y difusión sistematizada de información vinculada al desarrollo regional; c) Promoción del mejoramiento de las actividades existentes y la creación de nuevos emprendimientos productivos; d) Gestión de beneficios (créditos o ayudas) destinados a mejorar la producción regional. A su vez, también ha establecido vínculos con otras instancias gubernamentales, como es el Ministerio de la producción de la provincia de Santa Fe, con el cual ha tenido lugar un convenio de cooperación técnica para contribuir a la competitividad y sostenibilidad de las PyMEs agropecuarias mediante la promoción y gestión de la innovación tecnológica en las empresas. Por otra parte, el INTA también interactúa con instituciones privadas tales como la Sociedad Rural de Reconquista, tras el objetivo de contribuir a afianzar el negocio de ganados y carnes, consolidando la actividad y respetando la sostenibilidad de los sistemas productivos. Ha hecho lo propio con la Unión Agrícola de Avellaneda, fundamentalmente con el fin de mejorar el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos vinculados al sector.

Por otra parte, desde 1965, cuenta con una Estación Agrometeorológica que registra datos tales como temperaturas máximas y mínimas, punto de rocío, velocidad y dirección del viento, humedad, entre otros. La información se envía periódicamente al Instituto de Clima y Agua del INTA Castelar y al Servicio Meteorológico Nacional. Además, se remite información por correo electrónico a todos aquellos usuarios que lo solicitan en forma de "boletines electrónicos", siendo de gran utilidad para muchos productores de la zona. Otro servicio que ofrece a la comunidad es el acceso a una importante biblioteca que recoge material especializado en ciencias agropecuarias y afines así como todo lo que es editado por el INTA.[84]

Por todo lo expresado, el Instituto es un actor que cuenta con elevado reconocimiento a raíz de sus reiteradas intervenciones en proyectos vinculados a la localidad y la región. Aunque en ciertas ocasiones ello se ve algo restringido cuando las solicitudes de colaboración desbordan las posibilidades temporales de los investigadores y técnicos con los que cuenta, es percibida como una entidad comprometida con el desempeño de su labor en el marco de una cooperación interinstitucional dispuesta a superar los límites

[84] Información extraída del sitio web del INTA: www.inta.gob.ar

locales y regionales siempre que sus fines de investigación y extensión agropecuaria lo requieran. Es, a su vez, una entidad que se vale de fondos nacionales así como de algunos planes proyectados hacia todo el país, pero que son adaptados a los requerimientos específicos, en este caso, del norte santafesino convirtiéndose en una importante fuente de información y capacitación tanto como un indispensable respaldo a emprendimientos productivos regionales. En tanto, su permanente trabajo en terreno, en estrecho contacto con los productores y familias, fundamentalmente del medio rural, generan una importante sinergia al nutrir de ello las investigaciones científicas que luego redundan en el mejoramiento de aspectos específicos de esta realidad local y regional a la cual se halla muy cercano. Todo ello, sumado a una trayectoria de más de 40 años, han convertido al INTA en un referente para la zona, al cual acuden actores públicos y privados para realizar consultas vinculadas al sector agropecuario o incluso solicitar apoyo técnico y metodológico en cuestiones de carácter más amplio o integral como es el caso de Plan de Desarrollo Local de Puerto Reconquista, sobre el cual profundizaremos más adelante.

Considerando también otras entidades científico-educativas, debemos mencionar la labor de la **Escuela Universitaria del Alimento (EUA)**, dependiente de la Universidad Nacional del Litoral, institución creada en 1919 y cuya sede central se ubica en la ciudad de Santa Fe, contando con extensiones en otras localidades de la provincia. Una de ellas, la EUA, funciona en la ciudad de Reconquista desde 1973, cumpliendo una función tanto académica como de servicios externos a la institución, respondiendo a las exigencias socioeconómicas de la región. Su inserción en la zona se manifiesta con la concreción de acciones tales como la ejecución de Servicios Altamente Especializados a Terceros (SAT), asesoramientos, convenios de cooperación pedagógica con instituciones de nivel terciario y la realización de cursos y jornadas de perfeccionamiento docente y profesional, iniciativas que le permiten aumentar su importancia y acceder a todos los niveles responsables del desarrollo regional. Actualmente, en la EUA se dictan la Tecnicatura Superior en Tecnología de Alimentos y el Ciclo de Licenciatura en Ciencia y Tecnología de los Alimentos.[85]

La secretaria académica de dicha Escuela nos comenta la relevancia de esta institución en la región: "*La Escuela tiene una gran influencia en toda la zona norte, porque fue la primera unidad académica universitaria que hubo en Reconquista, por lo que constituyó el primer lugar donde pudieron acceder a una carrera o sentir la Universidad un poco más cerca. (...) Se creó hace 40 años, cuando estaba empezando a conformarse el Parque Industrial y desde la Universidad se pensó en los alimentos, dado el desarrollo de la*

[85] Información extraída del sitio web de la Escuela Universitaria del Alimento: www.unl.edu.ar/eua/

agricultura y la ganadería en la zona. Desde los '90 hacemos servicios a terceros porque comenzamos a ver qué necesitaban las industrias y recorrerlas para ver qué análisis no hacían ellos para hacerlos nosotros. Vimos que no estaba muy definido y había pocos profesionales, pocos ingenieros en las plantas. Poco se hablaba de calidad, recién se empezaba con las normas ISO".

Así continúa explicando de qué manera comenzaron a relacionarse más cercanamente con los sectores productivos de la zona: "*Vimos que uno de los grandes temas pendientes era el de los afluentes que se vertían sin tratamiento en el arroyo que une Reconquista y Avellaneda. Entonces empezamos analizando efluentes, es decir donde termina la industria alimenticia y cualquier industria. Así nos vinculamos al medio como servicio. (...) Ahora lo que más trabajamos son efluentes, aguas y alimentos, en ese orden. (...) Además nuestros ex-alumnos están trabajando en la zona, en plantas, en laboratorios y en efluentes. Eso nos enriquece la vinculación*".

La Escuela Universitaria del Alimento es un actor que ha ido acompañando el crecimiento progresivo de la ciudad, sabiendo interpretar las nuevas demandas surgidas a partir de este proceso. El escenario actual, en que Reconquista supera los 70.000 habitantes y los requerimientos de su entorno son cada vez más fuertes, la Escuela necesita reconsiderar algunos aspectos para poder estar a la par de las necesidades sociales y productivas. Por ende, ya se discute la incorporación de nuevas carreras y se encuentra en marcha la construcción de un nuevo y más amplio edificio al tiempo que aún se halla pendiente por resolver la forma de mantener dentro de su estructura una mayor parte de los recursos formados por la institución. Esto le permitiría asumir un creciente número de servicios a terceros y especializarse aún más en determinadas líneas de trabajo, como el tratamiento de efluentes, que le permitan consolidarse como en una institución de referencia para toda la región.

En esta misma línea, es preciso rescatar el papel de la **Universidad Tecnológica Nacional (UTN)**, creada en 1959 con la función específica de crear, preservar y transmitir la técnica y la cultura universal en el campo de la tecnología, siendo la única Universidad Nacional del país cuya estructura académica tiene a las ingenierías como objetivo central. La UTN tiene carácter federal, por abarcar todas las regiones de la Argentina a través de sus 29 Facultades Regionales distribuidas en todo el país, lo que se traduce en una permanente e íntima vinculación con los sistemas productivos regionales y un fecundo intercambio académico a nivel nacional. Por otra parte, su extensión geográfica se traduce en una capacidad de absorción de alumnado - 70.000 cursantes - que equivale a más del 50% de todos los estudiantes de ingeniería del país.

Desde 1987 posee una Unidad Académica en Reconquista cuya actual oferta consiste en dos tecnicaturas (en Programación y en Gestión de tecnologías agropecuarias) y dos

carreras de grado (Licenciatura en Administración Rural e Ingeniería electromecánica) que han intentado adecuarse a los requerimientos del sector productivo regional[86]. El alcance territorial de su alumnado potencial es considerable, teniendo en cuenta que las otras unidades académicas pertenecientes a la UTN más próximas se encuentran en la ciudad chaqueña de Resistencia (a 200 km.) y en la ciudad de Santa Fe (a 300 km.). Su ubicación física, dentro del predio del Parque Industrial, genera una proximidad con el sector productivo que redunda en algunas cooperaciones tales como prácticas de alumnos en las empresas de su entorno, sobre lo cual tenemos referencia pero no información detallada, así como tampoco respecto a otras relaciones de colaboración entre el ámbito académico y el empresarial. Si bien desde sus inicios la oferta académica ha respondido a los requerimientos del medio productivo, tras varias décadas de presencia en el norte santafesino, resta aún por desarrollar un importante potencial con que esta entidad podría actuar en la región a partir del establecimiento de nuevos y prósperos lazos con otros agentes públicos o privados. En este sentido, es reciente la creación de un área de servicios a terceros creada a fines del año 2010, la cual se divide en equipos de trabajo dedicados a atender aspectos eléctricos, mecánicos y de higiene y seguridad. A pesar de ello, por el momento, su labor queda más restringida al ámbito estrictamente académico y a la interrelación con el Ente Parque Industrial, lo cual parece dado apenas por la cercanía física y no así por el delineamiento de acciones valiosas que incluso logren superar el perímetro de dicho predio en que se encuentran ubicadas ambas instituciones. Quizás mediante la creación del anunciado Polo Tecnológico del norte santafesino, se concrete esta necesaria interrelación que ciertamente puede redundar en un impulso decisivo para la región, pero que todavía no se alcanza a percibir en el territorio.

Dentro de la localidad también se halla una Unidad de Extensión del **Instituto Nacional de Tecnología Industrial** (INTI), la cual tiene intervenciones relativamente menores en el territorio, tales como la habilitación técnica de algunas instalaciones o la realización de ciertas instancias de capacitación, aunque con escasa articulación con otros agentes. Es preciso también mencionar la presencia de instituciones educativas terciarias, como la **Escuela Superior de Enfermería** o el **Instituto de Perfeccionamiento Docente,** que a su tarea de formación suman participaciones puntuales en proyectos en que se los requiere, como es el caso del Plan Estratégico Reconquista 2015. Dadas sus escasas colaboraciones con otras entidades locales o regionales así como las limitadas participaciones en proyectos vinculados al desarrollo territorial, éstos se posicionan como actores de exigua importancia en relación a esta cuestión que aquí nos atañe.

[86] Información extraída del sitio web de la UTN Regional Reconquista: www.frrq.utn.edu.ar

4.1.5. Los actores sociales

En el ámbito social, identificamos entidades de características heterogéneas, las cuales vienen dadas, fundamentalmente, por los ámbitos en que se desempeñan y las particularidades que asumen sus acciones. Estos actores conforman un grupo numeroso, aunque la mayoría establece pocos vínculos con otros agentes de la localidad y la región, al tiempo que sus actividades tiene escasa repercusión en el desarrollo territorial. Por ello, el número de actores sociales relevantes en este sentido, se limita a muy pocos.

En primer lugar destacamos una entidad con perfil propio y bien definido, que merece ser mencionada como importante agente de desarrollo territorial. Nos referimos al **Instituto de Cultura Popular (INCUPO)**, una asociación civil, sin fines de lucro y de inspiración cristiana, que desde 1970 trabaja junto a comunidades rurales campesinas y aborígenes del norte argentino, específicamente en las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y norte de Santa Fe, encontrándose radicada su oficina central en la ciudad de Reconquista. El Instituto apuesta a un trabajo que articule e integre a diversos actores de la región chaqueña bajo el objetivo de mejorar la calidad de vida de los sectores rurales, lo cual implica que estos puedan satisfacer sus necesidades básicas, tengan un acceso equitativo a la justicia, la libertad, la participación activa en la toma de decisiones, efectivo acceso y ejercicio del poder y circulación del mismo. Por ello su labor, inicialmente focalizada en la alfabetización de adultos, hoy abarca diversas temáticas que afectan a estos sectores campesinos, tales como el acceso a la tierra, la producción agroecológica, la promoción de derechos, el uso sustentable de recursos naturales y mercadeo.

Considerando estas cuestiones, los objetivos de INCUPO se basan en el apoyo y promoción para la organización y autogestión de comunidades rurales; el diseño e implementación de propuestas educativas que respeten los saberes tradicionales y se adecuen a las necesidades e intereses de los grupos involucrados; la difusión de propuestas de desarrollo rural sustentable que contemplen la realidad e intereses de los sectores populares; el favorecimiento del uso sustentable de los recursos naturales disponibles, en particular tierra, agua y bosques. Para la persecución de estos fines, la entidad ha venido desarrollando múltiples actividades en diversos frentes. Por un lado, vinculadas a la difusión y comunicación mediante programas radiales y series de microprogramas educativos con temas atingentes a la realidad rural, distribuidos en más de 80 radios del norte argentino. A ello se suma la edición periódica de una revista orientada a dar cuenta del quehacer de las comunidades rurales de la región y la publicación permanente de cartillas educativas, folletos y otros materiales gráficos para aportar al trabajo y las demandas de las organizaciones campesinas e indígenas.

A su vez, su trabajo en terreno, comprende el acompañamiento y la asesoría, en lo legal y organizativo, a grupos de familias campesinas y aborígenes para la defensa de sus derechos de propiedad respecto a la tierra y otros recursos naturales. Este respaldo institucional no sólo está destinado a potenciar la capacidad de organización, liderazgo y autogestión de sus demandas, sino también al diseño conjunto de alternativas de producción silvopastoril y agroecológica, a la implementación de prácticas en manejo de frutales y producción múltiple bajo monte y a la transformación de productos silvestres y de la chacra, con la tecnología apropiada. Al aporte de elementos vinculados a la fase productiva, se añade la posterior promoción y realización de ferias francas, mercadeo puerta a puerta y distribución de productos campesinos en función de desarrollar y aumentar el intercambio local. Finalmente, la realización de talleres de diagnóstico así como la recolección y sistematización de datos sobre la economía campesina e indígena, en articulación con otros equipos y ONG, deriva a su vez en el diseño y promoción de propuestas para el desarrollo rural sustentable que son trasladadas a los ámbitos políticos y legislativos, especialmente en la Región Chaqueña[87].

Su coordinador explica la importancia de la institución en la región y cómo sus objetivos se han ido complejizando, aunque siempre dirigidos hacia un sector específico de la población, la rural y/o aborigen: "*Nuestra institución es un actor de 40 años en el norte. (...) En los '70 nació con la cuestión de la educación y comunicación popular para la alfabetización. Luego fue adaptándose a la realidad pobre de la población indígena y campesina, fue planteándose otros desafíos. En los '70, la alfabetización; en los '80, el apoyo a la organización popular; en los '90, el desarrollo de propuestas económico-productivas; incidencia política y opinión pública en la década pasada, y ahora continuar articulando los distintos niveles de intervención: resolver los problemas reales de la gente -el acceso al agua y a la tierra, a los recursos naturales como bosques o semillas nativas- y sobre todo, consolidar el poder de las organizaciones, que hagan sus propias propuestas y tengan incidencia política. Aquellas organizaciones que nacieron en los '70 u '80, ahora tienen una madurez como para presentar buenas propuestas políticas para el desarrollo de su región y su sector* ".

La labor de INCUPO, que cuenta con una amplia e incesante trayectoria, se torna aún más significativa por su especial dedicación a sectores poblacionales, como son las familias aborígenes y/o rurales, que generalmente se hallan excluidos de la consideración de otros actores. La clara impronta presente desde sus orígenes y los diversos planes impulsados a partir de ella, aproximan a esta entidad a entornos en muchos casos incluso alejados de cualquier ayuda gubernamental. Precisamente por la especificidad de los grupos a los cuales está dirigido su trabajo institucional, INCUPO teje amplias redes de

[87] Información extraída del sitio web de INCUPO: www.incupo.org.ar

vinculación con otras entidades afines de la región del Chaco argentino, el resto del país o América Latina, pero encuentra dificultades para estrechar lazos con actores más próximos. Ello impide abordar de forma conjunta problemáticas que no sólo no son patrimonio exclusivo del Instituto de Cultura Popular sino que ameritan un tratamiento interdisciplinario y el involucramiento de otros agentes locales y regionales.

Entre estas cuestiones se encuentran la lucha por los derechos de la tierra de los pueblos aborígenes originarios, el asiduo desplazamiento de población rural hacia áreas urbanas y las cada vez más frecuentes ocupaciones ilegales de terrenos que se dan fundamentalmente en la ciudad de Reconquista. Se trata de familias que usurpan terrenos públicos y privados, entre ellos algunos pertenecientes al Ferrocarril General Obligado y otras tierras marginales e inundables. Uno de los últimos episodios conocidos, el cual tuvo lugar a mediados de 2012, implicó a 140 familias que realizaron la ocupación ante la falta de respuesta gubernamental por un antiguo pedido de planes habitacionales, ya que según han comentado las personas involucradas, sus condiciones habitacionales son precarias y con elevado grado de hacinamiento[88]. En tanto, también se registran ocupaciones por parte de familias que se trasladan desde las zonas rurales en busca de nuevas posibilidades de subsistencia y, en algunos casos, recurren a la usurpación como primera instancia de su instalación en la ciudad, lo que también en ocasiones se prolonga por tiempo indefinido.

En el mismo ámbito de trabajo de INCUPO se encuentra otra entidad más pequeña, la **Asociación Amigos del Aborigen**, la cual es una asociación civil local que actúa en defensa de los derechos de los habitantes originarios del territorio argentino, promoviendo la autogestión de las comunidades, el mejoramiento de sus condiciones de vida y la revalorización de su cultura. Ambas ONG están comprendidas dentro de la **Fundación Nuevos Surcos**, cuyos miembros son precisamente instituciones que tienen por objeto promover el desarrollo de los sectores sociales más desfavorecidos del norte argentino. Sin dudas, es INCUPO la que más peso tiene en Reconquista y su entorno próximo, dada la variedad de acciones llevadas a cabo y la trayectoria de décadas que la une a la zona.

También perteneciente al plano social, es preciso mencionar la existencia y labor de las comisiones de vecinos y la **Federación de vecinales** de Reconquista. Esta entidad agrupa a los representantes de los 46 distritos barriales en que se encuentra dividida la ciudad. Las vecinales y su Federación están reconocidas por una ordenanza municipal, donde también se deja claro que contando las mismas con personería jurídica, su funcionamiento se rige por estatutos propios, lo que dota a estos actores de autonomía para su desenvolvimiento representativo. Ellas funcionan como agentes canalizadores de la opinión pública, acercando a las autoridades gubernamentales las preocupaciones de

[88] Periódico El Litoral, "Reconquista: más de 140 familias ocuparon ilegalmente terrenos", 03/07/2012.

la población en relación a su entorno más próximo y más conocido, su barrio, y actuando también como elemento de presión para la resolución de las mismas. Las gestiones realizadas frente a distintos organismos son tan diversas como problemáticas presentes en la ciudad, comprendiendo inseguridad, tránsito, infraestructura, entre otras. En el último tiempo, vienen teniendo destacada labor en el Plan Estratégico local, donde la Federación es parte del Comité Ejecutivo, así como en el Presupuesto Participativo, donde las vecinales participan de forma directa. Comentaremos más detalladamente estos aspectos en el siguiente epígrafe.

Las comisiones de vecinos y la Federación que los nuclea no son actores que cuentan con grandes estructuras ni materiales ni humanas, aunque las disponibles parecen resultar suficientes para llevar adelante su labor primaria de velar por los intereses de los habitantes de los distintos barrios de la ciudad y hacer llegar sus inquietudes a las autoridades gubernamentales. Si bien son agentes cuya presencia consta de larga data, en los últimos tiempos su función ha asumido renovada importancia como parte esencial de esta nueva forma de vinculación entre el gobierno local y los ciudadanos, pues son ellas las responsables de acompañar y representar a la sociedad civil en la novedosa intervención en ámbitos decisorios de los cuales otrora se hallaba excluida. Es factible que estas instituciones vayan madurando mediante el ejercicio de estas recientes atribuciones, consolidándose como elementos aún más decisivos para la vida de Reconquista, ampliando sus áreas de injerencia desde las actuales -de índole más doméstico (espacios verdes, tránsito, recolección de residuos)- hacia otras más estratégicas -como es por ejemplo el posicionamiento de su ciudad en el escenario regional- mediante las cuales también fortalecer los vínculos con otros actores.

Otros actores sociales que actúan en Reconquista y su región, son las **Sociedades Culturales** vinculadas a distintas colectividades (española, italiana, libanesa, suiza) que han sido algunas de las primeras instituciones fundadas en la ciudad del norte y que en la actualidad desarrollan fundamentalmente actividades culturales, además de contribuir a la generación de capital social entre sus miembros y al reforzamiento de una identidad colectiva. También es dable mencionar la presencia de **Colegios de Profesionales** -arquitectos, ingenieros, veterinarios, odontólogos, etc.- y **Sindicatos** -de trabajadores rurales, de trabajadores hoteleros, de empleados de comercio, de empleados públicos, etc.- que no sólo agrupan y representan trabajadores de distintos rubros sino que también, en ciertos casos, les ofrecen beneficios tales como capacitación, obra social o préstamos financieros. Como veremos más adelante, tienen alguna participación puntual en algunos proyectos o redes, sin ello constituirlos en actores relevantes en relación a las estrategias de desarrollo llevadas a cabo. Por lo general, los sindicatos restringen sus actividades al beneficio del sector que agrupan y representan, es decir sus afiliados,

mostrando escaso interés en formar parte de propuestas de desarrollo más generales e integrales. Por otra parte, tanto para estos actores sindicales como para los agentes gubernamentales que generalmente impulsan estas acciones, resulta aún difícil poder superar esa tensa relación que siempre los ha colocado en la disputa acerca de reclamos salariales y reivindicación de derechos laborales. Estos proyectos de desarrollo generan novedosas y desconocidas formas y temáticas en torno a las cuales entablar nuevos lazos entre ambos, pero aún queda mucho por desandar en el camino hacia una sinergia positiva no sólo para estos actores sino para el conjunto de la sociedad.

4.3. Acciones y proyectos colectivos para el desarrollo

4.3.1. Principales actuaciones y actores implicados

Hemos mencionado anteriormente los actores identificados como clave por su tarea vinculada a la consecución de un desarrollo territorial más equitativo, que en ciertas ocasiones supera la jurisdicción reconquistense para convertirse en un objetivo regional. Si bien hemos reparado en sus principales actividades, en este apartado detallaremos aquellas acciones que han desempeñado o desempeñan en forma conjunta con otros agentes públicos, privados y mixtos (**Cuadro 4.2**), lo cual contribuirá a analizar las características que los procesos de gobernanza asumen en este espacio concreto en torno a las diversas estrategias de desarrollo que allí convergen. En virtud de ello consideraremos qué aspectos se pretendían o pretenden mejorar con dichas acciones, quiénes las han llevado o llevan adelante, con qué otros agentes se han vinculado o vinculan para ello, qué aspectos positivos y/o dificultades ha deparado o depara esa colaboración y qué resultados concretos han mostrado hasta el momento.

Cuadro 4.2. Reconquista y región: Acciones conjuntas para el desarrollo territorial

Acción/Proyecto	Actores intervinientes
Plan Estratégico Provincial Región 1 - Nodo Reconquista	• Consejo Regional de Planificación Estratégica constituido por el Coordinador Regional, 4 funcionarios del gobierno provincial, 4 representantes de los municipios (Reconquista, Villa Ocampo, Vera y Malabrigo), 7 representantes de las comunas (Lanteri, Intiyaco , Los Amores, Romang, Colonia Durán y El Arazá), 7 legisladores provinciales y 17 instituciones de la sociedad civil.
Plan Estratégico Reconquista 2015	• Gobierno de la ciudad de Reconquista • Delegados del Nodo provincial vinculados a los sectores de salud y educación • Entidades locales: Federación de Asociaciones

	Vecinales; Asociación de Amigos del Aborigen; Escuela Superior de Enfermería; Círculo Odontológico; Instituto de Perfeccionamiento Docente; Universidad Tecnológica Nacional; INTA Reconquista; Fundación Nuevos Surcos; Cámara de Comercio Exterior del norte santafesino; Cámara de Industria y Comercio; Colegio de Arquitectos; INCUPO
Presupuesto Participativo	• Gobierno de la ciudad de Reconquista • Vecinales
Plan de Desarrollo Local de Puerto Reconquista	• Gobierno de la ciudad de Reconquista • Instituto de Tecnología Agropecuaria • Instituciones localizadas en Puerto Reconquista (Prefectura Naval Argentina, Policía Provincial, Escuelas primaria y secundaria, Ente Puerto Reconquista, Centro de Salud Provincial, Vecinales)
Proyecto de Desarrollo Rural Local	• Instituto de Tecnología Agropecuaria • Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Gobiernos locales (Municipios y Comunas) • Representantes de sectores productivos
Caja Cooperativa de Crédito del Noroeste santafesino	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) • Cámara de Comercio Exterior del Norte santafesino • Gobiernos locales de la región (municipios y comunas) • Cooperativas de Servicios Públicos presentes en la región
Polo Tecnológico	• Universidad Tecnológica Nacional (Regional Reconquista) • Universidad Nacional del Litoral • Ente Parque Industrial de Reconquista • Gobierno de la provincia de Santa Fe
Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)	• Gobierno de la ciudad de Reconquista • Gobierno de la ciudad de Avellaneda • Secretaría de Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe
Convenio de cooperación	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) • Gruppo di Volontariato Civile (GVC) • Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe

Fuente: Elaboración propia

Estas acciones, en su mayoría, tienen un alcance que supera la jurisdicción de Reconquista, al tiempo que en buena parte de ellas intervienen actores del sector público en colaboración con otros de diversas características. Los proyectos de los que daremos cuenta seguidamente, difieren también en la magnitud de los objetivos establecidos, pues mientras algunos contemplan planes más integrales, otros se focalizan en ciertas temáticas más acotadas. De todas maneras, todos ellos son destacados ejemplos de acciones cooperativas que en un grado mayor o menor, contribuyen al desarrollo territorial del norte santafesino.

4.3.2. El Plan Estratégico Provincial

Comenzando por aquellos proyectos impulsados por organismos públicos, debemos hacer alusión al **Plan Estratégico Provincial (PEP)**. El mismo es presentado en el año 2008, tras una serie de asambleas ciudadanas realizadas en distintos puntos de la provincia, donde se propusieron distintos proyectos para su territorio. "Esta concepción del desarrollo amplía la perspectiva y pone en juego, como ejes transformadores, el fortalecimiento del tejido social, el afianzamiento del capital social y ético de la ciudadanía, la profundización de la participación y deliberación ciudadana, la reforma de la administración pública y el ordenamiento del territorio" (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 16).

Este Plan comprende los ejes fundamentales de la gestión de gobierno provincial que, como hemos comentado anteriormente, plantea la descentralización como elemento esencial, y a la cual se suman la planificación estratégica y la participación ciudadana y concertación. La planificación adopta un enfoque estratégico intentando involucrar la multiplicidad de perspectivas, los vínculos interdisciplinarios y la participación ciudadana. El PEP identifica, en términos metodológicos cuatro instancias del proceso de planificación estratégica territorial: a) La construcción participativa de un diagnóstico; b) La identificación y formulación de proyectos estratégicos; c) La gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas; d) La creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos. Las dos primeras etapas se desarrollaron durante el año 2008, con el surgimiento de dos ámbitos de decisión y consenso, que actuaron en forma simultánea e integrada: el ámbito intragubernamental y el ámbito público-privado.

El trabajo colectivo en las asambleas ciudadanas ha permitido la identificación de las líneas estratégicas de acción: territorio integrado, calidad social y economía del desarrollo. En el PEP, cada línea estratégica incluye una serie de programas, los cuales contienen a su vez proyectos provinciales, que por su naturaleza y alcance requieren de una implementación uniforme en todo el territorio provincial, y proyectos regionales, los cuales contemplan la especificidad de cada escenario regional. A continuación, presentamos una

serie de cuadros en donde se detallan las acciones planificadas para la Región 1 - Nodo Reconquista.

La primera línea, denominada "Territorio integrado" (**Cuadro 4.3**), comprende acciones que deberían permitir la superación de la histórica fragmentación provincial, promoviendo las interrelación entre las regiones norte, centro y sur así como entre los ámbitos rurales y urbanos. El gobierno provincial considera que alcanzar esta integración territorial es una condición fundamental para construir una sociedad inclusiva, tanto en el aspecto económico y social como en el cultural, a partir de la solidaridad y el equilibrio territorial (Plan Estratégico Provincial, 2008). Dentro de los programas regionales comprendidos aquí, destacan obras de infraestructura comunicacional largamente requeridas por las autoridades y ciudadanos de la zona norte de la provincia, tales como la rehabilitación del puerto y del aeropuerto o la consolidación de las rutas transversales que comunican pequeños pueblos y parajes. A su vez, se mencionan obras en conjunto con el gobierno de la provincia de Corrientes, dentro de las cuales el puente Reconquista-Goya es la más ambiciosa.

En esta línea conviven, a su vez, otros programas como el de Calidad ambiental, relacionado a la utilización responsable de los recursos naturales y a la reducción del impacto de las actividades económicas sobre los mismos, como es el caso de los humedales de los Bajos Submeridionales o la importante cuenca forestal presente en la región; el de Estado moderno y cercano, con una visión claramente enfocada hacia el ámbito judicial pero que también pretende fortalecer la presencia del gobierno provincial mediante la nueva figura del nodo o centro cívico; y la proyección hacia el exterior, que intenta alcanzar un mejor posicionamiento de la región en otros escenarios mediante el establecimiento de redes de cooperación que vayan más allá de la propia zona norte santafesina.

En esta línea conviven, a su vez, otros programas como el de Calidad ambiental, relacionado a la utilización responsable de los recursos naturales y a la reducción del impacto de las actividades económicas sobre los mismos, como es el caso de los humedales de los Bajos Submeridionales o la importante cuenca forestal presente en la región; el de Estado moderno y cercano, con una visión claramente enfocada hacia el ámbito judicial pero que también pretende fortalecer la presencia del gobierno provincial mediante la nueva figura del nodo o centro cívico; y la proyección hacia el exterior, que intenta alcanzar un mejor posicionamiento de la región en otros escenarios mediante el establecimiento de redes de cooperación que vayan más allá de la propia zona norte santafesina.

Cuadro 4.3. Línea I del PEP: Proyectos para la Región 1

Línea I **Territorio integrado**	**Programa Santa Fe conectada y accesible**	- Autovía Ruta Nacional 1 - Consolidación de rutas transversales - Consolidación de rutas provinciales 3 y 96s - Rehabilitación Puerto Ocampo y dinamización Puerto Reconquista - Conexión interprovincial Santa Fe - Corrientes - Reactivación aeropuerto Reconquista
	Programa Calidad ambiental	- Plan de manejo integral de los Bajos Submeridionales - Plan de gestión de la cuenca forestal - Protección de recursos naturales - Plan de manejo del sitio RAMSAR Jaankanigás
	Programa Estado Moderno y cercano	- Centro Cívico Reconquista - Centro Regional de Justicia penal - Oficinas regionales de Justicia - Sistema penitenciario Región 1
	Programa Proyección regional e internacional	- Promoción de la integración mundial de la Región

Fuente: Plan Estratégico Provincial (2008)

La segunda línea de acción (**Cuadro 4.4**) se direcciona hacia la consecución de la satisfacción individual y el bienestar colectivo mediante la garantización de derechos universales y la igualdad de oportunidades. El cumplimiento efectivo de estas cuestiones representa importantes esfuerzos gubernamentales en pos de satisfacer las más antiguas demandas de los habitantes de una región llena de carencias, fundamentalmente infraestructurales. En este sentido, las mejoras en los edificios educativos y la puesta en marcha para la construcción de un hospital de envergadura regional, proporcionaría apenas una dotación básica que comienza a concretarse tras un reclamo histórico. También lo constituye la planificación de dos acueductos que prevén dotar de suficiente calidad y cantidad de este vital elemento a una región cuyo 23% de población carece de agua potable.

Cuadro 4.4. Línea II del PEP: Proyectos para la Región 1

Línea II **Calidad social**	**Programa Educación, salud y cultura universales**	- Mejoramiento de la infraestructura de la educación pública en todos sus niveles - Construcción de mejoramiento de escuelas rurales - Plan de equipamiento de escuelas - Construcción de Hospital Regional Reconquista - Construcción de nuevo hospital en Las Toscas e Intiyaco y Centros de salud - Rutas de la historia
	Programa Seguridad, ciudadanía y convivencia	- Programa Arraigo Regional
	Programa Agua como derecho y oportunidad	- Acueducto Noreste 2 y 3 - Desarrollo ictícola y sistema de piscicultura

Fuente: Plan Estratégico Provincial (2008)

En esta línea, también existe una clara aproximación al territorio, por un lado, revalorizando aquellas localidades de profunda importancia simbólica para la historia regional y nacional, por otro lado, fomentando la noción de 'arraigo', forjando la identidad propia de cada espacio y brindándole a la población la posibilidad de vivir en los lugares que ellos elijan y en ningún caso viéndose forzados a emigrar por la desigualdad de oportunidades. Por ello, entre otras propuestas presentes en el PEP, el programa Agua como derecho y oportunidad, plantea el desarrollo ictícola y del sistema de piscicultura, para aportar a quienes viven de la pesca -una de las actividades más adoptadas por la población regional-, la posibilidad de calificar y promover dicha actividad, que hoy se sumerge en la precariedad y los problemas medioambientales.

Por último, el tercer eje de acción (**Cuadro 4.5**), plantea el delineamiento de una estrategia productiva que pretende agregar valor a las producciones primarias y fortalecer las cadenas de valor existentes. Para ello, el gobierno provincial asume la necesidad de apoyar la investigación local y regional y la incorporación de tecnología en los sectores productivos que, a su vez, deben estar respaldados por factores tangibles -como la disponibilidad de energía- e intangibles -como el fortalecimiento de asociaciones y la articulación de los recursos institucionales-, para así alcanzar la deseada competitividad territorial. Entre las actividades que se aspira a fortalecer, encontramos las ya tradicionales en la zona, tales como las cadenas de valor vinculadas al algodón, la caña

de azúcar, la explotación forestal y la ganadería, así como a otras que han captado interés de forma más reciente. En este último caso, nos referimos, por un lado, al desarrollo turístico -basado principalmente en el importante corredor turístico ribereño sobre el río Paraná y su sistema de islas que generan gran atracción para la pesca deportiva y la náutica- y, por otro lado, al desarrollo de producciones alternativas -frutas nativas, plantas aromáticas y medicinales, entre otras-.

Cuadro 4.5. Línea III del PEP: Proyectos para la Región 1

Línea III **Economía del Desarrollo**	**Programa Santa Fe emprende**	- Promoción de la cadena de valor de caña de azúcar - Promoción de la actividad algodonera - Promoción de la ganadería - Desarrollo turístico regional - Desarrollo forestal y de sistemas de producciones alternativas - Promoción de industrias complementarias para el transporte fluvial
	Programa Integración de producción, ciencia y tecnología	- Centro Tecnológico Regional - Incubadora de PyMEs
	Programa Recursos Energéticos	- Gasoducto del NEA - Incremento de la generación de energía eléctrica - Desarrollo de sistemas bioenergéticos
	Programa Redes para el Desarrollo Territorial	- Promoción de cooperativismo - Fortalecimiento de Asociaciones y Agencias de Desarrollo Regional - Consolidación del conurbano Avellaneda-Reconquista

Fuente: Plan Estratégico Provincial (2008)

Este despegue productivo debería estar acompañado de otros factores de vital importancia. En primer lugar, el soporte energético mediante la construcción del gasoducto del noreste argentino (NEA), el incremento de la generación de energía eléctrica y el desarrollo de sistemas bioenergéticos. En segundo lugar, en el marco de la integración entre producción, ciencia y tecnología, la creación del Polo Tecnológico y la incubadora de empresas asociada a él constituye la apuesta más destacada por lo que la trataremos detenidamente más adelante. Por último, el fortalecimiento de redes para el desarrollo territorial, promoviendo las relaciones cooperativas, consolidando las

Asociaciones y Agencias existentes en la región y afianzando el conurbano Reconquista-Avellaneda, en el cual se asienta aproximadamente un 40% de la población de la denominada Región 1.

En relación a la complementación con estrategias de desarrollo impulsadas desde otras instancias gubernamentales, el gobierno provincial resalta la coincidencia con el Plan Estratégico Territorial promovido desde el Estado nacional (al cual hemos hecho referencia en el Capítulo 1) respecto al desarrollo de infraestructuras relevantes que implican a la provincia. Entre ellas, la construcción de los acueductos norte y noreste, que tiene real importancia para Reconquista y su zona. A su vez considera un aspecto clave de la planificación estratégica establecer una fuerte articulación con los gobiernos locales. La provincia se encuentra dividida en 362 distritos, con características sumamente heterogéneas, cuyos municipios son "quienes tienen competencia específica en la regulación de los usos del suelo mientras que, el Estado provincial y nacional asumen, en distinto grado, la responsabilidad por los servicios públicos, las infraestructuras de movilidad y los bienes sociales. (...) es necesario reconocer a la dimensión local como aquella capaz de garantizar la calidad de vida de los habitantes, porque cuenta con la visión y el conocimiento del entorno físico, y conoce los valores y la idiosincrasia de cada lugar" (Plan Estratégico Provincial. Visión 2030, 2012, p. 72).

Transcurridos ya cinco años desde el lanzamiento del PEP, en el 2008, el pasado año 2012 se dieron a conocer los avances alcanzados hasta la fecha al tiempo que se habilitó un sitio web específico[89] donde es posible consultar el estado actual de cada una de las obras proyectadas. En relación a la Línea I, el Programa Santa Fe conectada y accesible, contabiliza en la Región 1, seis obras terminadas, las cuales están vinculadas a la mejora de rutas provinciales (RP): RP 100s, RP 31 tramo Tres Bocas-Tartagal, RP 3 tramo Garabato-Intiyaco, RP 40 tramo RP-Fortín Olmos y acceso a la RP 37-, lo que es un avance destacado, aunque no suficiente, en el fortalecimiento de las rutas transversales y la mejor conectividad de pequeños parajes. A pesar de la necesidad de mayores obras de infraestructura vial, las cuales han sido mencionadas en el documento inicial del Plan, no se registra en la actualidad ningún proyecto que se encuentre en proceso de ejecución, por lo que no se esperan mayores avances en un plazo relativamente corto en relación a este reclamo tan largamente efectuado por el norte santafesino. Tampoco existen referencias a la reactivación de los puertos y aeropuerto de la zona, ni progresos importantes relativos a la conexión con la provincia de Corrientes -puntualmente el puente Reconquista-Goya-, por lo que la situación de relativo aislamiento a la que refieren los habitantes del norte no parece próxima a zanjarse.

[89] Sitio web habilitado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafeenobras.com.ar

También dentro de la Línea I, el Programa Estado Moderno y Cercano, enuncia entre sus logros la puesta en funcionamiento del centro cívico correspondiente al Nodo Reconquista lo que en verdad se corresponde con la construcción edilicia y la conformación del Consejo Regional de Planificación Estratégica, aunque, como veremos seguidamente, aún resta profundizar en su consolidación. En vinculación al fortalecimiento del sistema judicial y penitenciario, se cuentan un recientemente inaugurado edificio del Registro Civil y Juzgado de Paz en la localidad de Romang, la adjudicación para la construcción de una nueva comisaría en Reconquista y una nueva unidad penitenciaria proyectada en localidad de Santa Felicia. A su vez, como veremos en el siguiente epígrafe, el Programa Calidad ambiental, apenas se ha traducido en el apoyo y participación del gobierno provincial en redes vinculadas a las temáticas consideradas pero no así en las necesarias medidas de protección y regulación de espacios tales como el sitio RAMSAR Jaaukanigás. En torno a la proyección regional e internacional del norte santafesino, no se menciona ninguna acción concreta, lo que de alguna manera vuelve a dejar librada a su suerte a una zona con las importantes carencias mencionadas con anterioridad y que, encontrando ya dificultosa la integración a su propia provincia de pertenencia, las posibilidades de tender lazos hacia instancias mayores se le plantean en un plano aún demasiado lejano.

La Línea II, en su objetivo del acceso universal a la educación y la salud, ha dado pasos que resultan pequeños en un territorio donde las carencias en estos ámbitos son realmente severas. Entre las obras concretadas se mencionan cuatro nuevos edificios educativos para escuelas primarias y secundarias, catorce centros de salud para atención primaria en funcionamiento (otros tres en proceso de ejecución), un hospital de mediana complejidad inaugurado en la localidad de Las Toscas en abril de 2013 y la ejecución de la primera etapa de la construcción del hospital regional con sede en Reconquista, el cual tendrá capacidad para 120 personas hospitalizadas. Este último proyecto, no sólo va a un ritmo de ejecución muy lento sino que, una vez concretado, tampoco será suficiente para atender el actual déficit sanitario de la región, considerando que es un centro médico proyectado para atender los casos de salud más complejos de una zona, establecida por el propio Plan, que cuenta con más de 200.000 personas. Este desencuentro entre la realidad y las planificaciones gubernamentales puede hundir raíces en las falencias del propio diagnóstico, en ciertas ocasiones más próximos a los cuadros técnicos que a las comunidades locales, o bien puede responder a las dificultades presentadas por el presupuesto provincial para hacer frente a obras de este tipo en torno a las que poco se hizo en las décadas anteriores.

También dentro de la Línea II, el Programa Agua como derecho y oportunidad señala que se encuentran en ejecución la primera etapa del Acueducto del norte/Noreste 3 -que proveería de agua potable a 54 localidades que en total reúnen 65.000 habitantes- y la

etapa inicial del Acueducto Reconquista/Noreste 2 que abastecerá a 35 localidades con un total de 150.000 pobladores. Mientras tanto, recién se encuentra en desarrollo el proyecto ejecutivo del Acueducto San Javier/Noreste 1. En este caso estamos hablando de grandes obras de infraestructura que representan cuantiosas inversiones, por lo que es esperable su concreción paulatina. Sin embargo, es notable también la puesta en marcha de obras menores, pero significativas para numerosas localidades que han visto optimizadas sus plantas potabilizadoras, han acogido la instalación de plantas de ósmosis inversa o han visto ampliadas las redes de distribución de agua potable. En el marco de este programa cuyo eje central es el agua, no se hace mención de ninguna acción vinculada al desarrollo ictícola y el sistema de piscicultura, como se encuentra previsto en el planteamiento inicial del Plan, y que representa un medio de vida para gran parte de la población costera. La mejora de la precaria forma en que se desarrolla esta actividad, generalmente trasladada a la calidad de vida de los pescadores y sus familias, queda de momento, y al igual que otras, en manos de los gobiernos locales.

Por último, la Línea III, vinculada a la economía del desarrollo, es la que menos avances presenta. Los más destacados se vinculan al incremento en la generación de energía eléctrica, manifiestos en la culminación de una nueva estación transformadora, la construcción de una red de media tensión en proceso de licitación y la renovación de la red aérea de baja tensión actualmente en ejecución, todas ellas en la ciudad Reconquista. Para el resto de la región, sólo se encuentra desarrollándose la reforma en la red aérea de baja tensión en las localidades de Villa Ocampo y Calchaquí, lo cual resulta escaso no sólo para las demandas de la población sino, fundamentalmente, para el sector productivo el cual considera una debilidad estructural las dificultades respecto al suministro de energía eléctrica. Mucho menos avanzados se encuentran el proyecto de desarrollo de sistemas bioenergéticos, sobre el cual no se especifica ningún progreso, y el proyecto del gasoducto del noreste argentino, el que asumiendo un carácter interprovincial y de incumbencia del gobierno nacional, no presenta avances significativos. En tanto, los ambiciosos proyectos de impulso a las diferentes actividades productivas de la zona, no han superado la instancia de "mesas" o "foros", que realizan actividades esporádicas con escasa relevancia para el desarrollo y fortalecimiento de sus cadenas de valor.

Por su parte, la instalación del Polo Tecnológico Regional -y la incubadora de PyMEs que será parte del mismo-, es también un proyecto sobre el cual se depositan importantes expectativas. De todas maneras, como veremos en su tratamiento posterior, al ser una iniciativa conjunta de actores de diversas características, aún se encuentra en debate los pormenores de su constitución jurídica. Al mismo tiempo, la construcción del edificio que lo albergará implica una inversión considerable, cercana a los cinco millones de dólares, por parte del gobierno provincial, lo que redunda en un proyecto que aún no supera la

fase de proyección arquitectónica y que tardará en materializarse. Por otra parte, en el documento de avance publicado hacia fines del 2012, tampoco se hace alusión a acciones concretas ni proyectadas tendientes a promover el cooperativismo, fortalecer las agencias y asociaciones de desarrollo territorial o consolidar el conurbano Reconquista-Avellaneda. Sería fundamental para la región, apostar de la misma manera al desarrollo de infraestructuras viales y edilicias tanto como al afianzamiento de aspectos intangibles como la cooperación y la confianza entre los diferentes actores que se desempeñan en la zona, para así promover acciones más consolidadas en el tiempo que permitan superar las problemáticas comunes y sacar provecho de las potencialidades endógenas.

El Coordinador de la Región 1 - Nodo Reconquista del PEP, también ha realizado una especie de balance del tiempo transcurrido desde el inicio del Plan, comentándonos la forma en que el instrumento ha comenzado a adaptarse en torno a las impresiones recogidas tras sus primeros pasos: "*A partir de este año [2012] lo que se aprendió desde las asambleas es que al debate lo debemos acercar más a las localidades. Entonces se dividió la región en microrregiones, por ejemplo nuestra región tiene cinco microrregiones donde ya hemos hecho cinco reuniones y la cantidad de participantes es mucho mayor que en la asamblea ciudadana, y luego se vuelca a ella*". La reciente concepción de microrregiones, no preconcebidas en los documentos iniciales, es por un lado un signo de la flexibilidad del instrumento, capaz de realizar modificaciones en virtud de las precepciones recogidas durante el proceso de implementación. Por otro lado, la asidua realización de reuniones en otras localidades diferentes a Reconquista, brinda protagonismo también a esos espacios y de alguna manera intenta dispersar la idea de la creación de una nueva centralidad en torno a nuestra ciudad de estudio. Seguidamente, alude también a la importancia de la participación ciudadana y la forma en que el ejercicio de la misma, generaría un cambio cultural que repercute en una nueva forma de gobierno: "*entendemos que el Plan Estratégico no es estático sino que periódicamente hay que ajustarlo, pero agregando una participación ciudadana más directa. Empezamos a generar una pauta cultural donde se instala en la cabeza de los actores principales la idea de la planificación (...) Esta cuestión cultural nos ayuda a vivir no sólo en la coyuntura sino también a trabajar en la no urgencia. Esta construcción de abajo hacia arriba creemos que mejora las calidades institucionales, de la gente, y como ciudadanos nos vamos ubicando en otro lugar*". Si bien ello no está expresado, al menos de forma explícita, en los documentos del PEP, es satisfactoria esta reivindicación de los factores intangibles cuya atención y fortalecimiento se tornan vitales en una región donde su realidad los ha instado a trabajar siempre sobre la premura y donde es difícil generar perspectivas a largo plazo. Este cambio de mentalidad, no sólo deberá ir de la mano de la progresiva solución de esas cuestiones más añejas y urgentes -como infraestructura vial, educativa y sanitaria, acceso a servicios básicos como agua y energía- sino que demandará mayor tiempo para

cristalizarse en actitudes favorables para el avance en estos procesos de características estratégicas.

En tanto, el PEP entiende que "la buena gobernanza, supone que la gestión del Estado es tan compleja que no basta con que éste sólo se haga cargo de las acciones sino que debe aliarse con el sector público y el sector privado, para establecer nuevos canales de actuación, que permitan resolver problemas comunes" (Plan Estratégico Provincial. Visión 2030, 2012, p. 72). Ello se traduce en la conformación de los Consejos Regionales de Planificación Estratégica, que es el espacio de concertación entre el Estado provincial, los gobiernos locales y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, encargado de dar seguimiento a los proyectos estratégicos de la región. Esta nueva instancia de encuentro entre los diferentes actores, ha deparado multiplicidad de opiniones, algunas de las cuales hemos recogido en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Las expresiones de los entrevistados revelan, en muchos casos, una intención de participar que se ve dificultada por la escasez de recursos humanos que padecen la mayor parte de las instituciones. Siendo ya complicado el hacer frente a las actividades propias de sus entidades, la asistencia a las asambleas convocadas desde el Nodo, ocupa un lugar secundario en las agendas institucionales. En otros casos, el progresivo alejamiento de esta instancia participativa se debe a diferentes razones. Algunos actores, como la delegada de la Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE), cuestiona la valoración que se hace de la opinión pública por parte del gobierno provincial, ya que en escasas oportunidades ello se traduce en acciones concretas: "*En principio se consulta y se habla con la gente, pero luego no recibimos nada*". En ocasiones, tal como hemos mencionado anteriormente, se trata de reclamos históricos, cuya retrasada concreción, de alguna forma resta credibilidad a la gestión del PEP, tal como lo plantea la secretaria del Centro Industrial y Comercial: "*La última asamblea ciudadana a la que fui, me decepcionó un poco porque hablaban en todas las reuniones pero en ninguna se mencionaban obras concretas. También es cierto que si no hay dinero es muy difícil, pero es que nosotros sentimos que estamos siempre relegados sobre cuestiones esenciales, como por ejemplo respecto a infraestructura energética, en la que no se invierte desde hace décadas*".

Fundamentalmente desde el sector productivo, hemos recogido opiniones que cuestionan el funcionamiento del nodo como elemento efectivo de descentralización del Estado provincial, poniendo en duda su capacidad de recoger demandas y, sobre todo, de asumir una actitud resolutiva en torno a ellas. Así lo analiza el propietario de una de las empresas más importantes de la localidad: "*Con el nodo, la provincia apuntó a una descentralización y eso aún mucho no se vio. Estamos a más de 300 kilómetros de realizar cualquier trámite y lo lógico es que existan ventanillas para hacer una gestión sin tener que movilizarse a alguna de estas ciudades importantes. Ahora con el nodo, salvo alguna cuestión puntual*

de la cual no tengo conocimiento, no se ha aplicado. (...) Desde el punto de vista industrial, para facilitar gestiones en el Ministerio de Industria o Secretaría de Medio Ambiente, o gestiones impositivas, lo ideal sería que exista una oficina con gente preparada para ello. Creo que le está faltando la parte de implementación de trámites para simplificar la tarea de empresas o comercios que conforman la población activa. Al coordinador [del nodo] lo veo como un nexo frente al gobierno provincial, pero a veces al tener nosotros trato directo con la provincia, el nodo queda desplazado por la rapidez que uno necesita en la respuesta".

La visión de la figura del nodo como elemento ralentizador de gestiones es compartida por otros actores productivos, que ven de forma negativa su rol de intermediación y le atribuyen un significado más discursivo que real: "*Para mí el Nodo es más 'bluf' que trabajo efectivo. Tengo mucho contacto con los municipios que no saben de dónde sacar fondos y les piden que para ciertas gestiones viajen a Santa Fe y ellos se preguntan "¿entonces para qué está el nodo?". Es una figura política y para crear puestos pero yo no le veo efectividad. No te ofrece soluciones, es más bien un filtro. Si tenés poder de decisión entonces decidilo, al menos para solucionar cuestiones menores*" (Gerente de una empresa relevante a nivel local y con alcance internacional). Más acostumbrados a acercar sus reclamos o propuestas directamente al gobierno provincial, esta modificación derivada del proceso descentralizador no ha sido bien acogida por el sector productivo en general. Ello puede estar vinculado a la evidente inmadurez que aún presenta este elemento tanto como a la presencia de cierta inercia al cambio en la forma de vincularse con este actor gubernamental. Queda pendiente de una futura constatación si la mayor consolidación que el nodo pueda presentar en los últimos años servirá para derribar esa actitud poco favorable con que los actores productivos observan en la actualidad la figura de este "intermediario".

Instituciones con una vocación más rural, como INCUPO, cuestionan la forma de llevar adelante la propuesta descentralizadora desde otra perspectiva. Consideran que los recursos proporcionados por las instancias gubernamentales provincial y nacional se centran siempre en los centros urbanos, pero que en los planes estratégicos están escasamente contempladas las zonas rurales. El coordinador de INCUPO insiste en que es preciso "*trabajar en el desarrollo rural para que estas familias se desarrollen en las áreas rurales y parajes que hay rodeando Reconquista y todos los departamentos en igual situación...a pesar de ello, las grandes inversiones se siguen concentrando en las ciudades más grandes como Reconquista. Ello no está mal pero no le sirve a esta gente si seguimos sin desarrollar sus parajes más cercanos*". Como comentábamos en el epígrafe anterior dedicado a los actores más relevantes, entidades más vinculadas a la realidad de la población rural ven poco incluidas sus preocupaciones en estos planes, lo cual también desanima su participación en los mismos. Sería valioso que el PEP pudiera

ser revisado en este sentido, dando cabida a sectores poblacionales excluidos inicialmente y de esta forma favorecer la incorporación de las voces de actores con amplia trayectoria de trabajo en torno a las temáticas particulares que conciernen al medio rural así como a grupos aborígenes presentes en la zona.

De la misma manera, algunos actores cuestionan duramente cierta concepción simplista del instrumento estratégico -"*Pensar estratégicamente no es sólo darle a la gente la oportunidad de participar mediante una reunión o "tallercito", es mucho más complejo y serio que eso*" (miembro Ente Parque industrial)-, que necesitaría adquirir mayor complejidad para constituirse en un proyecto representativo e inclusivo que se haga eco de los intereses de los diferentes sectores: "*Los problemas más locales les quedan lejos y no alcanzan a incluirlos las asambleas locales y además han venido desde fuera trayendo propuestas quizás sin mucho consenso local. Los sectores que nosotros acompañamos no están representados, no han podido llegar, es más una convocatoria de instituciones y se necesita más tiempo de trabajo*" (Coordinador INCUPO).

A pesar de los desencantos que muchos agentes señalan en torno a la trayectoria que el PEP ha tenido en los cinco años de existencia con que actualmente cuenta, algunos de ellos no dejan de percibirlo como una herramienta válida que en varios aspectos necesita ser profundizada, por ejemplo respecto a la llegada a ciertos parajes distantes de la región, la priorización de proyectos vinculados a demandas básicas (comunicación, agua potable, energía) o el tratamiento por sectores de determinadas problemáticas en lugar de asambleas en las que convergen actores heterogéneos y escasamente vinculados a las temáticas en cuestión.

La superación de estas cuestiones podría generar una mayor apropiación del Plan por parte de la ciudadanía, siendo posible valerse de estas oportunidades de participación que puedan redundar en cambios importantes para su territorio. El coordinador del Nodo Reconquista aporta, en este sentido, su visión sobre la mentalidad propia de la zona norte, considerando que su modificación constituiría un logro sustancial para los reconquistenses y su región: "*el norte vive en una situación que está instalada en la cabeza de la gente, que es la de sentirse desconsiderados, olvidados, postergados. Eso es algo que inhibe al ciudadano, es una pelea cultural para "levantarle la mirada" a la gente del norte, que tenga un horizonte más largo, de más posibilidades. La resignación es muy fuerte, más en las localidades más humildes porque no ven salida y después quedan cautivos a una forma de vincularse con el Estado de una manera que intentamos que se supere (...), que el ciudadano salga de manera racional y propositiva y que sepa que su idea o propuesta es escuchada y sobre la cual debe obtener una respuesta -"si" o "no"- porque eso genera confianza*".

4.3.3. El Plan Estratégico Reconquista 2015

Continuando con aquellas estrategias de desarrollo territorial promovidas por agentes públicos, hallamos el **Plan Estratégico Reconquista 2015 (PER)**, impulsado en el año 2004 por una gestión local anterior perteneciente a otro signo político diferente a la actual. El mismo fue promovido tras el amplio objetivo de "responder a los desafíos de este siglo y configurar una ciudad pensada estratégicamente a partir de todos los actores sociales, que transforme la realidad, haciendo que cada uno de los habitantes de esta Reconquista, pueda desarrollarse y realizarse de acuerdo a sus expectativas" (Plan Estratégico Reconquista, 2004). En ese momento, se dieron los primeros pasos consistentes en la conformación de la Secretaría de Gestión Institucional y Planificación Estratégica así como del Consejo de Planeamiento Estratégico de Reconquista. También se llevaron a cabo las etapas de sensibilización y diagnóstico, mediante las cuales se dividió a las distintas problemáticas en cinco sectores básicos: 1) Educación; 2) Salud; 3) Desarrollo Económico y Empleo; 4) Infraestructura y Medio Ambiente; 5) Desarrollo social. A pesar del entusiasmo inicial por parte de las autoridades, el Plan no alcanzó a consolidarse y ganar continuidad.

Hacia el año 2007, la asunción de una nueva gestión comenzó a darle renovada importancia a este instrumento de concertación. El actual intendente hace alusión a esa cuestión, al tiempo que valora la continuidad del proyecto de la siguiente manera: "*el Plan Estratégico marca las grandes líneas de trabajo (...) Siempre he destacado que el mismo se generó en una gestión de distinto signo político y cuando llegamos nosotros lo mantuvimos y creemos que es la herramienta adecuada para seguir trabajando para el presente y el futuro de la ciudad, que hay que revisar en forma permanente ya que es una herramienta dinámica*". A menudo estos instrumentos no logran superar el obstáculo que representa el cambio de signo político en los gobiernos de turno. En este sentido, en Reconquista se logró recuperar lo iniciado por una gestión anterior que no alcanzó a darle la suficiente solidez. En ese momento, la escasa apropiación que el Plan había tenido por parte de la sociedad civil supuso que desde ningún otro sector se intentará hacer resurgir este proyecto, debiendo ser nuevamente el gobierno local el que retomara las riendas del mismo.

La recuperación del Plan implicó una primera instancia organizativa del municipio mediante talleres en los que se abordaron temáticas vinculadas a la planificación estratégica como proceso de construcción social, la relación entre la gestión y el PER, el rol del municipio y la gestión de la participación, al tiempo que comenzó a gestarse una propuesta de comunicación y difusión del proyecto. Posteriormente, se concretó en 2008 la realización de una asamblea en la que convergieron diversas entidades locales vinculadas a los cinco sectores sobre los que se asienta el Plan, a partir de lo que fue

posible instituir el Comité Ejecutivo para el período 2008-2010[90]. El siguiente año se caracterizó por el desarrollo de instancias de socialización y reflexión en forma conjunta del Plan Estratégico y del Presupuesto Participativo, el cual se encontraba en sus primeras etapas de ejecución. A su vez comenzaron a abordarse temas generales y emergentes entre los que destacaban:

* La instalación de una planta transformadora de energía y su impacto ambiental en la ciudad;

* La necesidad del tratamiento de residuos sólidos urbanos, ante lo cual se toma conocimiento de la existencia de un Programa Nacional de Residuos Sólidos Urbanos con financiamiento del BID, para lo que las ciudades de Reconquista y Avellaneda deberían firmar un Consorcio de Gestión;

* Las ventajas y desventajas de las diferentes propuestas para la construcción de la avenida de circunvalación a fin de evitar el paso de la Ruta Nacional N° 11 por el casco urbano de Reconquista;

* La construcción del puente que uniría Reconquista y la ciudad de Goya, provincia de Corrientes. Si bien es una obra de injerencia provincial y nacional, que escapa a la instancia local, el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico considera necesario trasladar estas inquietudes así como otras vinculadas a aspectos socio-ambientales (respeto por las áreas protegidas, en este caso sitio Ramsar) a esas esferas gubernamentales superiores;

* La convocatoria, a instancias del Comité del Plan Estratégico y la Federación de Vecinales de la ciudad, a representantes de veinte barrios con el objeto de compartir información y realizar aportes respecto al tema de las inundaciones padecidas en ese último tiempo. A partir de las propuestas de los vecinos se planteó la necesidad de abordar conjuntamente el tema, efectuando un estudio hídrico que contemple la planificación urbana, la prevención de las situaciones futuras y con el involucramiento de los actores (vecinos, instituciones, municipio);

* La elaboración de una ficha o formulario para realizar un mapeo de actores que permitiría la identificación de la organizaciones y sus características, aunque la aplicación en terreno de dicho instrumento, no llegó a concretarse.

Como es posible observar, las temáticas son limitadas y muy heterogéneas. Algunas de ellas, como las obras vinculadas a la Ruta Nacional N° 11 y la conexión con la ciudad correntina de Goya, escapan a la competencia del gobierno local, aunque ello no significa

[90] Para el análisis de los avances que el PER ha efectuado desde 2007 nos hemos valido de un Informe de Evaluación realizado a pedido de la Municipalidad de Reconquista por Angélica Ortega en diciembre del 2011.

que deban desestimarse las opiniones y el debate local respecto a las características, potencialidades, beneficios o perjuicios que las mismas podrían generar para la comunidad. Es, a su vez, novedosa la incorporación en la agenda pública de preocupaciones ambientales derivadas de la instalación de una planta transformadora, la realización de una obra de gran magnitud o el tratamiento de residuos urbanos. También se ha añadido en esa ocasión el recurrente problema de las inundaciones, incorporando las propuestas de los propios damnificados y previendo acciones que eviten futuras situaciones de catástrofe hídrica. Es además sobresaliente la intención de entablar contacto con otros actores públicos, como lo son el gobierno de la ciudad de Avellaneda o instancias superiores como los gobiernos provincial o nacional para el tratamiento conjunto de algunas de estas cuestiones. El relevamiento de los actores que desempeñan su labor en la localidad era también un interesante elemento para conocer la presencia y densidad institucional de Reconquista, aunque el mismo no llegó a concretarse nunca.

Más tarde, en 2010 se produjo el planteamiento del Plan de acción, a partir del cual se desglosaron algunos aspectos tales como las agendas sectoriales y los avances de proyectos; las estrategias de comunicación (externa e interna); el equipo técnico-metodológico; el desarrollo de capacitaciones; y la revisión del reglamento a fin de posibilitar la incorporación de nuevos actores. El informe de actividades realizadas hasta ese momento da cuenta de las negociaciones en curso vinculadas a los temas mencionados anteriormente, a lo que se suman otras que representarían una especie de declaración de intenciones. Ellas se relacionan al análisis de los actores, acciones y recursos presentes en los ámbitos educativo y sanitario, a la socialización del proyecto de Presupuesto Participativo y la revisión del ordenamiento urbano. En todos los casos se plantea la necesaria colaboración con otras instancias de gobierno así como el fortalecimiento del trabajo en redes, aunque existen pocos avances que den cuenta de la concreción de estas intenciones ampliamente manifiestas. A su vez, en ese mismo 2010 se ha planteado la renovación del Comité Ejecutivo que estaría al frente del Plan los próximos dos años, lo cual implica la permanencia de ciertos actores y la incorporación de otros nuevos para el desempeño de este rol. Posiblemente la periodicidad tan corta de dicho Comité no ha permitido la consolidación de cada uno de los roles ni de la interrelación entre las instituciones participantes. Es saludable una habitual renovación de los miembros, aunque dado que es una experiencia inédita para la ciudad los tiempos necesarios para la madurez en el desenvolvimiento de estas nuevas funciones requieran algo más que los dos años planteados por el reglamento del PER.

En el año 2011, cada sector realizó un análisis de identificación de las acciones, los plazos, la articulación, el seguimiento de ejecución y los avances realizados. A continuación daremos cuenta detallada de estos aspectos. En el sector salud, se había priorizado la promoción de la misma como eje vertebrador integrado al Proyecto

Educativo Institucional (PEI) para ser aplicado en las escuelas locales. Las entidades involucradas en ello eran el Círculo Odontológico y la Escuela de enfermería de Reconquista, junto al Área de Educación del Nodo regional del Plan Estratégico Provincial y el Área de Desarrollo Social y Salud del municipio. Esta última no pudo avanzar hacia una mayor integración por estar desarrollando otras acciones prioritarias lo que nos vuelve a sugerir el carácter secundario que la participación en el Plan representa para la mayoría de los actores involucrados, incluidas dependencias del propio organismo impulsor como es en este caso el gobierno local. A su vez el proyecto no alcanzó su total ejecución, entre otras cosas porque no se produjo una buena apropiación del mismo por parte del nivel educativo.

A raíz de esto, las propuestas para los próximos años incluyen una mayor articulación con áreas afines dentro y fuera del Comité Ejecutivo del PER. Respecto a la metodología de trabajo también los participantes detectan la necesidad de realizar devoluciones parciales durante todo el transcurso del proyecto así como que cada actor tenga una noción general del proyecto y no sólo de la parte de la que se encuentra a cargo. Por ende, las actividades priorizadas a partir del 2012 han sido: 1) Fortalecer el sector salud y la participación social en el mismo; 2) Reorientar los servicios de este sector hacia la prevención de salud y de enfermedades; 3) Conformar y consolidar equipos interdisciplinarios e intersectoriales proactivos.

La acción priorizada por el sector educativo ha sido la de dotar la ciudad de una infraestructura adecuada para la oferta educativa en general, priorizando el nivel polimodal, educación superior y educación física. Esto se tradujo en el Proyecto Espacio para el Desarrollo del Instituto Superior de Profesorado N° 4, cuyo Proyecto de Infraestructura fue presentado a la entidad referente de Educación en Reconquista y posteriormente fue elevado a Infraestructura Provincial, para su evaluación. No se ha podido recabar mayor información sobre esta iniciativa, aunque los actores intervinientes plantean, de cara a próximas acciones, la necesidad de contar con asesoramiento técnico para proyectos específicos así como la posibilidad de articular algunas temáticas con la vecina ciudad de Avellaneda. A futuro se plantean continuar trabajando en el tema de infraestructura escolar en todos los niveles, bajo el criterio de que se construya un establecimiento educativo en cada lugar en donde tengan previsto realizarse nuevas urbanizaciones, para lo cual consideran relevante trabajar en vinculación al Plan de urbanización de Reconquista, generando más comunicación entre el sector educación y el Ejecutivo.

El sector desarrollo social ha intentado centrarse en el trabajo en redes y la articulación de las actividades del estado con las organizaciones de la sociedad civil y de estas entre sí, lo cual surge ante la diversidad de problemáticas sociales que requieren este tipo de

acción conjunta. El propósito perseguido es el de fortalecer dichas redes mediante la realización de tareas, espacios de encuentros, análisis de la realidad social e intercambio de información y conocimientos. La primer y gran dificultad para llevar adelante dicha tarea ha sido que el proyecto se encontraba a cargo de una única persona perteneciente al municipio por lo que más allá de un ejemplo concreto, el mismo no ha tenido continuidad. A su vez, como comentáramos recientemente, el fracaso del proyecto que se planteaba relevar las características de las entidades locales ha hecho prescindir de una importante plataforma a partir de la cual reconocer y promover un entramado institucional sólido.

Curiosamente, la única acción priorizada por el sector desarrollo económico fue la de socialización del Plan Estratégico de Reconquista. Las entidades involucradas consideran que la difusión del proyecto no debería haber estado a cargo de un sector en particular sino del PER en su totalidad. Al mismo tiempo, señalan la importancia de contar con mayores recursos económicos y técnicos, ya que los participantes del Plan sólo pueden ocuparse del gerenciamiento, y no así abarcar las instancias de sistematización de ideas, ejecución, seguimiento y evaluación. Por su parte, el sector infraestructura y medio ambiente se ha planteado como tarea prioritaria la ampliación y revisión del Plan de ordenamiento urbano de Reconquista, dentro del cual se contemplan cuatro temas emergentes: 1) Saneamiento y puesta en valor del Arroyo El Rey; 2) Instalación de una subestación de la Empresa Provincial de la Energía; 3) Creación de una planta depuradora; 4) Construcción de una avenida de circunvalación. En todos los casos se avanzó en las pertinentes reuniones y elaboración de anteproyectos, para lo cual, a excepción de la creación de la planta depuradora, se contó con la participación del vecino municipio de Avellaneda.

La evaluación externa del PER, realizada en el año 2011, señala que el Plan cuenta con un reducido equipo de trabajo, constituido por tres personas del municipio a las cuales se suman los representantes de quince entidades participantes distribuidos en los distintos sectores del proyecto. Debe considerarse que estos últimos participan de forma voluntaria, lo cual podría actuar como limitante respecto al tiempo destinado a su intervención en las diferentes instancias. Varios de nuestros entrevistados coinciden en ello, en la intención de colaborar que se ve truncada por la escasez de recursos humanos con que cuentan la mayoría de las instituciones. Así lo expresa la secretaria del Centro Industrial y Comercial del Litoral Norte -"*El último año la gente que está en la Comisión Directiva no podía dedicarle tiempo. Cuando se inició participamos pero ahora no sé decirte en qué ha avanzado el Plan*"- y la secretaria académica de la Escuela Universitaria de Alimentos - "*Ha habido invitaciones y el director ha participado en algunas, pero quizás porque somos pocos no fue muy activo. Si son cosas puntuales asistimos, pero hay varios proyectos entonces hay que repartirse porque no nos dan los tiempos*"-.

Aunque el PER -tanto en su primera fase inicial como en la segunda etapa de relanzamiento- ha expresado una impronta tendiente hacia una nueva cultura de participación y gobernanza, la insuficiencia de recursos humanos y financieros han actuado como importantes obstáculos para el avance progresivo de las acciones planteadas. A su vez, la puesta en marcha de un novedoso modelo de gestión exige un denodado compromiso y dedicación por parte de todos los actores involucrados -y aún más del agente impulsor como es en este caso el gobierno local-, puesto que las bondades que esta experiencia puede deparar no surgen de manera espontánea ni fugaz sino que son el fruto de la continua interrelación, revisión y progresiva concreción de logros, en tanto se mantienen vivos y se reafirman los objetivos comunes principales instaurados inicialmente.

Otra de las cuestiones expresadas por los propios participantes es la escasa repercusión que el PER parece tener en la comunidad, lo que puede estar vinculado al bajo grado de difusión que se realiza en torno a las temáticas tratadas en las reuniones, los proyectos que se priorizan o la evolución que los mismos presentan, por lo que dicha información queda restringida a aquellos agentes que participan en forma directa del Plan, teniendo la población muy poca noción al respecto. Ello dificultaría seriamente la apropiación del proyecto por parte de la ciudadanía, a la cual no se le facilitan elementos que contribuyan a valorar la incidencia del mismo en su ciudad.

Por otro lado, un investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) nos comenta las dificultades que existen para tratar cuestiones a largo plazo ya que se encuentran desbordados por las problemáticas cotidianas que solicitan urgente resolución: "*Vamos abordando temas del día a día y la agenda que nos fijamos de mediano-largo plazo, con cuestiones como la circunvalación a las dos ciudades o el servicio eléctrico, queda relegada. Ahora estamos con el tema de la usurpación de terrenos fiscales, la falta de vivienda, los servicios públicos...el día a día, los temas emergentes tapan la actividad a mediano-largo plazo*. (...) *Es difícil porque son ciudades que crecieron desordenadas y nunca tuvieron un respaldo económico fuerte, en el sentido de que nunca se dijo 'se pone tanto dinero para la red de cloacas' o 'se pone tanto dinero para la red de agua potable*'".

4.3.4. El Presupuesto Participativo

Siguiendo con los proyectos impulsados desde instancias gubernamentales, en este caso el gobierno local, debemos reparar en el **Presupuesto Participativo (PP)**, que se encuentra integrado al PER desde 2009, aunque a diferencia de este último, que se ha desarrollado en un plano institucional, incorpora la opinión directa de los ciudadanos. En

una primera etapa se realizaron las asambleas barriales en las cuales se detectaron las principales necesidades e ideas, al tiempo que se eligieron los consejeros que llevarían adelante los Concejos Participativos Distritales. En estas instancias, y con la ayuda de un equipo técnico del municipio, las ideas se transformarían en proyectos que luego podrían ser votados en cada barrio. De esta forma, los proyectos finalmente elegidos se incorporan al presupuesto municipal.

Durante los primeros dos años de este proyecto, el PP contó con financiamiento de la Comunidad Europea y, aunque ya no recibe ese respaldo económico, el gobierno local mantiene activa la propuesta en base a recursos propios. De esta forma, la comunidad decide el destino del 3% del presupuesto municipal, equivalente a un millón y medio de pesos argentinos. La mayoría de los entrevistados considera que este proyecto particular ha tenido más llegada a los ciudadanos que el PER en general. El coordinador de la Agencia de Desarrollo Productivo señala que ello se debe a la gestación endógena del mismo: "*El Presupuesto Participativo funciona bien porque fue un proceso de empoderamiento de abajo hacia arriba, no por imposición externa, fue una iniciativa del gobierno local que lo volcó a la sociedad y ésta lo hizo propio. Cuando las cosas nacen de esa manera es difícil que se caiga*".

Sin embargo, como comentáramos, el PER también ha nacido de una iniciativa local pero no parece correr la misma suerte que el PP en relación a su reconocimiento social. La secretaria de la Federación de Vecinales interpreta que ello se debe al carácter asumido por las convocatorias realizadas por cada uno de ellos, al tiempo que existe cierta confusión entre ambos: "*He notado que la gente se apropió mucho del Presupuesto Participativo y al Plan Estratégico no le da la importancia que le tiene que dar. Quizás porque estuvo mal realizada la difusión de la información, la metodología. Se le dio más publicidad al Presupuesto y no tanto al Plan, que fue más manejado y difundido a nivel de instituciones, no hacia el ciudadano común. Con el Presupuesto se trabajó más en los barrios, con el ciudadano común, por eso llegó más a la gente. Si le preguntás a la gente qué es Presupuesto, te sabe responder; si le preguntás qué es Plan Estratégico, cree que es una misma cosa o no saben definirlo. La gente se ha entusiasmado más con el Presupuesto porque sale a pelear y defender sus proyectos, lo cual no sucede con el Plan Estratégico*".

A pesar de estas consideraciones favorables sobre el PP, el desarrollo de este instrumento no está exento de dificultades pero que no parecen diezmar la esencia del mismo. El principal obstáculo tiene que ver con la escasez de recursos económicos destinados a él, por lo que del listado de veinte proyectos decididos por la comunidad, sólo hay financiamiento para cinco. En relación a ello, el secretario de Relaciones Vecinales del municipio señala que el primer año se ejecutó la totalidad de los proyectos

propuestos por los distritos barriales, lo cual otorgó credibilidad al PP, pero luego las posibilidades de concreción comenzaron a dificultarse por falta de presupuesto y cuestiones administrativas lo que ha hecho que en el año 2012 recién se estén ejecutando los proyectos del período 2010-2011. Esto ha llevado a que el PP no se haya implementado en el 2012, como nos lo ha comentado el funcionario municipal: "*queremos ejecutar lo ya previsto y a partir de ahí reiniciar el nuevo Presupuesto. Antes se realizaba todos los años pero ahora será cada dos años, uno de asamblea y votación y otro de ejecución, porque no nos dan los tiempos. Este problema del retraso en la ejecución no lo hemos tenido antes, de manera que es un componente nuevo y tenemos que ver cuál es el grado de impacto que va a tener. Seguramente no es bueno, pero si nosotros damos las explicaciones, y se ejecuta todo lo aprobado más allá del atraso creo que es entendible. Si no ejecutás, estás en problemas...es una herramienta de la cual el vecino se apropió, la decisión política está y algunos problemas tenemos pero es fundamental la aceptación y a ese paso lo dimos*". Por ende, lo que comienza siendo un problema vinculado a recursos materiales puede tener su consecuencia en un bien intangible, como es la confianza construida entre Estado y ciudadanía.

A su vez, el PP le ha permitido al gobierno de Reconquista entablar lazos con el exterior, ya que su implementación ha llevado a la ciudad a formar parte de la Red Argentina de Presupuesto Participativo, la cual está constituida por más de 40 municipios del país que llevan adelante este tipo de propuesta. Esta Red, avalada por el Ministerio de Planificación de la Nación, realiza reuniones periódicas para el intercambio de experiencias, entendiendo al PP "como una herramienta de gestión asociada en el marco de una estrategia política orientada a democratizar la relación Estado-sociedad, construir ciudadanía, redistribuir recursos públicos con criterio de justicia social y propiciar la organización comunitaria y participativa en pos de que el pueblo sea activo sujeto de la vida política comunal, provincial y nacional, en contra de la manipulación de la democracia por parte de corporaciones de cualquier índole".[91]

4.3.5. Otros planes y acciones colectivas para promover el desarrollo

Regresando a las relaciones interinstitucionales que tienen lugar al interior de la localidad, existe un proyecto de relevancia que ha sido mencionado por varios entrevistados como una de las prácticas de colaboración más significativas que actualmente allí tienen lugar. El **Plan de Desarrollo Local de Puerto Reconquista** es una experiencia que da cuenta de la cooperación entre distintos actores. Si bien esta zona se encuentra dentro del distrito Reconquista, la misma se halla distante a 12 kilómetros del núcleo urbano. Como

[91] Información extraída del sitio web de la Red Argentina de Presupuesto Participativo: http://www.rapp.gov.ar/

su nombre lo indica, se trata de un asentamiento constituido en torno al puerto local, que actualmente cuenta con aproximadamente 200 familias para las cuales, en su mayoría, la pesca constituye su único sustento económico. Hace ya tiempo que las autoridades municipales se percataron de la necesidad de brindar mayor atención a ese espacio. Por ello, dentro de los principales lineamientos del Plan de ordenamiento urbano de Reconquista, promovido en el año 1998, se señala la "definición del Área Puerto Reconquista como distrito con características propias y diferenciadas de la planta urbana, con un Plan Particularizado especial para el sector (...) que resuelva y ordene las áreas destinadas a puerto comercial, puerto deportivo, usos recreativos, usos residenciales y otros usos permitidos, sus previsiones de crecimiento y la normativa que regule lo referido a la urbanización, al trazado, a los usos y a la edificación" (p. 7 y 36-37, Plan de Ordenamiento Urbano, 1998).

Hacia el año 2011, desde el municipio se ha impulsado una idea superadora del ordenamiento territorial, que pretende promover un espacio en el que converjan todos los sectores presentes en el barrio para consensuar y diseñar acciones concretas vinculadas a proyectos productivos y sociales que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. A partir de esto, las distintas instituciones oficiales allí localizadas (Prefectura Naval Argentina, Policía Provincial, Escuelas primaria y secundaria, Ente Puerto Reconquista, Centro de Salud Provincial, entre otras) así como las organizaciones vecinales se han nucleado en distintas comisiones.

Tras la presentación de la propuesta ante las organizaciones e instituciones locales, se realizó la primera asamblea general con toda la comunidad en la que se comenzó a discutir la constitución formal del Consejo de Desarrollo Local. Las instancias de participación continuaron, y la colaboración de la Secretaría de la Producción de la Municipalidad y la Coordinación del Plan Estratégico Reconquista 2015 constituyeron aportes importantes para el ordenamiento de los sectores más representativos y la elección de los miembros del Consejo, a los cuales se suma la figura de un técnico promotor (contratado por el Municipio), cuya función es la de coordinar y promover acciones surgidas de los espacios de discusión entre los diferentes sectores y velar por el cumplimiento de los objetivos trazados (Regonat, 2011). Entre ellos, como hemos comentado, el de ordenamiento urbano que contempla una zonificación para establecer una delimitación más clara entre las áreas donde se desarrollan actividades económico-productivas y zonas residenciales. Fundamentalmente, se considera de imperiosa necesidad prestar ayuda a aquellas familias que habitan la zona más cercana al curso de agua (Riacho San Jerónimo, que separa Reconquista de la ciudad correntina de Goya), que suelen inundarse con frecuencia. Por ende, está previsto avanzar en un plan de viviendas pensando en la reubicación de estas personas así como la revalorización de los

terrenos bajos que actualmente tienen escaso valor pero, una vez nivelados, podrían alcanzar un importante valor comercial.

Aunque este proyecto tiene aún un desarrollo incipiente, representa una acción destacada ya que no sólo cuenta con la colaboración de diferentes actores sino que también se inicia en el reconocimiento de un territorio con características particulares que necesita un tratamiento específico y diferenciado. Se intenta generar un desarrollo endógeno, considerando sus propias potencialidades y poniendo en valor el entorno ambiental vinculado al río y sus islas, permitiendo el crecimiento social y económico de la comunidad de Puerto Reconquista. Además, ya con los pocos pasos desandados que lleva hasta el momento, muestra más solidez que otros proyectos de más larga data, como por ejemplo el mismo Plan Estratégico Reconquista 2015. Estas diferencias podrían venir dadas por la dimensión más reducida del espacio sobre el cual se implementa dicho proyecto, la claridad con que hace tiempo se han identificado las acciones prioritarias para su desarrollo, el compromiso de los actores pertenecientes al lugar, y el respaldo metodológico y la asistencia técnica que, siendo reconocidas como posibles falencias internas, se han solicitado a otros agentes de sólida experiencia.

En este sentido, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desempeña una destacada labor dentro del proyecto, dada su intervención como nexo entre los distintos agentes y su respaldo organizativo y metodológico en todo el proceso. Así lo expresa un investigador de dicha institución: "*Junto a otras instituciones estamos llevando adelante un proyecto de desarrollo local con la comunidad de Puerto Reconquista. La idea fundamental es tratar de potenciar sus capacidades internas. (...) Se trata de organizar a la comunidad en distintos sectores. Participan muchas entidades porque en estas comunidades hay muchas instituciones dedicadas a problemáticas puntuales...el municipio, el gobierno provincial, algunos planes provinciales y otras instituciones cada una por su lado, por lo que la idea es aunar esfuerzos en algo colectivo, comunitario. Cuesta en algunas cuestiones pero se sigue adelante y hay logros que son positivos para el desarrollo de la comunidad, para que vayan viendo sus problemáticas y posibles soluciones, no hay que esperar que venga el municipio o la provincia a resolverlo*".

Otra de las colaboraciones más mencionadas del Instituto, es la del **Proyecto de Desarrollo Rural Local (PDRL)**, el cual se desarrolló entre los años 2002 y 2007 junto a la Asociación para el Desarrollo en torno a los quince distritos que están bajo su área de influencia. Este proyecto se centró “en la idea de la animación, organización y participación de las comunidades locales, con sentido endógeno, movilizando los recursos, los medios y las capacidades propias” (Corti; Pilatti, 2003). En cada distrito, los representantes sectoriales participaron de los denominados Consejos de Desarrollo Local (CDL). Éstos eran espacios de concertación social donde en una misma mesa,

representantes de distintos sectores (productivo, social, institucional, político, etc.) planteaban las necesidades propias y de la comunidad en general y buscaban generar respuestas, a partir de diversas gestiones que encaraba el mismo CDL, del gobierno local o a través de las distintas instituciones o personas que participaban del mismo (o que lo apoyaban). Cada Consejo era conducido por un “Promotor de Desarrollo”, que era un referente técnico, motivador y dinamizador del proceso, que actuaba como enlace entre la coordinación del Proyecto y los distintos CDL, entre las autoridades políticas y las gestiones que surgían en el trabajo intersectorial.

El proyecto comprendía objetivos tales como: 1) Priorizar el mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de la población involucrada; 2) Promover la regeneración, consolidación y dinamización del tejido socio-económico en la región 3) Generar trabajo genuino y estable, mediante la especialización, diversificación e integraciones de las actividades agrarias y de otros rubros en los ámbitos rurales y urbanos; 4) Lograr el mantenimiento y atracción de la población hacia el área en desarrollo; 5) Enmarcar en la “calidad” y la sostenibilidad todas las acciones, procesos y productos del proyecto. Todos ellos habían surgido de un diagnóstico realizado en el año 2001 en la región, mediante una convocatoria particularmente dirigida a las entidades relacionadas con el sector agropecuario y en general a todos los actores presentes en el territorio.

Los agentes participantes del PDRL lo describen como "un trabajo endógeno en cada una de las comunidades participantes. A pesar de ser un proyecto marco, cada Consejo de Desarrollo le dio su impronta y priorizó sus objetivos, buscando generar desde “abajo” la temática a resolver, ya que cada comunidad conoce, comprende y puede planificar su accionar con una mirada hacia un futuro mejor. Así, dependiendo fundamentalmente del diagnóstico realizado en cada sector, de la priorización que hizo cada CDL y por supuesto de la participación de los distintos actores se pudo inclinar la balanza de las decisiones hacia una u otra línea de acción según sus preferencias, necesidades y posibilidades" (Corti, 2010, p. 10).

Las evaluaciones realizadas tras esos cinco años de experiencia han deparado observaciones valiosas de los distintos aspectos del PDRL. Respecto al diseño, "todas las instancias evaluativas, como así también los mismos participantes del proceso, han resaltado que el proyecto respetó las especificidades y necesidades de cada comunidad, adaptándose a la historia, los ritmos y capacidad de organización de cada una de las localidades involucradas" (Corti; Lacelli, 2010, p. 8). Desde el INTA también rescatan el trabajo intersectorial e interinstitucional que permitió logros muy importantes en diferentes ámbitos. En el plano cultural, se llevaron adelante numerosas actividades con el fin de afianzar la identidad de cada comunidad. Entre ellas el fortalecimiento, rescate o creación

de varias fiestas populares como la de la Miel Norteña en Los Laureles, la Fiesta regional de la Soja en Durán o de la Cultura y el Trabajo en La Sarita, que han contribuido a la recuperación de valores culturales y productivos. También debe mencionarse la organización de cuatro centros de artesanos -promotores de las capacidades locales existentes mediante la organización y difusión de sus actividades- y la creación o fortalecimiento de varias bibliotecas públicas. A su vez, en el plano social, se ha promovido la creación de gabinetes psicopedagógicos en algunas localidades para su colaboración en escuelas con problemas de diversa índole así como la constitución de un jardín comunitario para niños de escasos recursos de zonas rurales próximas. El trabajo en el área sanitaria en varios distritos ha comprendido desde diagnósticos sanitarios hasta la gestión para facilitar la presencia de médicos, enfermeros y agentes sanitarios en localidades alejadas del hospital regional radicado en Reconquista.

En el plano productivo se alcanzaron resultados que comprendieron desde la creación de diversos emprendimientos hasta la recuperación de empresas que se encontraban en quiebra. Entre los primeros se encuentran pequeñas experiencias dedicadas, por ejemplo, a la elaboración de dulces y otros alimentos, confección de ropa y alpargatas, fabricación de ladrillos y colocación de techos de paja. El PDRL colaboró además en la recuperación de una importante empresa de maquinarias agrícolas mediante la formulación de un proyecto y la obtención de un crédito, así como de otras empresas de menor envergadura que también contribuyeron a fomentar el empleo local y el autoempleo. Por otra parte, se fomentó la llegada a estas instancias locales de programas de intervención promovidos por el gobierno nacional u otras instituciones bajo su dominio, que sirvieron para alcanzar a los distintos estamentos productivos, con soluciones acordes a sus necesidades.

En el ámbito político, muchos CDL han potenciado, mejorado y colaborado con las autoridades locales en el fortalecimiento de su tarea, mediante ideas, propuestas y gestiones que se llevaron adelante. Aquellos distritos en los que se afianzó una relación de colaboración entre los Consejos de Desarrollo Local y los gobiernos locales, fueron los que presentaron resultados más exitosos, lo cual enfatiza la importancia de contar con la predisposición y presencia activa de las autoridades políticas para llevar estos proyectos hacia elevados niveles de satisfacción. Ello ha redundado en una mayor confianza y credibilidad de los ciudadanos hacia las autoridades gubernamentales más próximas, en quienes pueden encontrar la empatía y el compromiso que estos proyectos demandan para alcanzar resultados satisfactorios y beneficiosos para todas las partes involucradas.

Sin embargo, el proceso ha contado con importantes limitaciones. Las propias entidades promotoras realizan una autocrítica, reconociendo la escasa presencia y acompañamiento durante el proceso, de la conducción política de ambas instituciones. También han detectado el mal funcionamiento de los CDL en los casos de relaciones no saludables con

los gobiernos locales, en muchos de ellos por el manifiesto desinterés de estos últimos. Dentro de los CDL además se dieron ejemplos de escasa y/o discontinua participación e integración de los sectores existentes y de nuevos miembros. En la percepción de los propios actores esto fue debido a la falta de compromiso, sesgo partidario, desinformación, desinterés, falta de apropiación del espacio, de generar un sentimiento de pertenencia y de identificación con el proyecto. También ha faltado construir una visión a largo plazo en la mayoría de los CDL, siendo los temas coyunturales los que ocuparon la "agenda" de trabajo.

A su vez, existieron restricciones de índole económica ya que el escaso financiamiento externo, impidió la concreción de logros, instancias de participación y de gestión. Esto ha deparado desmotivación, pérdida de expectativas y ausencia en los espacios de construcción. Así, el Proyecto, quedó en manos de unos pocos: los técnicos promotores, los actores más voluntariosos y comprometidos y, en el mejor de los casos, alguien del gobierno local (Corti; Lacelli, 2010). El Gerente de la ADR opina sobre ello que "*el proyecto se descontinuó porque con el cambio de la política provincial, el nuevo gobierno nunca nos respondió. No sé si alguna vez tengamos oportunidad económica de retomarlo*". Es este caso, es visible la forma en que una circunstancia de índole netamente política -como la asunción de un gobierno provincial de signo político diferente a su antecesor- se interpone en un proyecto de base regional que, no sin vicisitudes, estaba alcanzando resultados valiosos e interesantes.

Otro de los proyectos en los que interviene ADR, esta vez junto a ADEPRO, se encuentra vinculado a la creación de la **Caja Cooperativa de Crédito del Noreste santafesino**. Habiendo participado ambas instituciones en seminarios y cursos específicos organizados por el Banco Central de la República Argentina y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativo, y sumado ello a la organización de reuniones con los gobiernos locales, se alcanzó en 2008 la firma del acta pre-fundacional para llevar adelante esta iniciativa. Una Caja Cooperativa de Crédito es definida como un sistema financiero solidario y autogestionario, integrado por personas físicas y jurídicas de la región (cooperativas, mutuales, asociaciones, etcétera) democráticamente organizadas. La misma permite atender fundamentalmente a pequeños y medianos empresarios urbanos y rurales con las prestaciones propias de una entidad bancaria, a costos reducidos y con mayor flexibilidad. Los beneficios que se pueden obtener son el acceso al crédito, financiación, avales, fianzas y otras garantías; cobro y pago de tarjetas de crédito, depósitos a plazo, cuentas a la vista y administración para el financiamiento de obras públicas, entre otros.

La región del noreste santafesino contaba en el año 2011 con el proyecto de entidad financiera cooperativa más avanzado de la provincia, cuyo estudio de pre-factibilidad fue presentado en agosto de 2010 con índices satisfactorios. De ese análisis de situación,

confeccionado por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, se desprendió que existía una plaza altamente bancarizada y la existencia de numerosas entidades crediticias en la región, lo cual, no se presentaba como obstáculo para la instalación de la Caja de Créditos Cooperativa del Nordeste. De acuerdo a los datos entregados por el informe tanto el Banco Nación como el Nuevo Banco de Santa Fe, prácticamente monopolizaban la cartera crediticia regional. Sin embargo, una franja productiva formada por mini, pequeñas y medianas empresas aparecían como "demanda insatisfecha", por lo que es precisamente a ellas hacia donde apunta la mencionada entidad de perfil cooperativo, cuya conformación fue considerada factible. La inversión inicial necesaria establecida por el Banco Central fue de dos millones de pesos, radicando su casa central en Avellaneda y una sucursal en Reconquista.

Desde entonces, el gobierno de la provincia ha pretendido conformar al menos una caja de crédito en cada uno de los cinco nodos que establece su Plan Estratégico Provincial, por lo que siendo el caso del nordeste santafesino, correspondiente a la Región 1, el caso más avanzado, las autoridades provinciales se han interesado en los pormenores del proceso de constitución y evolución de dicho proyecto. En una jornada de intercambio que tuvo lugar en 2011 se dieron cita, además de las autoridades de los gobiernos provincial y local, algunos expertos italianos que comentaron las exitosas experiencias existentes en su país[92]. Actualmente, la Caja Cooperativa de Crédito del Noreste santafesino es promovida por ADEPRO y ADR, además de actores públicos, privados y mixtos de la región tales como la Cooperativa de Servicios Públicos de Avellaneda, Florencia, Las Toscas, Reconquista, Romang y Villa Ocampo Limitada; la Unión Agrícola de Avellaneda; la Cooperativa Agropecuaria de Malabrigo; los municipios y comunas del departamento General Obligado; las comunas de Romang y Colonia Durán; la Cámara de Comercio Exterior del Norte santafesino; la Asociación Médica del departamento General Obligado; la Cooperativa de Provisión de insumos a transportistas de Avellaneda; junto a otras entidades y empresas de la región.

La Caja se ha convertido en una experiencia exitosa y posible de ser replicada en otros espacios. La misma viene legitimada desde su propio origen, ya que surge a partir del reconocimiento de un problema específico de la región, como es la dificultad que el predominante conjunto de pequeños y medianos productores presenta para acceder a créditos mediante los cuales consolidar o incrementar sus actividades. Es una iniciativa que no sólo responde a las aspiraciones de este sector productivo sino que también puede generar un impulso positivo para el crecimiento no sólo económico de la región norte. En tanto, marca la diferencia respecto a otras ayudas económicas gubernamentales

[92] Periódico El Litoral, "Bertero presidió encuentro sobre banca cooperativa en Reconquista", 03/11/2011, http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/11/03/regionales/REGI-02.html

que no sólo suelen ser no reembolsables sino que una vez concedidas, los organismos otorgantes no realizan ningún tipo de seguimiento de los resultados conseguidos. En este caso, en cambio, ADR y ADEPRO se encargan de asesorar y permanecer pendientes de los proyectos financiados, al tiempo que el dinero recuperado sirve para respaldar otros nuevos emprendimientos.

En otro plano, el del desarrollo tecnológico regional, y tras el fracaso en que derivó el Instituto Tecnológico (ITEC) en el cual se hallaban vinculados diversos actores, hacia el año 2010 se comenzó a gestar una idea de similares características, aunque ampliamente superadora de la experiencia antecesora. El **Polo Tecnológico** es una iniciativa en la cual intervienen la Universidad Tecnológica Nacional (Regional Reconquista), la Universidad Nacional del Litoral, el Ente Parque Industrial de Reconquista y el Gobierno de la provincia de Santa Fe, a través de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su objetivo será incentivar la investigación, el desarrollo y la capacitación, siendo uno de sus principales proyectos la creación de una incubadora de empresas de base tecnológica "para fomentar el espíritu emprendedor".

El coordinador del proyecto señala las características de la región y la forma en que la creación del Polo podría ser funcional a su mayor crecimiento: "*Evidentemente Reconquista es un centro de desarrollo económico y social que abarca una importante región del norte provincial y su crecimiento está fuertemente impulsado por el espíritu de sus habitantes. Las empresas son generalmente de origen familiar y, en sus segundas o terceras generaciones, no sólo se mantuvieron, sino que evolucionaron transformándose en grandes empresas que lideran incluso mercados internacionales. Hace 25 años tenían un desequilibrio relativo entre su desarrollo económico y su oferta académica, lo que generaba una emigración de su juventud a otros centros como Santa Fe, para encontrar ofertas satisfactorias*". El crecimiento regional sería sin dudas promovido por la concreción de obras de infraestructuras largamente promocionadas, tales como el Puente Reconquista-Goya, el gasoducto, el acueducto y el incremento de la generación de energía eléctrica, dotando a la región de elementos en torno a los cuales consolidar un desarrollo estable.

Desde la Universidad Tecnológica Nacional destacan la importancia de sensibilizar a los actores claves que deben asociarse en un proyecto de la magnitud del Polo (Estado, universidad y empresa), puntualizando la necesidad de realizar convenios de cooperación y asistencia, con el objetivo de incentivar la investigación y el desarrollo asociados al sector productivo de base tecnológica. Para ello, toman como referente al Polo Tecnológico Rosario, creado en el año 2000, y que se posiciona gradualmente en el mercado regional en materia de tecnologías de la información, comunicaciones y

biotecnología así como en la producción de software en idioma español y el trabajo en base a estándares internacionales de calidad.

Las entidades participantes apuestan a un importante potencial regional que aún está pendiente de ser desarrollado, y en torno al cual el Polo actuaría como una pieza estratégica. De todas formas, su coordinador teme la aparición de aquellos problemas que socavaron la anterior experiencia, lamentando "*la aparición de conflictos políticos surgidos de pequeños intereses personales que suelen estropear estas iniciativas. En pequeña escala resulta representativa la suerte del proyecto de creación del ITEC*. *Este nació de la existencia del Programa de Reformas de la Educación Técnica Universitaria (PRESTNU)*[93]*, que tenía un crédito aportado por el BID. La creación de la Fundación ITEC, resultó fuertemente contaminada por tiranteces producto de intereses personales. Los resultantes problemas de gestión condujeron al agotamiento de los recursos disponibles sin culminar la concreción de los objetivos del Proyecto*".

La incipiente puesta en marcha de este proyecto es un gran salto de escala respecto a la fracasada experiencia anterior, aunque todos los agentes entrevistados que han participado en esa ocasión observan la permanencia de los factores que precipitaron el final del ITEC. Las rivalidades, el individualismo, la falta de compromiso son aún obstáculos presentes y necesarios de derribar para que el Polo alcance un desarrollo favorable. Aunque aún se encuentra en una etapa prematura, pueden visualizarse en el horizonte algunos posibles elementos conflictivos. El más sobresaliente es la extensa presencia individual que todos los actores intervinientes tienen ya en la localidad y la región, pero que no los ha conducido al establecimiento de lazos demasiado estrechos o extendidos con otras instituciones. Por ello mismo, este proyecto representa un ambicioso desafío en torno al cual sólo el tiempo podrá determinar el grado de éxito plausible de alcanzar en virtud de la superación de los aspectos negativos que su propio desarrollo pueda ir deparándole.

Por último, es preciso mencionar la existencia de relaciones cooperativas vinculadas al cuidado del medio ambiente, como es el caso del convenio entre los municipios de Reconquista y Avellaneda para llevar adelante un proyecto sobre **Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)**. El propósito de este acuerdo es sentar las bases de una estrategia de acción común en procura de desarrollar acciones efectivas y

[93] En 1997 fue aprobado el Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria (PRESTNU), un emprendimiento del Ministerio de Cultura y Educación argentino que responde a la necesidad de diversificar la oferta de carreras cortas con una efectiva inserción en el mercado de trabajo y de cubrir el déficit de técnicos superiores formados adecuadamente, en función de las transformaciones tecnológicas que se estaban registrando en el país (Información extraída del Portal de recursos educativos del Ministerio de Educación de la Nación: www.educ.ar).

conducentes a la implementación y concreción del concepto “Basura Cero” en ambos municipios. Previo a esta firma se realizaron viajes para tomar conocimiento de otras experiencias así como capacitaciones conjuntas. A su vez, aún se trabaja en la búsqueda de financiamiento así como en la concientización de la población y de las industrias[94]. Con ambos municipios colabora la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia, cuyo personal técnico trabaja en la adecuación de los proyectos a las exigencias del gobierno nacional a los fines de conseguir un posible respaldo financiero[95]. Es una iniciativa saludable entre dos gobiernos vecinos entre los cuales sería esperable la organización de mayores acciones comunes, aunque, como veremos más adelante, ello encuentra ciertas dificultades.

En ciertas ocasiones las acciones de colaboración para el desarrollo, atraviesan los límites nacionales. Es el caso del **convenio de cooperación** que **ADEPRO y ADR** establecieron en el año 2005 con la organización no gubernamental, Gruppo di Volontariato Civile (GVC)[96], con sede central en la ciudad italiana de Bologna, y el Ministerio de la Producción de la provincia Santa Fe. El fin de dicho convenio fue contribuir al fortalecimiento del rol de la Agencia de Desarrollo como actor de cambio y generador de conductas entre los diversos protagonistas económicos, valiéndose de dicha entidad para promover la articulación público-privada y su estrecha relación con diversas instituciones técnico-científicas de la zona que pudiesen aportan dinamismo, flexibilidad y carácter innovador en su gestión operativa.

El proyecto ha tenido una duración de tres años, en los cuales se realizaron actividades tendientes a: 1) Consolidar y articular la presencia territorial de la Agencia; 2) Reforzar la capacidad operativa, de funcionamiento, de planificación, de formulación y de gestiones de proyectos por parte de las instituciones de la región tanto públicas como privadas; 3) Promover el asociativismo como estrategia de crecimiento que potencie la conformación de un tejido productivo solidario y articulado; 4) Mejorar la competitividad del sistema productivo regional a través de acciones conjuntas de promoción de las Regiones y sus empresas, fomentando las actividades en red de las PyMEs; 5) Promover la creación de nuevos instrumentos alternativos de financiamiento que se complementen al sistema

[94] Periódico digital Reconquista Medios, "Firmaron convenio entre Reconquista y Avellaneda para la gestión integral de residuos sólidos urbanos", 04/06/2012, http://www.reconquistamedios.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=11865%3Afirmaran-convenio-entre-reconquista-y-avellaneda-para-la-gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos&Itemid=993

[95] Periódico digital Sin Mordaza, "Avances en el tratamiento de residuos sólidos urbanos", 17/08/2012, http://www.sinmordaza.com/noticia/141559-avances-en-el-tratamiento-de-residuos-solidos-urbanos.html

[96] Sitio web: http://www.gvc-italia.org/

bancario; 6) Promover la comercialización de producciones regionales a nivel nacional e internacional.

ADR y ADEPRO han sabido captar y aprovechar esta ayuda externa. Si bien la colaboración ha tenido un tiempo limitado de tres años pautado desde sus inicios, el aprendizaje realizado durante ese período se ve capitalizado en todas las acciones que ambas entidades llevan desde ese momento, donde se observa una clara recuperación del concepto de desarrollo endógeno, el valor dado a la definición de pautas metodológicas y la importancia otorgada al vínculo entre los diferentes actores regionales. De esta forma, es como las dos instituciones se han ido consolidando como actores estratégicos y continuando en esa senda podrán aportar aún mayor respaldo para el desarrollo del norte santafesino.

4.4. La construcción de redes locales y supralocales de colaboración

Continuando con las acciones para el desarrollo que tienen lugar en Reconquista y su zona, observamos que es habitual la conformación de mesas, foros o redes en torno a temáticas concretas (**Cuadro 4.6**) tales como el fortalecimiento de ciertas actividades económicas o el tratamiento de determinadas problemáticas que afectan a la región. Esto da lugar a la congregación de diversos actores que de una u otra forma se vinculan a la cuestión convocante, reuniendo por ende a agentes públicos y privados de los ámbitos local, regional y nacional. Estas colaboraciones dan cuenta de la aproximación entre instituciones que se cristalizan en diversas actuaciones concretas, aunque de importancia muy variable según los casos.

Cuadro 4.6. Reconquista y su región: Redes y actores que intervinientes

Redes	Actores intervinientes
Mesa agroecológica del Norte santafesino	• Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación argentina • Universidad Tecnológica Nacional (UTN) • Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) • Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia de Santa Fe • Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) • Círculo de Veterinarios de la provincia de Santa Fe • Instituto de Cultura Popular (INCUPO) • Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) • Asociación para el Desarrollo Regional (ADR)

Mesa Metalmecánica	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe • Programa de Formación para el Desarrollo Económico Local (FOSEL)
Foro Ganadero Regional	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Sociedad Rural de Reconquista • Cooperativas de la zona • Productores ganaderos • Industrias vinculadas al sector
Mesa sobre Tecnología en Informática y Comunicación	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) • Secretaría de Sistemas de Empresas de Base Tecnológica del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe • Cámara de Empresas Informáticas del Litoral (CEIL) • Referentes públicos y privados del sector informático
Red Agroforestal Chaco Argentina (Redaf)	• Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) • Sociedad Rural de Reconquista • Cooperativas de la zona • Productores ganaderos • Industrias vinculadas al sector
Foro Regional del Agua	• Consejo Regional Económico del Norte Santafesino (CORENOSA) • Gobiernos de las provincias de Santa Fe, Chaco y Santiago del Estero • Gobiernos locales de la zona (municipios y comunas) • Dirigentes relacionados con la producción agrícola, ganadera e industrial • Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación • Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) • Universidades localizadas en la región
Región NESOC (Noreste de Santa Fe y Suroeste de Corrientes)	• Gobiernos locales • Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) • Agencia Regional de Desarrollo Productivo Río Santa Lucía de Corrientes (AGENPRO)

Fuente: Elaboración propia

Entre las redes de actores que tienen lugar en Reconquista y su región, y que en algunos casos superan este ámbito espacial, hemos identificado un buen número que se centra en la promoción de ciertas ramas de actividad. Dentro de ellas, podemos mencionar la **Mesa**

agroecológica del Norte santafesino, la cual ha sido creada en el año 2006, encontrándose actualmente integrada por representantes de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación argentina, la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), el INTA, el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia de Santa Fe, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Círculo de Veterinarios de la provincia de Santa Fe, INCUPO, ADEPRO y la Asociación para el Desarrollo Regional de Reconquista (ADR). Esta Mesa tiene por objeto promover la producción, comercialización y consumo de la producción agroecológica -definida como aquella producción que tiende a la conservación del medio ambiente, al uso de tecnologías apropiadas, con escasa dependencia de insumos externos, en un marco de producción sustentable para la generación de alimentos sanos- en la región del área de influencia de la Asociación para el Desarrollo Regional (quince municipios y comunas del norte del departamento San Javier y sur del departamento General Obligado), diseñando para ello distintas estrategias direccionadas hacia la promoción de la producción, comercialización y consumo de productos sanos, y la defensa del medio ambiente mediante la toma de conciencia en la utilización responsable de los agroquímicos en los cultivos intensivos.

Dos años más tarde, en 2008, se ha realizado el primer taller donde se han expuesto las dificultades y propuestas del sector, siendo especialmente invitados aquellos actores independientes que no se encontraban vinculados a ninguna de las instituciones que forman parte de la mesa. Anteriormente, se había realizado un censo en determinadas localidades del norte santafesino buscando caracterizar sus explotaciones para determinar quiénes son, dónde están, qué y cómo producen y cuáles son sus necesidades. El fin de este relevamiento era que sus resultados pudieran servir para mejorar y seguir avanzando en el diseño de un plan de acción conjunto.

En ese momento surgieron como necesidades la capacitación técnica, el acompañamiento, la información, la posibilidad de abrir nuevas vías de mercado y el financiamiento, al tiempo que los productores diagnosticaron que los mayores inconvenientes a la hora de producir y comercializar eran la falta de reconocimiento de la calidad, la necesidad de vender a precios más bajos y las barreras bromatológicas e impositivas. Además, mencionaron tener problemas con la aplicación de productos fitosanitarios y dejaron en claro la necesidad de abordar la problemática en su totalidad[97]. Por ende, las acciones desarrolladas por la Mesa Agroecológica en estos últimos años han tenido que ver, principalmente, con el fortalecimiento de las capacidades de técnicos y productores en relación a nuevas formas alternativas de producción, con menor

[97] Periódico El Litoral, "Mesa Agroecológica del norte apoya producciones alternativas", 02/08/2008, http://www2.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/08/02/regionales/REGI-02.html

dependencia de insumos, a través de talleres, seminarios y visitas técnicas. En paralelo, pero con menor éxito, se trabajó en la búsqueda de nuevos canales de comercialización para estas producciones y en el fortalecimiento de los existentes.

En esta línea también se encuentra la **Mesa Metalmecánica**, promovida por la Asociación para el Desarrollo, la cual viene trabajando en forma conjunta con el Ministerio de la Producción provincial, contando con el apoyo del Programa Italiano de Cooperación Técnica (PICT) ahora denominado Programa de Formación para el Desarrollo Económico Local (FOSEL). Este programa ha asistido a la Mesa en el inicio y hasta la definición de un programa de capacitación así como ha posibilitado la visita de técnicos italianos en a emprendedores y fábricas de la zona, teniendo como objetivo prioritario el fortalecimiento de la Cadena de Valor de la Maquinaria Agrícola. Lamentablemente no tenemos más información sobre esta colaboración y los resultados que la misma puede haber deparado.

Por otro lado, desde abril del 2004, la ADR ha comenzado a trabajar junto a la Sociedad Rural de Reconquista y las Cooperativas de la zona, en el **Foro Ganadero Regional**, donde participan todos los integrantes de la cadena cárnica, incluyendo a los tres frigoríficos. Estos actores han partido del reconocimiento de las particularidades que asume la actividad ganadera en su región. En este sentido, se ha contemplado la creciente atomización de los productores ganaderos, ya que el departamento General Obligado contaba en ese momento con 3.300 productores de los cuales el 77% poseía menos de 200 animales, desarrollando su actividad en pequeñas superficies, que en la mayoría de los casos era la principal y, en otros, era la secundaria porque desarrollaban principalmente la agricultura. Bajo esta consideración, el Foro se ha planteado como objetivo poner en claro cada uno de los eslabones del sector ganadero (productores, instituciones intermedias, Sociedad Rural, cooperativas, Asociación para el Desarrollo, frigoríficos de la zona e instituciones oficiales) para analizar qué es lo que cada uno de ellos estaba haciendo y de qué manera podrían mejorar su desempeño en virtud de una actividad que necesitaba ser promocionada de manera conjunta[98].

Posteriormente, la realización del Foro Ganadero Regional comenzó a tener lugar dentro del marco de la Exposición Rural de Reconquista, lo cual le otorga una obligada cita anual así como la importante afluencia de productores de la zona. En los últimos encuentros se han tratado temas de importancia para las características y problemáticas que esta actividad asume en el norte santafesino, tales como la intensificación de la producción ganadera en campos agrícolas o en condiciones de marginalidad, así como la

[98] Periódico El Litoral, "Organizan el Foro Ganadero", 12/06/2006, http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/06/12/regionales/REGI-05.html

potencialidad productiva y la enorme fragilidad que constituyen los Bajos Submeridionales[99] por lo que sería indispensable orientar y consensuar acciones sustentables por parte de los diferentes actores sobre este ambiente.

También por intermedio de la ADR y en colaboración con ADEPRO, se ha constituido hace algunos años la **Mesa sobre Tecnología en Informática y Comunicación**, que nuclea a referentes públicos y privados, y que se encuentra vinculada a la Secretaría de Sistemas de Empresas de Base Tecnológica del Ministerio de la Producción provincial, la cual trabaja para el desarrollo de software y servicios informáticos. Los ejes estratégicos pasan por la profesionalización de las empresas, la formación de su capital humano, el desarrollo territorial del sistema, la especialización productiva, la interrelación con otros sistemas productivos, la internacionalización de las empresas y el financiamiento. En forma conjunta con la Cámara de Empresas Informáticas del Litoral (CEIL) se ha venido trabajando en proyectos importantes tales como el desarrollo de la electrónica de monitoreo y control de los procesos de mecanización de siembra de caña de azúcar junto a la empresa Sugartec de Avellaneda, la producción de energía eléctrica alternativa en la fábrica de ladrillos Scarpín, o la certificación de trazabilidad avícola junto a Unión Agrícola de Avellaneda Cooperativa Limitada. En todos los proyectos participan varios actores de la región y además se prevé que los mismos puedan ser replicados en otros lugares.

El denominador común de estas "mesas" centradas en ramas específicas de actividad es la inconsistencia mostrada por las mismas, que no superan la instancia de una reunión anual para la que se suele pautar una agenda de discusión, pero tras la cual no se observan acciones consecuentes que deriven en alguna mejora sustancial de las realidades sectoriales. Si bien en la mayoría de estas redes se observa la participación de algún organismo perteneciente al gobierno provincial o nacional -los que podrían aportar sus conocimientos organizativos y metodológicos, así como la disponibilidad de mayores recursos humanos y financieros-, hasta el momento tampoco ello ha redundado en el fortalecimiento de estas iniciativas. Considerando esto, se ve aún lejana la posibilidad de generar estructuras más sólidas en torno a temas de gran importancia no sólo para la situación actual de la región sino también para poder establecer una senda de desarrollo sostenida.

Como mencionábamos en un principio, también hemos observado la existencia de redes de actores en torno a problemáticas ambientales de gran de gran importancia para la ciudad de Reconquista y su zona. Una de ellas es la creación del **Foro Regional del Agua**. Su mención hace necesario también aludir a una entidad mencionada por los

[99] Se denomina Bajos Submeridionales a una extensa región de tierras bajas y anegadizas que comprende el noroeste de la provincia de Santa Fe, el sudoeste de Chaco y el centro-oeste de Santiago del Estero.

entrevistados como organizadora de este evento y que a pesar de la complejidad que su nombre podría implicar, no se halla vinculada a otras actividades relacionadas al desarrollo territorial de la región. Nos referimos al Consejo Regional Económico del Norte Santafesino (CORENOSA), el cual se autodefine como una organización de la sociedad civil que incorpora y representa a las asociaciones gremiales empresariales de los siete departamentos que constituyen el norte santafesino (Garay, Gral. Obligado, San Javier, San Justo, 9 de Julio, Vera). Como consta en su sitio web[100], su mayor interés es "promover el desarrollo integral del norte santafesino, una de las regiones con mayores potencialidades de la República Argentina; y así, potenciar la provincia de Santa Fe, al equilibrarla y al aportarle mayores ventajas competitivas para su beneficiosa inserción en el mundo".

En el primer Foro, realizado en el año 2006 en la ciudad de Avellaneda, participaron dirigentes relacionados con la producción agrícola, ganadera e industrial bajo el lema "El agua como motor de desarrollo regional". Con el transcurso del tiempo, se consolidaron sus ejes de trabajo, los cuales se basan principalmente en las particularidades de los Bajos Submeridionales, los cuales constituyen un problema cíclico de falta y exceso de agua; y la problemática vinculada con la provisión y mejoramiento de la calidad de agua potable para las poblaciones y las industrias. El Foro se inscribe dentro del Plan Estratégico Provincial, el cual plantea la gestión integrada de los recursos hídricos a través de programas de gestión de información, investigación hídrica, navegabilidad de los sistemas hídricos, gestión de tierras y promoción de acciones, con el objetivo de lograr mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales en el marco de esa gestión integrada. A su vez, dada la extensión de los Bajos Submeridionales, ha sido también necesario involucrar a los gobiernos de las provincias de Chaco y Santiago del Estero, lo cual lo coloca como un tema regional de relevancia. Por último, el Foro también forma parte del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2020), orientado al crecimiento sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial con el fin de generar una riqueza con mayor valor agregado en origen, que beneficie con desarrollo, justicia social, equidad territorial, arraigo y seguridad alimentaria nutricional a los habitantes del territorio argentino (Vidal, 2012).

El II Foro Regional del Agua, que ha tenido lugar en Avellaneda en el mes de marzo de 2012, ha sido organizado por CORENOSA junto a la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), las universidades de la región, los gobiernos provinciales de Santa Fe, Santiago del Estero y Chaco, y los municipios y comunas de la zona. El mismo ha tenido como lema “Agua, gestión y desarrollo”, siendo sus ejes: Agua segura para el consumo humano, Agua para la

[100] Sitio web del Consejo Regional Económico del Norte Santafesino (CORENOSA): www.corenosa.org

producción agropecuaria y forestal, Agua para el sector industrial. La discusión de los mismos se realizó en 18 grupos que en total contabilizaron unas 300 personas que trabajaron en torno a las consignas ¿Qué tenemos y qué podemos hacer nosotros?; ¿Qué necesitamos y de quienes? y ¿Cuáles son los pasos a seguir? A su vez, en este marco, se firmó entre los principales mandatarios provinciales un acta de acuerdo con el fin de crear un comité de cuenca interprovincial para la zona de los Bajos Submeridionales. Se establece "en forma conjunta el manejo y desarrollo sustentable de las cuencas interprovinciales de los Bajos Submeridionales, generando acciones coordinadas que contribuyan al diseño de políticas públicas y privadas de uso del suelo y del agua, que garanticen el derecho constitucional de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y la consecución de actividades productivas".

La organización del evento revela nuevamente problemas ya mencionados, tal como comenta la secretaria académica de la Escuela Universitaria del Alimento (Universidad Nacional del Litoral), rescatando la importancia regional del mismo: "*Estamos participando del Foro del Agua, mediante relevamiento de contaminantes en la zona y monitoreo del Arroyo del Rey. CORENOSA es quien organiza el Foro del agua, que moviliza bastantes instituciones. Hay todo un movimiento sobre el uso del agua, hay un acueducto que va a beneficiar la zona y hay toda una mirada sobre la utilización de los Bajos Submeridionales, una relación entre Santiago del Estero, Chaco y Santa Fe. Estamos allí tratando de aportar, pero somos pocos y es muy difícil...hay que comprometerse*". Junto a la escasez de recursos humanos necesarios para afrontar la participación de la entidad en proyectos que los convocan y en los que ciertamente podrían realizar un aporte relevante, desde la Escuela se manifiestan ciertas desavenencias vinculadas a la organización del Foro: "*...cuando se comenzó a organizar el Foro del Agua, a la Universidad Nacional del Litoral no la invitaron a participar más que como asistente. No tienen esa visión estratégica...con todo lo que hacemos vinculado a agua, no estábamos convocados más que como asistentes*".

A pesar de ello, no deja de ser significativa la consideración de una temática que en los últimos años ha ido tomando creciente relevancia mundial, como es la valorización de los recursos hídricos. Los mismos asumen especial importancia en el norte santafesino y toda la región en la cual se extienden los Bajos Submeridionales por lo que se torna vital la interrelación entre distintos actores que pueden abordar esta temática desde una perspectiva interdisciplinaria y que pueden, en consecuencia, elaborar estrategias de acción. En este sentido, su incorporación en las agendas gubernamentales nacional, provinciales y municipales abre buenas perspectivas a que los debates teóricos y metodológicos que tienen lugar en los foros se trasladen a dimensiones prácticas.

Vinculada al cuidado ambiental pero también con una clara preocupación social, encontramos la **Red Agroforestal Chaco Argentina**, la cual constituye un ámbito de acercamiento y articulación entre instituciones y personas interesadas en resolver la situación de pobreza y degradación ambiental del Chaco argentino[101]. Esta Red se ha conformado en el año 2006 tras el encuentro entre siete instituciones preocupadas por el desarrollo rural de la región entre las cuales se encuentra INCUPO. Sus acciones, que privilegian la población campesina y aborigen se concentran en cinco ejes: 1) La promoción de políticas y acciones que se basen en el respeto y la defensa del legado cultural y ambiental que favorezcan el derecho y la participación de mujeres y hombres que habitan la región chaqueña; 2) La incidencia en la definición de políticas públicas y la contribución a la implementación de acciones orientadas al desarrollo rural sustentable, participando y promoviendo espacios de reflexión y debate sobre la problemática ambiental y socioeconómica de la región chaqueña, y brindando información técnica a los decidores políticos; 3) El desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica, así como de investigación y experimentación aplicadas sobre temas agroforestales y desarrollo rural sustentable relacionados con diferentes líneas temáticas; 4) La promoción de relaciones con organizaciones rurales, redes y movimientos de desarrollo rural, tanto como con organismos gubernamentales y de cooperación técnica en el ámbito regional, nacional e internacional; 5) La defensa del derecho de campesinos e indígenas a la tierra y el resguardo de sus recursos naturales[102].

Nuevamente recalamos en la necesidad de que estas instituciones y las redes que las vinculan logren superar el enclaustramiento que parece suponerles su dedicación a conjuntos específicos de la población. Abrirse hacia otras entidades que no necesariamente tienen esa idéntica vocación rural o aborigen pero con las que pueden entablar relaciones provechosas, intercambiar experiencias y encarar proyectos más integrales puede reportarle una mayor integración institucional y la posibilidad de que sus planteamientos tengan mayor alcance y llegada a las instancias con injerencia en la elaboración e implementación de políticas públicas con incidencia directa sobre las temáticas que a ellos preocupan.

Por último, y si bien es una red con escaso desarrollo, debemos recordar aquí la existencia de la Región NESOC (Noreste de Santa Fe y Suroeste de Corrientes), establecida en el año 2008, a partir de los lazos entablados entre la Agencia de Desarrollo Regional y la Agencia Regional de Desarrollo Productivo Río Santa Lucía de Corrientes (AGENPRO). Las únicas referencias sobre las actividades posteriores, son el primer

[101] La región del Chaco argentino representa un 22% del territorio nacional, abarcando la totalidad de las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero; el norte de Santa Fe y San Luis; el este de Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y San Juan; el noroeste de Córdoba y el noreste de Corrientes.

[102] Información extraída del sitio web de la Red Agroforestal Chaco Argentina: www.redaf.org.ar

encuentro de los gobernadores de ambas provincias a finales del mencionado año en Reconquista y el segundo encuentro el siguiente año en Goya, desarrollándose en forma paralela el trabajo en siete ejes que cubren todo el espectro económico, productivo y social. No parece haber acciones más recientes de este proyecto, lo cual lo coloca en una etapa de incipiente conformación respecto a otras experiencias similares que han tenido lugar en al país, como la mencionada Región Centro.

El puntapié inicial de esta interrelación entre los actores de ambas provincias radicó en la intención de promover la construcción del puente que prevé unir las ciudades de Reconquista y Goya, generando un gran impulso para el crecimiento de ambos espacios y que, si bien se encuentra incluido dentro del PEP como uno de los proyectos interprovinciales previstos a mediano-largo plazo, el mismo no prospera a la velocidad que la Región NESOC considera favorable, por lo que podría resultar oportuno el fortalecimiento de esta red como instrumento de presión para acelerar el avance de esta obra. El puente Reconquista - Goya representará una significativa vinculación vial entre las provincias de Santa Fe y Corrientes que a su vez consolidará el desarrollo de una vasta zona que comprende el norte de Santa Fe, este de Santiago del Estero, sur de Chaco, sur-oeste de Corrientes y noroeste de Entre Ríos. Esta obra de tres kilómetros de longitud sobre del río Paraná permitirá, entre otras cosas, reducir los costos de transporte y producirá un alto impacto en la economía regional.

4.5. Relaciones de Reconquista con su entorno regional

El vínculo de Reconquista con su región en gran parte viene dado por su jerarquía administrativa dentro de su departamento, General Obligado, del cual es cabecera. Por ende, desde hace décadas es asiento de numerosas dependencias públicas provinciales y nacionales a las cuales la población circundante acude necesariamente para realizar diversas gestiones. Por otra parte, las dotaciones educativas y sanitarias que se han ido complejizando con el tiempo, también atraen población que en su lugar de origen no cuenta en muchos casos ni siquiera con la posibilidad de acceder a servicios mínimos. Al mismo tiempo, el desempeño de los sectores agropecuario, industrial y de servicios la convierte en un centro de atracción para personas que se acercan a realizar algún tipo de intercambio económico así como a aquellas que tienen allí su fuente de trabajo.

A su vez, estas características, que la colocan en una situación aventajada en relación a su contexto, se han visto confirmadas en el último tiempo por su designación como uno de los cinco nodos en los que se estructura el Plan Estratégico Provincial. Si bien dentro del discurso del gobierno provincial ello no representa la conformación de ningún tipo de jerarquía, sí los reconoce como "núcleos de articulación, concentración, distribución y

redistribución de capacidades, información y recursos" (Plan Estratégico Provincial, 2008), lo cual sin duda los dota de un importante significado al interior de toda su región y también al exterior, como referente de un proyecto que supera la instancia local y regional.

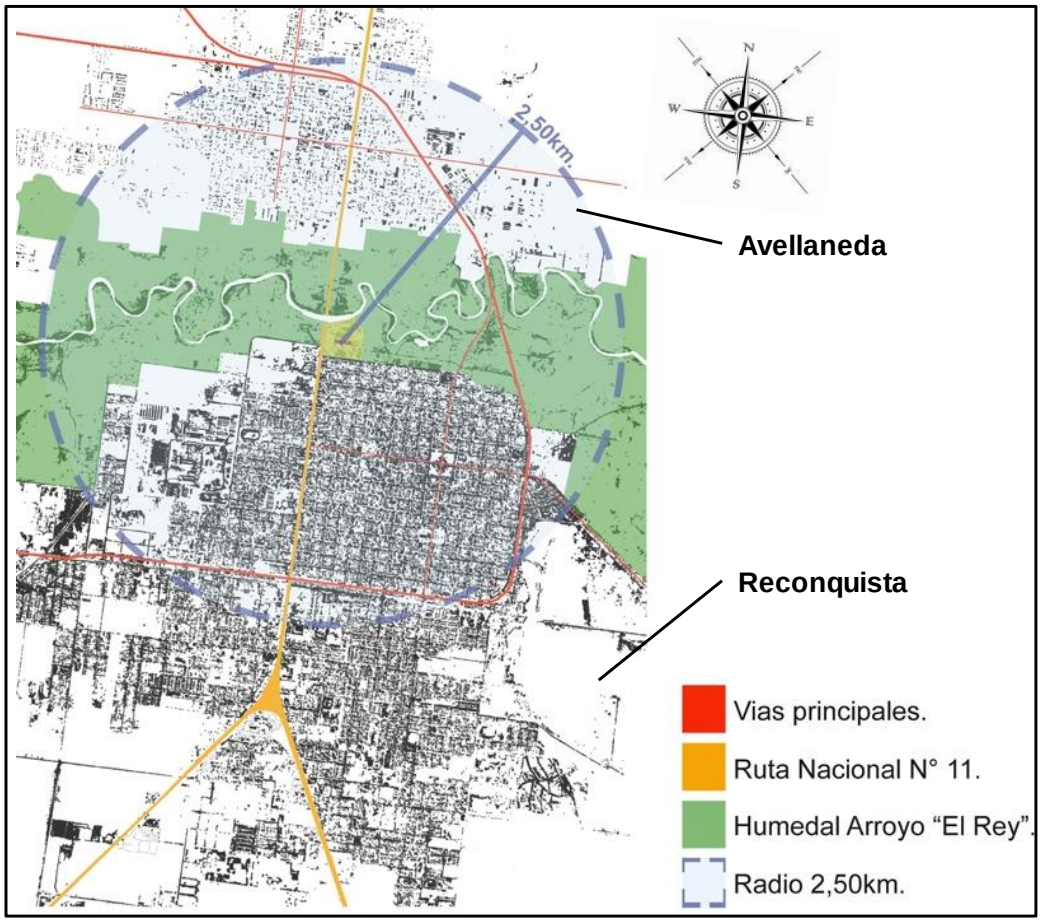
Al margen de ello, y en términos de relaciones efectivas y fructíferas entre Reconquista y su entorno regional, las mismas no se hallan próximas a consolidarse. En principio, es necesario hacer mención a la forma en que nuestra ciudad de estudio se relaciona con la vecina localidad de Avellaneda. Ésta tuvo su origen en el año 1879, con la llegada al entonces Territorio Nacional del Chaco[103], de un grupo de familias italianas provenientes de la Región del Friuli - Venezia Giulia, y algunos de la provincia autónoma de Trento, atraídos por los postulados de la Ley N° 817 de Inmigración y Colonización, promulgada por el entonces presidente argentino Dr. Nicolás Avellaneda. Esa fecha fue tomada como fundación de esta población que lleva el nombre del mandatario nacional. Avellaneda y Reconquista conforman un área metropolitana, ya que constituyen un continuo urbano, siendo el Arroyo El Rey el límite natural entre los dos distritos, entre los cuales suman un total de aproximadamente 100.000 habitantes y cuyas plantas urbanas se ven atravesadas por la Ruta Nacional N° 11 (**Mapa 4.2**). Esta proximidad sugeriría lazos estrechos para la elaboración y ejecución de políticas comunes, lo cual, sin embargo, se encuentra en etapas muy poco desarrolladas.

Existen antecedentes de ciertas intenciones de aproximación, como la mención en el Plan de ordenamiento urbano de Reconquista, del año 1998, en el que el gobierno local recupera "la idea de coordinación entre ambos municipios en temas de interés común, alentando la elaboración de planes y proyectos interdistritales", concibiendo así "una manera contemporánea de interacción municipal para la planificación y ejecución de obras y servicios que comprenden a ambas ciudades" (p. 5). Esta propuesta no ha derivado más que en colaboraciones esporádicas en torno a cuestiones puntuales, entre ellas el saneamiento del Arroyo El Rey, el tratamiento de residuos urbanos (mencionado en el anterior epígrafe), la regulación del transporte público que recorre ambas ciudades, la unificación de criterios sobre operativos y prevención en materia de seguridad vial o la elaboración junto a Defensa Civil de protocolos de emergencia para casos de siniestros de magnitud que involucren a las comunidades de Reconquista y Avellaneda. Sin embargo, estas relaciones de cooperación no han representado un camino certero que supere "la anodina relación de los últimos años"[104].

[103] El Territorio Nacional del Chaco fue un espacio delimitado por el gobierno nacional hacia 1872, que posteriormente fue modificándose hasta llegar a la división política administrativa actual.

[104] Periódico El Litoral, "Autoridades de Reconquista y Avellaneda acuerdan una agenda conjunta de trabajo", 05/01/2012, http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/01/05/regionales/REGI-01.html

Mapa 4.2. Conurbación Reconquista - Avellaneda



Fuente: http://www.fotosimagenes.org

Los actores clave entrevistados señalan que esto reside en las características sumamente diferentes de ambas localidades, lo que hunde sus raíces en cuestiones idiosincráticas mencionadas reiteradamente, que se traducirían en diferencias insalvables al momento de concretar prósperas y duraderas relaciones entre estas dos ciudades colindantes del norte santafesino. En principio, la dimensión poblacional jugaría un rol de diferenciación importante, pues mientras Reconquista supera los 70.000 habitantes, Avellaneda apenas sobrepasa los 25.000. Esto habría facilitado que, a diferencia de la localidad reconquistense, la interrelación entre sus diferentes actores haya promovido el surgimiento de múltiples experiencias exitosas de cooperación que perduran hasta la actualidad, basadas en un sentimiento de orgullo y pertenencia hacia su territorio. Entre las opiniones recogidas, el gerente de la Asociación para el Desarrollo Regional lo explica de la siguiente manera: "*Avellaneda es una población que se propone algo y lo alcanza. Reconquista que es mucho más cosmopolita donde a algunos le interesa algo y a otros no le interesa nada por estar sólo de paso y es difícil tener una ciudad cuando no hay sentido de pertenencia. Es una ciudad muy grande, con temas de difícil solución*".

Por ende, se percibe más competencia que cooperación entre ambas, evidente por ejemplo en el plano industrial, donde hay una puja por posicionarse como polo industrial de la zona norte de la provincia. Avellaneda parece ir tomando la delantera a partir de los logros alcanzados últimamente en materia de infraestructura, siendo su parque industrial el mayor exponente de ello. Sus obras más recientes se direccionan a mejorar el acceso y el tránsito dentro de dicho predio, dotar de un auditorio y un aula al Centro de Servicios a Emprendedores (CSE) radicado en su interior, destinado a estudio y capacitación. Además de ello, el parque ya cuenta con redes de agua potable y electricidad, servicio telefónico e internet, iluminación del predio, cloacas, calles internas parcialmente asfaltadas, un espacio común para administración central y una zona destinada al tratamiento de efluentes. Es destacable el rol de gobierno local, el cual ha promovido un régimen de promoción para aquellas empresas que se instalen en el Parque o para aquellas ya instaladas que desarrollen nuevos productos, otorgándoles beneficios tales como reducción del costo de energía eléctrica o ayuda en la solicitud de préstamos bancarios a tasa preferencial y/o parcialmente subsidiados. También es notable el compromiso de algunos empresarios locales que apoyan financieramente las propuestas vinculadas al crecimiento industrial de Avellaneda[105].

Estas dificultades en la cooperación, desestiman el potencial de un área metropolitana que comprende más del 50% de la población del departamento y que no sólo podría coordinar acciones más productivas y duraderas que las realizadas hasta el momento, sino que también podría actuar conjuntamente como elemento de presión para tener una llegada más satisfactoria a instancias superiores de gobierno ante las cuales realizar propuestas o reclamos. La intermitente relación entre Reconquista y Avellaneda es una muestra de lo que sucede entre Reconquista y el resto de su entorno, con el cual sería acertado establecer mayores redes ya que comparten numerosas características y problemáticas. Para algunos entrevistados, ello se vería opacado por ciertos recelos generados por la posición aventajada de nuestra ciudad de estudio: "*Reconquista es la hermana mayor, la que va marcando el rumbo y la que despierta envidia y celos en las otras. Nos dicen 'Ustedes son de Reconquista, siempre son beneficiados mientras nosotros seguimos postergados*'" (Ex-Intendente de la ciudad de Reconquista). Sin embargo, su jerarquía administrativa, su superioridad demográfica y su nueva cualidad de nodo provincial, no la eximen de compartir problemáticas que la aproximan e identifican con su región.

En este sentido, como hemos visto anteriormente, desde los gobiernos locales han surgido instituciones con vocación regional y alrededor de las cuales llevan a cabo

[105] Periódico El Litoral, "Avellaneda suma infraestructura para afianzar su perfil industrial", 25/02/2013, http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/02/25/regionales/REGI-01.html

diversas actividades para promover el desarrollo territorial del norte santafesino. La Asociación para el Desarrollo Regional y la Agencia para el Desarrollo Económico Productivo, esta última también con el apoyo de los gobiernos provincial y nacional, cuentan con una importante trayectoria y reconocimiento dentro de la zona, por ser actores de origen endógeno, conocedores de la realidad norteña, a partir de la cual elaboran y organizan sus estrategias de intervención en el territorio. Estas entidades son fundamentales para alcanzar el objetivo de un norte integrado donde el Estado, en sus diferentes instancias, y la sociedad civil, se encolumnen tras la resolución de las deficiencias más severas que afectan seriamente la calidad de vida de su población.

En tanto, Reconquista parece ir asumiendo cierta conciencia regional y su carácter como ciudad intermedia dentro de la provincia. Por una parte, ello viene dado a partir de la propia consideración de que no es posible salir adelante de forma individual en medio de un contexto deprimido. Como ciudad que desde dentro y fuera es identificada como "la más desarrollada", "el centro regional" o "la que genera más oportunidades", el deseo expresado por el gobierno local de Reconquista es alcanzar un desarrollo regional que de alguna forma pueda minimizar la presión que sufre la ciudad ante la permanente migración de población del entorno próximo en busca de su sustento primario, evitando la generación de una nueva centralidad en términos de desigualdad de desarrollo: "*Tenemos claro que no queremos que Reconquista se constituya en la Santa Fe o Rosario de la provincia, pretendemos que cada ciudad, pueblo o paraje se desarrolle. (...) Debemos apuntar a un desarrollo armónico, no queremos repetir la historia de los pueblos fantasmas para que la gente se agolpe en Reconquista donde tampoco tenemos capacidad de respuesta. Eso ocurrió en los '70 cuando se generó el Parque Industrial, que en sus inicios tenía capacidad para absorber 1.000 puestos de trabajo, pero vinieron pensando que había para 5.000...eso genera desajustes en la armonía de la propia sociedad*".

Por otra parte, comparte con su entorno una percepción común acerca de la escasa integración que históricamente ha tenido la región norte con el resto de la provincia de Santa Fe. Es interesante, en este sentido, la perspectiva que desde el propio municipio se tiene de la ciudad y su pertenencia territorial, ya que dada su fisonomía se hallan más cercanos a otros espacios, tal como comenta el actual intendente: "*A pesar de que por la pertenencia a la provincia de Santa Fe, integramos la Región Centro*[106]*, en verdad somos parte del noreste argentino (NEA)*". En consonancia con ello, un ex-mandatario municipal

[106] "La Región Centro de la República Argentina se constituye como un espacio político subnacional que agrupa a las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, con el fin de promover su desarrollo económico y social; conformando un área de gran potencial para transitar el favorable escenario de la economía internacional" (Extraído del sitio web del Gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar).

también se expresa en torno a esta situación particular: "*Si el norte de Santa Fe formara parte del NEA quizás tendríamos más suerte ya que esa región es apoyada con programas especiales, y así nos veríamos beneficiados. Somos parte de la Región Centro, pero a su vez eso es otra cosa, porque hacen un corredor Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba y todo el norte queda fuera. Entonces estamos fuera del NEA, fuera de la región Centro y así quedamos totalmente fuera del mundo*".

Aunque esta circunstancia representa una seria desventaja respecto al resto de la provincia, también puede ser considerada como elemento impulsor de proyectos endógenos así como de lazos hacia el exterior de la propia localidad. Así lo expresa su intendente: "*La región y sus instituciones, más allá de los gobiernos de turno, siempre han apostado y protagonizado el propio crecimiento. Cada desafío, la comunidad lo toma como propio y vamos todos juntos. Esto hace que a pesar de ciertas crisis vinculadas al contexto internacional o a las políticas de índole nacional, o a la mayor o menor atención que un gobierno provincial le pueda dar al norte, lo importante es que el protagonismo del norte siempre estuvo marcado por una impronta muy fuerte*".

Esto cimienta aún más la conciencia regional que comienza a fortalecerse en Reconquista, pues las carencias propias del entorno en el cual la ciudad está inserta, ha llevado a que los sucesivos gobiernos locales intenten fortalecer sus vínculos con otros actores espacialmente próximos, con los que comparten buena parte de sus problemáticas. El mandatario municipal hace hincapié en sus esquemas de trabajo cooperativo: "*Dicen 'no hay que quedarse solos', entonces armamos el área metropolitana con Avellaneda; 'no es suficiente entre dos', entonces se organizó la Asociación para el Desarrollo que integran 15 municipios y comunas; 'no es suficiente con que seamos sólo santafesinos', entonces nos vinculamos con el suroeste de Corrientes a través del proyecto del puente Reconquista-Goya y generamos una macro-región que se llama NESOC (Noreste de Santa Fe y Suroeste de Corrientes). También participamos en el NEA porque pensamos que cualquier obra que se pueda lograr en esa región es también en beneficio nuestro. No sacamos los pies de la Región Centro; nos involucramos con el NEA y NOA por el tema del gasoducto, hemos hecho hermanamientos con ciudades de otros países; es decir, no nos hemos quedado en una isla porque pensamos que a partir del relacionamiento aparecen las oportunidades*".

Por ende, las relaciones de Reconquista con su región vienen dadas no sólo por la percepción y planteamientos generados desde su interior, sino también por las demandas de su entorno, que por su jerarquía demográfica y productiva la colocan como agente aglutinador de las fuerzas regionales y representante ante las autoridades provinciales y nacionales para el tratamiento de todas las problemáticas comunes. A su vez, su designación como nodo regional dentro del PEP, así como la conformación hace más de

una década atrás de una Agencia de Desarrollo Productivo con apoyo de los gobiernos provincial y nacional, no ha hecho más que reforzar esa visión externa de Reconquista como líder de la región a la cual pertenece, y a través de la cual se suelen canalizar las expectativas de superación de esa porción de territorio santafesino.

Sin embargo, consideramos que la consolidación de Reconquista como ciudad intermedia debe basarse menos en mandatos externos y más en los requerimientos propios de la localidad y la región en la cual está inserta. Este objetivo, ya establecido por actores extra-locales, precisa ser internalizado para afrontar el desafío de fortalecer su función como centro proveedor de bienes y servicios así como de intermediación entre su entorno y otras instancias de la misma provincia o el país para trasladar los planteamientos y preocupaciones surgidos de la reflexión endógena en torno a sus potencialidades y debilidades. Seguidamente, y tal como hemos hecho con nuestra ciudad del norte santafesino, haremos lo propio con Venado Tuerto, contemplando los principales actores, acciones y redes vinculadas al desarrollo territorial de la localidad y la región sur de la provincia de Santa Fe.

CAPÍTULO 5

Capítulo 5

Venado Tuerto, en la puja por consolidar su rol regional

5.1. Introducción

Al igual que como lo hiciéramos con el caso de la ciudad de Reconquista, este capítulo destinado al análisis de la ciudad de Venado Tuerto, se centra en la consideración de la segunda hipótesis secundaria planteada junto a su objetivo específico asociado. Es por ello que nos ocuparemos de identificar las diferentes acciones tendientes al desarrollo territorial que se han proyectado sobre dicha localidad y su entorno en los últimos años. En virtud de las mismas, consideraremos a su vez la injerencia real que procesos de alcance global, como la descentralización política administrativa y la construcción de la gobernanza, han podido tener en la forma en que estas estrategias se han ido construyendo sobre este espacio concreto de la provincia de Santa Fe.

Por consiguiente, comenzaremos analizando los principales actores involucrados en las acciones de desarrollo recientes, algunas de las cuales aún permanecen vigentes, teniendo en cuenta sus características constitutivas, su relevancia para la localidad y la zona y las principales actividades que despliegan en el territorio. Estos agentes cuentan, en su mayoría, con una reconocida trayectoria en torno a la cual puede valorarse la recepción que sus proyectos tienen en la comunidad y el grado de participación alcanzado en aquellos casos en que se ha requerido. En relación a este último aspecto, y considerando aquellas propuestas provenientes de organismos gubernamentales, abordaremos qué particularidades ha asumido esa aproximación entre el Estado y la sociedad civil promocionada como beneficio inherente al proceso descentralizador.

Siguiendo la estructura aplicada al caso de Reconquista, haremos posteriormente una distinción entre aquellas acciones más concretas y duraderas llevadas adelante de manera colaborativa entre dos o más instituciones; y aquellas relaciones más esporádicas pero igualmente necesarias de ser rescatar como redes de actores que realizan alguna actividad relevante para la ciudad y la región. Todos estos vínculos asumen ciertas particularidades a partir de las cuales pueden surgir procesos plurales e integradores o bien excluyentes y sólo representativos de los intereses de determinados sectores. Por ello tendremos en cuenta la forma en que fueron llevados adelante, los aspectos positivos y negativos señalados por los propios actores implicados y los resultados que estas experiencias han deparado. Es decir, cómo se ha ido construyendo la gobernanza en relación a estas propuestas de desarrollo territorial. A su vez, aunque este análisis tenga su epicentro en las redes locales y regionales de interacción, ello no supone ignorar la existencia de relaciones y dependencias externas.

Por último, consideraremos el vínculo que mantiene Venado Tuerto con su entorno, identificando si en el mismo prevalecen relaciones de competencia o de cooperación. Contemplaremos cuáles son las potencialidades y dificultades para llevar adelante un papel de centro regional del sur santafesino, una área con características muy interesantes que pueden ser aún más fortalecidas. Por ende, analizaremos cuál es el rol que nuestra ciudad de estudio juega o pretende jugar dentro de su región así como de cara al exterior, tras el objetivo de alcanzar un mejor posicionamiento provincial, nacional e internacional.

5.2. Actores con destacada labor en el desarrollo local y regional

5.2.1. Una tipología básica de actores locales

Los actores presentes en Venado Tuerto, que en muchas ocasiones proyectan sus acciones más allá de los límites de dicha localidad, conforman un conjunto amplio y diverso. Si bien se encuentran reunidos en el **Cuadro 5.1**, seguidamente ampliaremos en la caracterización y análisis de aquellos que en efecto consideramos sobresalientes por su desempeño destacado en relación al desarrollo territorial local y regional. Algunos de estos agentes -precisamente los que constituyen dependencias de entidades provinciales o nacionales-, han sido ya contemplados en el caso de la ciudad de Reconquista, por lo que no reiteraremos lo ya dicho sino que comentaremos las características específicas que éstos asumen en su contacto e interrelación con este espacio concreto del sur santafesino. Para ello nos valdremos de la información recabada de distintas fuentes bibliográficas, documentales y periodísticas, así como de los interesantes testimonios recogidos en las entrevistas realizadas *in situ*, las cuales proporcionan particulares visiones en ciertos casos coincidentes pero en otros radicalmente diferentes en torno a ciertas situaciones, contribuyendo a una perspectiva más amplia.

Cuadro 5.1. Actores que se desempeñan en Venado Tuerto y su región

Ámbitos	Actores/instituciones
Político	• Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto • Otros gobiernos locales de la región • Gobierno provincial (representado por el Nodo perteneciente al Plan Estratégico Provincial así como por la participación puntual de alguno de sus ministerios o secretarías) • Gobierno nacional mediante la participación de alguno de sus ministerios o secretarías
Económico	• Centro Regional para el Desarrollo del sur de Santa Fe • Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur • Cooperativa de Parques Industriales, comercialización, provisión y servicios Públicos de Venado Tuerto Ltda. (COPAIN) • Cámara Regional de la Industria y Comercio Exterior (CRICEX) • Centro Comercial e Industrial • Sociedad Rural • Empresas • Productores agropecuarios
Científico-Educativo	• Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) • Universidad Tecnológica Nacional (UTN) • Universidad Nacional de Rosario (UNR) • Institutos terciarios
Social	• Comisión intervecinal • Cooperativas de servicios públicos (energía, agua y cloacas) • Sociedades culturales vinculadas a determinadas colectividades • Sindicatos • Colegios de Profesionales

Fuente: Elaboración propia

5.2.2. Los actores políticos

El espectro de actores políticos presentes en la localidad y su región se encuentra vinculado a distintas instancias gubernamentales: local, subnacional/provincial y nacional, los cuales tienen diferentes niveles de injerencia sobre las actividades llevadas a cabo en este espacio. Comenzaremos mencionando la labor del **gobierno local**, cuya actual gestión municipal se encuentra en poder del *Frente para la Victoria* (Partido Justicialista), el que también ostenta la autoridad del gobierno nacional. El intendente en funciones

transita su segundo mandato consecutivo (2007-2011/2011-2015), continuando una línea política, la del mandatario anterior, que se desempeñó como tal durante tres períodos sucesivos, por lo que desde hace prácticamente dos décadas el gobierno local tiene líneas de trabajo bien definidas que no se han visto interferidas por la asunción al poder de otro partido político.

La organización del Estado local se realiza mediante diez secretarías -de Gobierno, de Coordinación de Gabinete, Cultura y educación, Desarrollo productivo, Desarrollo Social, Hacienda, Planificación y Gestión, Obras públicas y Planeamiento, Obras privadas, y Servicios públicos-, cada una de las cuales desempeña sus tareas específicas dentro de la jurisdicción municipal. La figura del intendente -quien representa el Poder Ejecutivo- se encuentra acompañada por el órgano legislativo municipal, el Concejo Deliberante. En él están representadas las fuerzas políticas que la ciudadanía ha votado y es donde se avalan todas las políticas seguidas por el gobierno local. La actual conformación del Consejo venadense consta de nueve concejales pertenecientes a cuatro partidos políticos diferentes (Justicialista, Socialista, Unión Cívica Radical y PRO), estando determinado su número total por la cantidad de habitantes de la ciudad (los seis primeros corresponden a los primeros 20.000 habitantes, sumándose uno más por cada 15.000 habitantes o fracción no inferior a 5.000) y la distribución por partidos según la votación popular.

Al igual que comentáramos para el caso de Reconquista, las competencias de los gobiernos locales argentinos, como puede ser también observable en otros países, se han ido incrementando en las últimas décadas. A las funciones tradicionales de gestión administrativa, organización del desarrollo urbano, prestación de servicios públicos y regulación de la vida comunitaria; el proceso descentralizador emprendido por el gobierno central en la década del '90, le atribuyó nuevas funciones, entre las que sobresale la responsabilidad de elaborar e implementar estrategias de desarrollo local, para lo cual han comenzado a impulsar acciones propias vinculadas a la promoción económica, la interrelación más estrecha entre la esfera productiva y la científico-tecnológica, la capacitación de recursos humanos, la complejización de los servicios sanitarios y educativos disponibles, la mejora en la calidad habitacional de la población y el cuidado del medio ambiente, entre otras.

Respecto a los recursos, también en una situación similar a la de Reconquista, el gobierno venadense se vale de fondos propios de origen tributario (impuestos municipales) y no tributario (contratos, multas, venta o arrendamientos de inmuebles públicos, etc.), así como de los fondos provenientes del gobierno provincial mediante lo instituido por la Ley de Coparticipación Federal, es decir su porción correspondiente del 8% total que se distribuye entre los municipios santafesinos. La transferencia entre las instancias provincial y local es un tema recurrente que genera asiduos reclamos tanto por

los montos considerados escasos como por la demora en el traspaso de estos recursos, más aún teniendo en cuenta el peso que las nuevas funciones municipales tienen sobre el presupuesto local.

El gobierno de la ciudad, tal como han señalado varios de los actores entrevistados, constituye uno de los motores más importantes de desarrollo local y uno de los más destacados, incluso a nivel regional. Ello se da a partir de su carácter elevadamente proactivo ya que, o bien promueve, o bien presenta un alto grado de involucramiento en proyectos de diversa índole que pueden reportar algún beneficio para Venado Tuerto o su entorno. A su vez, sus acciones dan cuenta de una clara perspectiva integradora y estratégica, en donde se intenta buscar la participación y consenso de los distintos actores de la sociedad civil, pues comparte con buena parte de éstos la visión de que ello permite llevar adelante iniciativas que serían más difíciles de concretarse de forma individual. Algún actor consultado ha visualizado esta forma de gestión, abierta a la búsqueda de colaboración y la consulta a las otras instituciones y a los mismos ciudadanos, como una debilidad puesto que son procesos lentos y, a menudo, conflictivos, pero es un comentario aislado y que no supone la existencia de una resistencia generalizada a este nuevo tipo de gestión pública. Por el contrario, ello es valorado positivamente por los agentes locales y regionales pues el ímpetu sostenido a lo largo de las últimas décadas arrastra, en gran parte, el porvenir de Venado Tuerto y su entorno. De todas formas, a pesar de predominar este discurso, en la práctica, la construcción de la gobernanza, como veremos en el desarrollo de este capítulo, encuentra obstáculos relevantes.

Otra característica visible del gobierno local, observable a través de los proyectos en los que participa, es la importancia que atribuye a la necesidad de vincularse con actores incluso externos a la propia región. Cuando considera que los objetivos planteados no pueden ser resueltos internamente o contempla que establecer lazos hacia el exterior puede reportarle mayor desarrollo, tiene pocos reparos en lanzarse hacia estos desafíos. Entre ellos es habitual, por ejemplo, el trato con la Universidad Nacional de Rosario para acercar propuestas de formación por el momento inexistentes en la ciudad. Al mismo tiempo, se involucra en proyectos novedosos y ambiciosos como el caso del llamado *cluster de la semilla*, junto al gobierno de la localidad de Pergamino y otras instituciones provinciales y nacionales, sobre lo cual profundizaremos más adelante.

Dentro de la instancia local-regional, tampoco podemos dejar de mencionar la presencia y labor de otros gobiernos locales (municipios y comunas) que llevan adelante la representación y organización de poblaciones más reducidas que las venadense, pero con las cuales comparten la pertenencia a una región particular. Ello las vincula en sus objetivos regionales y en el tratamiento de problemáticas comunes, derivando en

proyectos concretos llevados adelante conjuntamente, así como en la unión de fuerzas para realizar gestiones ante instancias superiores del Estado.

Otro actor político destacado es el **gobierno provincial**, cuyas características organizativas comentáramos en el caso anterior, donde también nos referíamos a la forma en la cual su Plan Estratégico reúne los principales lineamientos de la gestión: descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana y concertación. En este marco, Venado Tuerto es uno de los denominados nodos, en este caso correspondiente a la Región 5 de la regionalización establecida por el PEP (ver **Mapa 4.1** en Capítulo 4), abarcando el departamento General Obligado, parte de los departamentos Caseros y Constitución, limitando al oeste con la provincia de Córdoba, al sur con la provincia de Buenos Aires y al noreste con la Región 4. La región nucleada en torno al nodo Venado Tuerto es considerada como la de "mayor homogeneidad ambiental de la provincia", ya que su pertenencia a la Pampa húmeda la favorece con unas características naturales que permiten el desarrollo agrícola, "haciendo de la región un gran polo de innovación y desarrollo vinculado a la producción primaria"[107].

Como parte constitutiva de la figura del nodo, el *Consejo Regional de Planificación Estratégica* es el espacio de concertación entre el Estado provincial, los gobiernos locales y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, así como el encargado de dar seguimiento a los proyectos estratégicos de la región. El Consejo se encuentra integrado por el coordinador regional; funcionarios del gobierno provincial; representantes de cuatro municipios (Venado Tuerto, Rufino, Villa Cañás, y Firmat); representantes de cuatro comunas (Aarón Castellanos; San Eduardo; Chañar Ladeado, y Maggiolo); y siete legisladores provinciales. También son miembros más de 30 entidades de la región, entre ellas la Universidad Tecnológica Nacional, algunos colegios de profesionales y sindicatos, la Sociedad Rural de Venado Tuerto, el Centro Comercial Industrial de Venado Tuerto, la Agencia para el Desarrollo Sur de Santa Fe y el Centro Regional para el Desarrollo del Sur de Santa Fe.

La figura del Consejo encierra una importancia y un potencial que ciertamente aún resta por madurar. Su funcionamiento consta de periódicas reuniones en las que se tratan los avances y proyectos comprendidos en el PEP, cualidad que por sí misma la convierte en una valiosa instancia de convergencia de actores públicos y privados a partir de la cual se pueden abordar distintas temáticas desde perspectivas multisectoriales. Sin embargo, y tal como también hemos detectado en Reconquista, es difícil asegurar la asistencia de los miembros, fundamentalmente los no gubernamentales y/o privados. En torno a la información recabada en el trabajo de campo, es posible considerar varias razones para ello. Algunas responden a la escasez de tiempo o de recursos humanos suficientes por

[107] Presentación de la Región 5 en el sitio web del gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar

parte de las instituciones para asegurar la asistencia a dichas reuniones, siendo esta participación en el PEP considerada como una actividad secundaria y dependiente de la estricta voluntad de estos actores por asumir ese compromiso. Otros actores atribuyen su ausencia al desgaste producido por la participación en un proyecto que ya lleva algunos años, tras los cuales no perciben los resultados esperados. De esta forma, el entusiasmo inicial parece ir dispersándose al tiempo que también comienza a verse afectada la credibilidad en el PEP.

Por un motivo o por otro, el resultado actualmente más visible de todo ello es la manera en la que se desaprovecha una importante oportunidad de participación y de contacto más cercano con el gobierno provincial. Precisamente éste ha dado un paso sustancial en el marco de un proceso descentralizador que lo acerque a las distintas regiones de la provincia, pero que demanda aún un incesante trabajo para avanzar en nuevas formas de relacionarse que deben ser comprendidas y valoradas para así poder ser apropiadas por todos los actores convocados. En este sentido, sería relevante poder revertir esa falta de compromiso y desconfianza, y de esta manera continuar fortaleciendo la figura del Consejo mediante la integración y participación de todos sus miembros para que la toma de decisiones y el seguimiento de las distintas actividades previstas no vuelvan a estar, como otrora, en manos estrictamente gubernamentales. Ello también podría afectar de forma sensible el apelativo de *estratégico* que hace particular e inédito este Plan encarado por el gobierno de la provincia.

Además de la presencia en el territorio mediante este elemento perteneciente al PEP, el gobierno provincial, al igual que el nacional, tienen participación directa en algunas de las iniciativas para el desarrollo territorial que tienen lugar en Venado Tuerto y su zona. Es el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe en el "Cluster de la semilla" o la intervención del gobierno provincial para fortalecer y transformar en una asociación la actual Mesa de gestión regional por el gasoducto.

5.2.3. Los actores económicos

Encontramos además en este territorio la presencia de entidades que desarrollan una destacada labor en el ámbito más específico del desarrollo económico, aunque también, como veremos más adelante, participan en propuestas de carácter más integral. Una de ellas es el **Centro Regional para el Desarrollo del sur de Santa Fe**, el cual fue creado en el año 1990, y constituye una asociación civil sin fines de lucro que reúne a agentes privados de la localidad y el departamento General López. Cada entidad, empresa o particular asociado al Centro se integra, en función de su actividad, a alguno de los

sectores que conforman la institución. Cada uno de ellos elige un representante, que pasa a constituir el Consejo Directivo, junto con otros diez asociados más, elegidos a tales efectos por dichos representantes. Los sectores en cuestión se dividen en: 1) Rural, 2) Industrial, 3) Comercial, 4) Laboral, 5) Salud y Acción Social, 6) Educación y Cultura, 7) Financiero, 8) Profesionales, 9) Servicios a la Comunidad, y 10) Particulares.

El Centro se ha propuesto desde sus inicios la meta de coordinar los esfuerzos de las entidades intermedias y personas de los distintos sectores que componen la entidad para impulsar el desarrollo regional. Fundamentalmente, la entidad tiende al mejoramiento de las actividades productivas existentes y la promoción de nuevos emprendimientos. En función de ello, sus acciones se centran en la periódica elaboración de relevamientos socioeconómicos del departamento General López, la organización de jornadas en torno al planeamiento estratégico de la región, la realización de jornadas de formación de dirigentes y equipos técnicos, la participación en ferias comerciales nacionales e internacionales así como en jornadas relacionadas al desarrollo regional[108].

El Centro es ya una institución de referencia para la región y ello se debe, en principio, a que su nacimiento se produce, incluso, antes del auge de la incorporación del concepto de desarrollo territorial en las agendas públicas, lo que le ha puesto un paso por delante del resto. En tanto, también ha sido una de las primeras entidades en cuya base se encuentra la colaboración entre actores, en este caso públicos, en función de tratar temáticas comunes y buscar soluciones de manera conjunta. Algunos actores entrevistados consideran que este ímpetu inicial se ha ido diluyendo con el paso del tiempo. Algún comentario aislado lo atribuye a la politización de la entidad, es decir, la influencia excesiva que sobre ella ejerce el gobierno local y que la podría convertir más en un apéndice del mismo que en un actor independiente. Sin embargo, no sólo no es esa una percepción predominante sino que su entorno continúa viéndolo como un agente fuerte y activo.

Como veremos en los siguientes epígrafes, el Centro lleva adelante un buen número de actividades y se involucra en temáticas diversas a través de las cuales continúa ampliando sus vínculos con actores de variada índole. Incluso esta apertura y búsqueda de nuevas redes es una de las razones que le ha permitido sostener en el tiempo muchos de sus proyectos. A pesar de su rol gravitante en el desarrollo regional, ello tampoco ha impedido o ha ido en detrimento del surgimiento de otras instancias -como mesas o foros para el tratamiento de cuestiones puntuales fundamentalmente vinculadas a obras de infraestructura- y el fortalecimiento de otras instituciones, lo cual es resultado positivo de

[108] Información extraída del sitio web del Centro Regional para el Desarrollo del sur de Santa Fe: http://www.santafesur.org.ar/

la misma complejidad que con el tiempo va ganando el escenario local-regional y a partir de lo cual se genera un protagonismo compartido.

Por otras parte, ha sido la semilla originaria de otra entidad puesto que, ante la imposibilidad estatutaria de incorporar actores públicos al Centro Regional para el Desarrollo, ya que "*es una entidad apartidaria y de esa forma se intenta evitar los cimbronazos que podría provocar la participación pública*" (Presidente Centro Regional), se promovió en el año 2008 la creación de la **Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur**, también con la finalidad de intentar captar más fondos públicos para el desarrollo de proyectos productivos de la región. La misma es una asociación civil sin fines de lucro conformada por entidades comerciales e industriales de la ciudad y la región así como comunas y municipios del sur de Santa Fe, que trabajan para promover el desarrollo económico y social de la región mediante la concertación pública-privada. Dentro de su aspectos constitutivos, la Agencia reconoce dos clases de asociados: activos y adherentes. Pueden ser miembros activos las municipalidades y comunas del departamento General López, sus organismos descentralizados y/o entes autárquicos; las entidades que nuclean personas físicas o jurídicas legalmente constituidas que ejerzan específicamente una actividad económica productiva, sea industrial, comercial, de servicios o agrícola-ganadera y que en sustancia, promuevan y/o coadyuven al desarrollo de la región. Pueden ser asociados adherentes las personas jurídicas legalmente constituidas y/o asociaciones públicamente reconocidas que nucleen a personas físicas o jurídicas legalmente constituidas que ejerzan específica o principalmente una actividad económica o productiva.

Esta entidad, al igual que todas las Agencias vinculadas a la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SePyME) de la Nación, tiene como objetivo principal acercar a las empresas de la zona las políticas productivas generadas desde el ámbito nacional. Por ello las líneas más destacadas se encuentran relacionadas al estímulo del desarrollo de las economías regionales y el fortalecimiento de las cadenas productivas a través de créditos especiales a tasa subsidiada y largo plazo; capacitación y financiamiento, en función de profesionalizar la gestión de las empresas así como contribuir a la inserción de pequeños productores y emprendedores en diferentes mercados[109]. Si bien la Agencia fue creada hace algunos años, recién en el último tiempo se ha intentado reforzarla y dotarla de mayor entidad al interior de la localidad y la zona. Aún así, a pesar del ímpetu nacido de la propia Agencia, su presidente nos comenta las dificultades para llevar adelante sus tareas, intentando siempre conseguir recursos provinciales o nacionales que le permitan dar mayor impulso a su actividad en la zona: "*La Agencia trata de bajar programas*

[109] Información extraída del sitio web de la Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur: http://www.adsfs.org.ar/

nacionales y provinciales para exportar y brindar créditos pero le resulta complicado porque no está la gente necesaria, no se puede pagar un buen sueldo o falta equipamiento. Falta dinero para notificaciones, difusión o talleres".

Todo esto lleva a que la Agencia tenga aún un escaso reconocimiento por parte de los otros actores, fundamentalmente los productivos, quienes deberían ser los beneficiarios principales de sus actividades. La trayectoria que hasta el momento presenta la institución evidencia las falencias respecto al intento de descentralización del gobierno nacional, en el sentido de promover y acercar sus políticas productivas a las distintas regiones del país, lo cual en Santa Fe ha estado también respaldado por el gobierno provincial. La instalación o designación de este elemento no genera de manera espontánea la asunción de un rol activo por parte del mismo, sino que su progresivo crecimiento debe ser nutrido por asistencia humana y financiera para así poder ir alcanzando cierta autonomía y legitimando la validez de su presencia en la región, tal como ha sucedido en el caso de Reconquista. Cuando descentralizar se limita sólo a transferir funciones, en este caso mediante la figura de la Agencia para el Desarrollo, sin ello estar acompañado por un seguimiento y respaldo, difícilmente estas iniciativas puedan prosperar en los objetivos inicialmente planteados de una mayor eficacia y equidad en el desarrollo de políticas públicas.

Otro actor económico destacado para la región es la **Cooperativa de Parques industriales, de comercialización, provisión y servicios públicos de Venado Tuerto (COPAIN)**, la cual ha dado lugar al Parque industrial "La Victoria". Ésta se ha constituido en el año 1971, cuando un grupo de industriales de la ciudad comenzó a diagramar la instalación de un parque industrial para facilitar allí la radicación de pequeñas y medianas empresas de diversas características, incluyendo a aquellas necesarias de ser erradicadas del ejido urbano. Esta cooperativa, que ha dado origen y hoy en día continua promoviendo el crecimiento del Parque, está constituida por todas las empresas instaladas en dicho predio. Considerando que allí se radican las industrias más importantes de Venado Tuerto e incluso de la región -entre las que podemos destacar a la fábrica de cazuelas de aluminio Essen, la fábrica de amortiguadores Corven y otras industrias metalmecánicas de relevancia-, las mismas dotan a COPAIN de un rol gravitante al interior del sector productivo. Por ende, sus solicitudes tienen gran llegada al gobierno local y, aunque con menor fuerza, a instancias gubernamentales superiores, pues allí reside la principal fuente de trabajo y dinamismo económico de una de las ciudades más destacadas de la provincia.

Aunque la conformación de COPAIN es heterogénea tanto en tamaño como en ramas de actividad, y ello brinda a la cooperativa una perspectiva amplia y compleja de la realidad empresarial, lo cierto es que la misma vela estrictamente por los intereses de sus

asociados y la vinculación con otros actores es débil. Son escasas o nulas las relaciones con el gobierno de la ciudad o con otras empresas locales instaladas fuera del Parque, así como con las entidades representativas del sector productivo. Esto puede deberse al escaso beneficio que COPAIN percibe en torno a estas vinculaciones, pues parece segura de su auto-suficiencia y de tener una importancia clave que le permite actuar de manera individual en los casos en que fuera necesario manifestar sus opiniones o reclamos.

Por su parte, entre las ventajas que ofrece la localización empresarial en el Parque promovido por COPAIN, podemos mencionar que, a partir del año 2000, mediante la Ordenanza General Impositiva N° 2730, el gobierno municipal ha establecido una serie de beneficios a todos los inmuebles emplazados en el predio. Ellos constan de la exención del pago a determinadas tasas (Tasa General de Inmuebles, Tasa de mantenimiento red vial, Tasa cargo administrativo) y de los derechos de edificación para construcción en general, para amplificaciones o construcción de nuevos edificios, lo cual ha generado un nuevo impulso para el Parque Industrial. Éste cuenta actualmente con 36 empresas instaladas, que poseen en total más de 1.200 trabajadores, a las que se suman 7 empresas cuyas plantas se encuentran en proceso de construcción y 22 que ya han adquirido sus terrenos y están próximas a comenzar con su instalación.

De esta forma es como se ha ido constituyendo y fortaleciendo el primer parque industrial privado del país, el cual ha tenido creciente desarrollo de infraestructuras y servicios, tales como pavimento, red cloacal, gas, energía eléctrica, red de telefonía e internet, vigilancia, mantenimiento e incluso una Dirección de asesoramiento tecnológico en la que las empresas pueden realizar, entre otras actividades, ensayos de materiales y productos, capacitación para su personal y obtener respuestas de especialistas a sus consultas técnicas[110].

A pesar de la forma individual en la que predominantemente se conduce, algunas de las acciones emprendidas por COPAIN han derivado en un beneficio para el sector industrial regional en general, es decir también para aquellas empresas radicadas fuera de dicho predio. Nos referimos, fundamentalmente, a la instalación de una zona primaria aduanera mediante un convenio con la firmas Cooperación Seguros y Centro de Logística para la Importación y Exportación (CELIMEX S.A.) que detallaremos en epígrafes posteriores. Esta dependencia, en funcionamiento desde 2008, beneficia a más de 50 empresas de Venado Tuerto y su entorno más próximo, que cuentan con la posibilidad de despachar localmente sus operaciones de importación y exportación, lo cual les significa un ahorro

[110] Información extraída del sitio web del Parque Industrial "La Victoria" - COPAIN: http://www.copainvt.com.ar/

de tiempo y dinero puesto que antes debían realizar dichas operaciones en la Aduana de Villa Constitución, a 200 kilómetros de nuestra ciudad de estudio[111].

El gerente de la Cooperativa y titular de una de las empresas radicadas en el Parque, se manifiesta orgulloso de los logros alcanzados por una iniciativa que tuvo lugar hace 40 años y "*nació desde una decisión política de formar una cooperativa con empresarios locales*", aunque las particularidades de su constitución también le generan ciertas desventajas: "*Nuestro Parque tiene un formato muy especial, es privado pero no tiene dueño. Para el tema de subsidios y aportes gubernamentales a veces nos vemos perjudicados por esta situación ya que la mayoría de las ayudas son para Parques públicos*". A pesar de ello, evalúa como enormemente ventajoso el emplazamiento de dicho predio: "*Venado Tuerto tiene una escala, con unos servicios que están a la altura de la circunstancia. Por otro lado tenemos dos corredores muy importantes como las rutas 8 y 33, estamos en un lugar estratégico muy interesante en términos de comunicaciones, en pleno corazón de la zona sojera, donde se encuentran los campos más caros del país, de gran importancia para la agroindustria".*

Algo también llamativo es que, a pesar de la evolución evidenciada por el Parque y las perspectivas de crecimiento a futuro, no está dentro de los objetivos de COPAIN avanzar hacia cuestiones que superen la representatividad y la provisión de infraestructura. Es decir, que no se plantean complejizar los lazos de colaboración entre sus miembros para, por ejemplo, realizar compras conjuntas de insumos o maquinarias, o promover economías de escala que permitan alcanzar mayor competitividad y llegar a nuevos mercados externos. En este sentido, el emprendimiento de dichas iniciativas vuelve a residir en la voluntad y decisión individual de cada empresa.

También en el ámbito productivo y empresarial, nos encontramos con más actores relevantes. En este caso, la **Cámara Regional de la Industria y Comercio Exterior (CRICEX)**, fundada en el año 1994 mediante la fusión de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y la Cámara Regional de Comercio Exterior, la cual se creó con el objetivo de agrupar a todos los industriales para actuar a favor de la defensa y el desarrollo de las industrias de la zona. Hacia 2009 obtuvo la personería jurídica como asociación civil sin fines de lucro, agrupando como asociados a personas físicas y empresas vinculadas a esta actividad. En el mismo año tuvo lugar un acuerdo con la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) para recibir las contribuciones financieras destinadas a brindar diferentes servicios a los actores allí congregados.

[111] Periódico La Nación, "Nueva zona primaria aduanera en Santa Fe", 04/03/2008, http://www.lanacion.com.ar/992020-nueva-zona-primaria-aduanera-en-santa-fe

Su actividad se basa en tres ejes fundamentales: 1) Cursos de capacitación profesional con la finalidad de proveer los conocimientos y habilidades necesarias que permitan mejorar el desempeño en las distintas funciones existentes al interior de una empresa; 2) Tramitación de créditos blandos para que las industrias puedan fortalecer el desarrollo de las actividades productivas mediante la compra de bienes de capital o infraestructuras necesarias para el crecimiento social y económico que exige el mercado actual; 3) Asistencia a exposiciones y ferias nacionales e internacionales como instrumento de promoción y mercadeo entre industriales, permitiendo a los expositores dar a conocer sus productos o servicios, estudiar el mercado, visitar y ser visitado por clientes, probar o lanzar nuevos productos, encontrar distribuidores y concretar ventas.

El presidente de CRICEX nos comenta la forma en que los cursos de capacitación se van adaptando a las necesidades planteadas por los empresarios, por lo que "*ahora estamos haciendo un curso sobre las prácticas en industrias alimenticias, aunque estamos predominantemente avocados a la industria metalmecánica. También en base a solicitudes de socios, hemos estado brindando cursos de mandos medios, a nivel gerencial*". Si bien muestra satisfacción en relación a estas actividades, manifiesta cierta desazón por las dificultades para promover el comercio exterior en la zona: "*Es casi imposible salir a hacer comercio exterior con el dólar como está. Estamos apoyando la aduana que tenemos y estamos promocionando, mostrando información a los industriales de lo que se está exportando. Hasta las empresas grandes confiesan sus dificultades...en momentos de crisis como este, gastar plata para salir afuera, no sería la decisión empresarial más acertada porque ya sabés que las condiciones son adversas. Las industrias trabajan para mantener el mercado*".

En el mismo ámbito, aunque con una actividad diferente y más reducida, se halla el **Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto**, el cual es una entidad gremial empresaria nacida en el año 1933, agrupando a comerciantes e industriales de la ciudad. Su función primordial es la defensa de los intereses de sus asociados, fomentando el espíritu de unidad entre los gremios con el propósito de aunar ideas y pensamientos tendientes a consolidar la concordia y el mutuo respeto entre los factores de producción. Aunque es una entidad con varias décadas de trayectoria, sus acciones no son demasiado relevantes en relación al desarrollo territorial pues se limitan a la reunión y representación de asociados, el asesoramiento a los mismos en cuestiones administrativas, jurídicas o contables, y la publicación mensual de una revista denominada "Boletín Empresario", que se distribuye dentro del ámbito comercial.

Otros actores presentes en la localidad y la región, aunque su desempeño no revista demasiada importancia para el desarrollo territorial, son la Sociedad Rural de Venado Tuerto, la cual además de su rol de representación y la organización de su Feria anual, no

se vincula demasiado con otras entidades. Es el caso también de empresas y productores agropecuarios particulares en cuyo camino hacia la consecución del beneficio propio, generan alguna externalidad hacia su entorno, pero que a excepción de ciertas cuestiones puntuales (por ejemplo las firmas Cooperación Seguros y CELIMEX, en relación a la zona primaria aduanera) tampoco muestran demasiado involucramiento en proyectos de desarrollo integral.

5.2.4. Los actores del ámbito científico-educativo

Al igual que en el caso de la ciudad de Reconquista, los agentes más destacados en este ámbito constituyen dependencias de instituciones de carácter nacional, pero que han logrado una integración con el entorno del sur de la provincia que las hace meritorias de una especial consideración. Uno de ellos, es el **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)**, sobre el cual ya hemos comentado en el caso anterior las características descentralizadoras asumidas por la entidad con la finalidad aproximarse aún más a las problemáticas y necesidades de cada micro-región argentina. Es en este sentido que hace ya varias décadas se asentó en Venado Tuerto una de sus Agencias de Extensión Rural. Las actividades desarrolladas por la misma se encuentran estrechamente ligadas a proporcionar información y conocimiento a una economía regional de perfil fundamentalmente agrícola, por ende sus investigaciones suelen centrarse en el rendimiento y rentabilidad de cereales y oleaginosas, la inoculación de semillas, la nutrición del suelo y el control de plagas. También se trabaja en torno a programas de índole nacional -como Pro-Huerta, para el autoabastecimiento alimentario de sectores vulnerables de la población-, y favoreciendo la organización de instancias de capacitación y debate las cuales se perfilan según los intereses de los productores de la región: Jornadas de capacitación en maquinaria agrícola, Jornada anual de trigo y cebada, Jornada anual de maíz, Jornada sobre agricultura de precisión, entre otras.

Una investigadora de la institución, rescata la importancia y el reconocimiento de la misma en base a la proximidad al territorio, aunque ello a veces se vea dificultado por la escasa colaboración por parte de otros actores locales: "*Trabajamos en todo el departamento, con todas las comunas y municipalidades. En algunos casos, las comunas no se hacen cargo y trabajamos con un médico del centro de salud o con una escuela, vamos variando según las cabezas políticas de cada comunidad*". Sin embargo, estas dificultades no impiden que los distintos proyectos de acción en el territorio salgan adelante a partir de las sólidas capacidades internas de la institución: "*Dentro de INTA Santa Fe, tenemos una dinámica de capacitación muy fuerte en lo técnico, lo comunicacional, manejo de grupos, un respaldo teórico y metodológico muy importante, así como la transferencia con otras provincias*".

Al igual que en Reconquista, la entidad logra adaptar planes de alcance nacional a las particularidades del contexto regional, al tiempo que se une a otros actores para colaborar en la puesta en marcha de proyectos endógenos. Tras este objetivo establece, por ejemplo, relaciones con los gobiernos locales de la región sur para llevar adelante acciones de mutuo beneficio y así complementar los aportes que puede facilitar cada uno de ellos. El INTA es capaz de aportar recursos económicos y experiencia técnica y metodológica mientras los gobiernos locales pueden colaborar con recursos humanos y espacios físicos donde llevar a cabo las actividades. Todo ello contribuye a fortalecer la presencia de ambos actores en el territorio, logrando modificaciones positivas en la calidad de vida de la población, lo cual legitima y da sentido a la labor conjunta.

También en el ámbito científico-educativo, aunque asumiendo una vinculación diferente con el medio es preciso mencionar la presencia de la **Universidad Tecnológica Nacional (UTN)**. Así como las actividades del INTA están más relacionadas a la extensión rural y el contacto directo con el conjunto de la población, si bien la primer vinculación de la UTN con la comunidad es mediante su oferta académica, esta institución tiene un claro perfil más específicamente afín al sector productivo hacia el cual dirige sus investigaciones (Grupos de Descargas eléctricas, de Estudio de los materiales, de Implementación de software) y sus acciones comprendidas dentro de servicios a terceros (Laboratorios de Electricidad, Mecánica, Materiales, Estructuras, Química e Informática).

La Facultad Regional Venado Tuerto de la UTN nació en el año 1972 a partir de la convocatoria del municipio local, a instancias del gobierno provincial, para crear una "Facultad Tecnológica" en la ciudad de Venado Tuerto. La misma comenzó a funcionar en las instalaciones de la Escuela de Educación Técnica N° 1, hasta que en el año 1984 se gestionó ante la Municipalidad la donación de un predio destinado a la construcción del edificio propio. Tres años más tarde, mediante contrato de comodato, se autorizó la utilización de un edificio propiedad del estado nacional, ampliando de esta forma las instalaciones de la UTN en Venado Tuerto. Progresivamente la institución ha ido creciendo e incorporando nuevas carreras, siendo las actuales: dos ingenierías (Civil y Electromecánica), cuatro licenciaturas (en Ciencias Aplicadas, Lengua Inglesa, Tecnología Educativa y Recursos Humanos), cinco tecnicaturas (en Industria Alimentaria, Programación, Mantenimiento Industrial, Sistemas Informáticos y Seguridad Vial) y un carrera de posgrado en Ingeniería Gerencial[112].

Las autoridades de la institución nos comentan la interrelación que desde sus propios inicios mantiene con la región, en función de la cual ha establecido su oferta académica: "*Son carreras muy instaladas en la zona, que se decidieron en base a la necesidad, por*

[112] Información extraída del sitio web de la UTN - Facultad Regional Venado Tuerto: http://www.frvt.utn.edu.ar/

un lado, de la industria metalmecánica que acepta a nuestros ingenieros y, por el otro lado, por el auge que tuvo la construcción en su tiempo con obras hidráulicas en la región (...) Siempre decimos que son carreras con desocupación cero porque todos los egresados están trabajando (...) Aquí tenemos la ventaja de ser los únicos que ofrecemos la carrera de ingeniería, por eso si comparamos la matrícula con la cantidad de habitantes es muy buena. Ahora tenemos un ingreso anual de 90 alumnos para ambas carreras lo cual es bastante interesante".

También es preciso considerar la presencia de la **Universidad Nacional de Rosario (UNR)**, la cual mediante una extensión áulica dicta algunas carreras como la de Contador Público Nacional pero cuya dependencia educativa en Venado Tuerto no alcanza siquiera la jerarquía de Facultad. La oferta académica local se amplía mediante la existencia de tres institutos terciarios, es decir, de educación superior no universitarios: el Instituto Católico de Enseñanza Superior, el Instituto Dante Alighieri y el Instituto Superior de Profesorado Nº 7.

5.2.5. Los actores sociales

En el ámbito social nos encontramos con un amplio y heterogéneo espectro de actores que responden a orígenes y objetivos distintos, y algunos de los cuales tienen una presencia de varias décadas en la localidad. Sin embargo, sus acciones demasiado específicas y con escasa repercusión para el desarrollo territorial local y regional así como la escasa interacción entre los mismos, limita su consideración como relevantes. El actor social más destacado es la **Comisión Intervecinal o Círculo Venadense**, fundamentalmente a partir de su vinculación directa con la comunidad y por su participación en acciones emprendidas por el gobierno local, como es el caso del Plan General y, dependiente de él, el Presupuesto Participativo.

El Círculo Venadense es reconocido por el propio gobierno local de Venado Tuerto a partir de la norma de constitución de las comisiones vecinales que tuvo su origen en una ordenanza municipal del año 1984. Posteriormente la misma ha ido sufriendo una serie de modificaciones, siendo la última la acontecida en el 2012, dado "el constante aumento de población y la consecuente ampliación de la zona urbanizada de la ciudad", como lo menciona la Ordenanza N° 4082/12. En efecto, esta norma, deja constancia que "la Municipalidad de la ciudad de Venado Tuerto reconoce al conjunto de vecinos de un mismo barrio de la ciudad el derecho a conformar Comisiones Vecinales, voluntarias y de primer grado", cuyas comisiones directivas se agruparán para el tratamiento de temas y problemas comunes formando el Círculo Venadense. Dicha Ordenanza señala también su denominación -como organismos no gubernamentales sin fines de lucro, auxiliares de la Municipalidad de Venado Tuerto- y sus objetivos, entre los cuales se encuentran:

promover el bienestar general de la comunidad desde la óptica de los intereses del conjunto social; estimular la participación cívica; presentar peticiones, inquietudes y sugerencias y formular programas de desarrollo comunitario y defensa de los derechos e intereses de los vecinos; y establecer formas activas de colaboración entre los vecinos y las autoridades municipales con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas a implementar en cada barrio.

Su presidenta nos explica la conformación de la entidad y sus funciones: "*El Círculo Venadense cuenta con 21 vecinales, siendo el nexo con las instituciones y el vecino. Cada comisión vecinal cuida su barrio y son los encargados de comunicar sus necesidades*". Al mismo tiempo, establece una diferenciación entre las problemáticas presentes en los distintos barrios de la ciudad, pues en la zona céntrica destacan la inseguridad y las dificultades para ordenar el tránsito, pero "*en cuanto a lo demás, como tenemos pavimento, cloacas, agua corriente, no tenemos los problemas que tienen los vecinos periféricos*", lo que brinda una noción del heterogéneo nivel de desarrollo al interior de la localidad, el cual tiene una clara pauta espacial, dividiendo el centro -el núcleo histórico más consolidado- de la periferia -donde se hallan los asentamientos más recientes-.

Entre las preocupaciones institucionales de la Comisión Intervecinal, la misma se ocupa de promover una mayor consideración de su rol dentro de la organización y progreso de la ciudad, entrando en contacto con entidades similares de otras localidades e intentando alcanzar el nivel de reconocimiento con que cuentan algunas comisiones en otros puntos del país. Uno de los puntos clave en este sentido, ha sido la realización en Venado Tuerto del Congreso anual de vecinalismo organizado por la Confederación Vecinalista y Fomentista de la República Argentina (CO.VE.RA.) en mayo de 2013 y en donde se discutieron los roles, deberes y derechos de estas organizaciones[113].

El hecho de formar parte del municipio local y estar estrechamente vinculada al mismo es la principal fuente de cuestionamientos, por parte de algunos sectores, en relación a la independencia en los criterios y actuaciones de la Comisión Intervecinal. No por ello se menosprecia su labor cercana a los ciudadanos, aunque sí es posible que la intensidad de los reclamos recogidos sea atenuada por el citado vínculo. Lo cierto es que, al margen de la existencia de esta entidad, hallamos pocas expresiones ciudadanas que intenten hacer llegar sus opiniones o reclamos al gobierno de la ciudad o a otros actores en aquellos casos en que corresponda. Aún así, recientemente se han manifestado otras voces que claramente se desmarcan del municipio local y lo instan a tomar medidas de urgencia,

[113] Periódico digital Noticias Venado, "Se realizó en Venado Tuerto el Congreso Anual de Vecinalismo", 16/05/2013, http://www.noticiasvenado.com.ar/new/index.php/locales/politica/3763-se-realizo-en-venado-tuerto-el-congreso-anual-de-vecinalismo.html

como es el tema de las manifestaciones espontáneas llevadas adelante por vecinos autoconvocados en relación a los episodios de inseguridad padecidos en Venado Tuerto. Por el momento estas expresiones no llegan a constituirse en organizaciones consolidadas aunque es posible que ante la persistencia de la problemática que los convoca, avancen hacia formas más complejas.

Es preciso rescatar también en este ámbito la presencia de **sociedades** vinculadas a determinadas colectividades, algunas de ellas centenarias, las cuales actuaron como elementos de unión y contención de los primeros inmigrantes que se asentaron en la zona, y que en los últimos tiempos han dirigido sus actividades casi de forma exclusiva hacia el plano cultural. Es relevante a su vez la mención de **cooperativas** de servicios públicos que han tenido origen décadas atrás con el fin de aprovisionar de energía eléctrica, agua y sistema de cloacas a la población venadense, pero cuya labor ha quedado restringida a esa función sin promover de forma individual o colectiva otras acciones dirigidas al desarrollo. Además, están presentes en el territorio **colegios de profesionales** y **sindicatos** que han tenido o tienen alguna participación puntual, como en ocasión del Plan General de Venado Tuerto, pero que por lo general concentran sus fuerzas en sus funciones clásicas de representación y prestación de servicios a sus afiliados, lejos de plantearse la posibilidad de constituir agentes relevantes para el desarrollo territorial.

5.3. Acciones para el desarrollo y redes de actores

5.3.1. Principales actuaciones y actores implicados

Tras comentar las características generales de los actores considerados relevantes por su desempeño local y regional, ahondaremos seguidamente en las acciones que de forma conjunta, entre dos o más instituciones, han redundado o redundan en el mejoramiento de un aspecto particular o en la situación integral venadense y del sur santafesino en general (**Cuadro 5.2**). El análisis de la manera en que se interrelacionan agentes públicos, privados y mixtos, contribuirá a establecer las características que los procesos de gobernanza asumen en este espacio concreto en torno a las diversas estrategias de desarrollo que allí convergen. En virtud de ello consideraremos las prioridades establecidas por dichas acciones, quiénes las han llevado o llevan adelante, los aspectos positivos y/o dificultades que podría haber deparado o depara esa colaboración así como los resultados concretos que se han alcanzado hasta el momento.

Las acciones que seguidamente detallaremos comprenden en su mayoría proyectos de alcance local, a excepción del Plan Estratégico Provincial que contempla una escala subnacional y cuyo denominado Nodo Venado Tuerto atañe a la Región 5 correspondiente al sur de la provincia de Santa Fe. En tanto, las estrategias impulsadas

desde la escala local tienen aspiraciones más amplias e integrales, como es el caso del Plan General propuesto por el gobierno de Venado Tuerto, o bien se direccionan hacia la mejora o fortalecimiento de algún aspecto más específico o acotado. En ningún caso ello desmerece la importancia de las interrelaciones generadas entre actores públicos (dependientes de distintos niveles gubernamentales), privados y mixtos en pos de la consecución de un objetivo común que en mayor o en menor grado tiene repercusión directa sobre el desarrollo de Venado Tuerto y su región.

Cuadro 5.2. Venado Tuerto y región:
Acciones conjuntas para el desarrollo territorial

Acción/Proyecto	Actores intervinientes
Plan Estratégico Provincial Región 5 - Nodo Venado Tuerto	• Consejo Regional de Planificación Estratégica constituido por el Coordinador Regional; 4 funcionarios del gobierno provincial; 4 representantes de los municipios (Venado Tuerto, Rufino, Villa Cañás, y Firmat); 4 representantes de las comunas (Aarón Castellanos; San Eduardo; Chañar Ladeado, y Maggiolo); 7 legisladores provinciales y 21 instituciones de la sociedad civil.
Plan General de Venado Tuerto	• Junta promotora: Departamento Ejecutivo Municipal, Honorable Concejo Municipal, Asociación Regional Trabajadores de Prensa, Cámara Regional de la Industria y Comercio Exterior, Centro Comercial e Industrial, Centro Regional para el Desarrollo, Consejo Pastoral, Comisión Intervecinal, Confederación General del Trabajo, Cooperativa de Obras Sanitarias, Cooperativa Limitada de Electricidad, Hospital SAMCo, Iglesia Católica, Región VII de Educación, Sector Cultura, Sector Deportes, Sector Medios de Comunicación, Sector Profesionales, Sociedad Rural, Universidad Tecnológica Nacional
Presupuesto Participativo	• Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto • Comisiones vecinales
Programa chacras urbanas	• Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto • Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Parque Industrial "La Victoria"	• Empresas de la localidad y la región mediante la Cooperativa de Parques industriales,

	comercialización, provisión y servicios públicos de Venado Tuerto (COPAIN)
Zona Primaria Aduanera	• Parque Industrial "La Victoria"/Cooperativa de Parques Industriales, comercialización, provisión y servicios Públicos de Venado Tuerto Ltda. (COPAIN) • Centro de Logística para la Importación y Exportación (CELIMEX S.A.)
Jornada de "Herramientas de apoyo al empresariado local"	• Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto • Ministerio de Industria de la Nación • Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur • Cámara Regional de la Industria y el Comercio Exterior (CRICEX) • Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto • COPAIN • Universidad Tecnológica Nacional (UTN)
Registro de tumores	• Centro Regional para el Desarrollo • Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto • Hospital Regional • Laboratorios y sanatorios privados de la ciudad
Estudio Venado Tuerto I, II y III	• Centro Regional para el Desarrollo • Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto • Equipo médico particular

Fuente: Elaboración propia

5.3.2. El Plan Estratégico Provincial

En relación a las acciones para el desarrollo más relevantes que se han llevado adelante en Venado Tuerto y su entorno en las últimas dos décadas, comenzaremos analizando el **Plan Estratégico Provincial (PEP)**, dentro del cual nuestra ciudad de estudio constituye el nodo de la Región 5. En el caso Reconquista hemos ya explicado los principales aspectos del mismo, por lo que no caeremos en reiteraciones al respecto, sino que nos centraremos en las propuestas particulares que inciden sobre al ámbito que en esta ocasión nos incumbe, es decir Venado Tuerto y su zona circundante.

Los proyectos específicos se agrupan en las tres líneas de acción fundamentales de dicho Plan: Territorio integrado, Calidad social y Economía del desarrollo. La Línea I, en su afán por promover la integración entre las distintas regiones de la provincia así como entre los ámbitos rurales y urbanos, propone una serie de acciones reunidas en el **Cuadro 5.3**. El programa Santa Fe conectada y accesible, parte de la consideración de que el territorio de la Región 5 se organiza a partir de la intersección de las Rutas Nacionales N° 33 y N° 8, por lo se ha planteado como prioritario la transformación en autovía de la primera de ellas -para mejorar su capacidad y sus niveles de seguridad-, así como la consolidación

de la segunda, mejorando sus características estructurales. A su vez, se proyecta también reforzar la Ruta Provincial N° 90, que actúa vinculando el extremo sur de la provincia con el puerto ubicado en la ciudad de Villa Constitución. Complementariamente al fortalecimiento de la infraestructura vial, se prevé la dinamización del aeropuerto de Venado Tuerto, ampliando sus condiciones de operatividad, accesibilidad y de seguridad para servicio de pasajeros y de cargas, y así poder incorporarse al sistema aerocomercial nacional.

Cuadro 5.3. Línea I del PEP: Proyectos para la Región 5

Línea I **Territorio integrado**	**Programa Santa Fe conectada y accesible**	- Autovía Ruta Nacional 33 y consolidación Ruta Nacional 8 y Ruta Provincial 90 - Dinamización y desarrollo del aeropuerto Venado Tuerto
	Programa Estado moderno y cercano	- Centro Cívico Nodo Venado Tuerto - Centro Regional de Justicia penal - Oficinas regionales de justicia - Sistema Penitenciario Región 5
	Proyecto Calidad ambiental	- Protección del sitio RAMSAR Laguna de Melincué y regulación de sus niveles
	Programa Proyección Regional e Internacional	- Promoción de la integración mundial de la Región

Fuente: Plan Estratégico Provincial (2008)

Por su parte, el Programa Estado cercano y moderno plantea, al igual que para el resto de regiones, la consolidación de la presencia del gobierno provincial a través del Centro Cívico del Nodo Venado Tuerto y el reforzamiento del sistema judicial. La protección de los sitios RAMSAR es también una constante al interior del PEP, atendiendo en este caso particular el cuidado de la Laguna de Melincué, la cual constituye un humedal de gran importancia biológica. Se puntualiza en la necesidad de regular sus niveles de agua, además de replicar en esta región, de la misma forma que con las otras, las intenciones de promocionarla y proyectarla hacia el exterior, estableciendo redes de cooperación y vínculos internacionales que generen mayores oportunidades para dicho territorio.

La segunda línea de acción (**Cuadro 5.4**), vinculada a la calidad social, plantea ciertamente pocos proyectos, pero algunos de los cuales son de importancia significativa. Es el caso de la construcción de dos acueductos para satisfacer la demanda de agua para consumo doméstico y para actividades económicas. Los acueductos permiten captar agua

cruda superficial, tratarla y transportarla a través de conductos y, por medio de instalaciones intermedias de bombeo, llegar a almacenarla en cisternas ubicadas en cada localidad, incluyendo parajes y pequeños asentamientos. Los sistemas que se planifican en la región son los denominados Acueductos Sur 1, ramales que llegarán a 40 localidades, y Sur 3 en el extremo sur de la provincia alcanzando ciudades como Melincué, Venado Tuerto, Rufino y más de 60 asentamientos más. Al mismo tiempo, dentro del Programa Agua como oportunidad y derecho, se proyecta aprovechar los innumerables espacios cubiertos por pequeñas y grandes lagunas en torno a las cuales pueden planificarse diversas actividades, tales como el desarrollo ictícola o el turismo rural.

Cuadro 5.4. Línea II del PEP: Proyectos para la Región 5

Línea II **Calidad social**	**Programa Educación, salud y cultura universales**	- Mejoramiento de infraestructura educativa en todos los niveles - Construcción Hospital Regional Venado Tuerto - Rutas de la historia
	Programa Agua como derecho y oportunidad	- Acueducto Sur 1 y Sur 3 - Aprovechamiento y regulación hídrica del sistema de lagunas

Fuente: Plan Estratégico Provincial (2008)

El Programa Educación, salud y cultura universales, contempla como uno de los proyectos principales el mejoramiento edilicio en el sector educativo, acondicionando las instalaciones ya existentes y realizando obras nuevas en aquellos lugares donde exista una notable necesidad. En este sentido, y a raíz del diagnóstico realizado, en el año 2008 se hallaba prevista la construcción de 11 nuevas escuelas y la ampliación y refacción en otros 32 edificios escolares. De la misma manera, en el sector sanitario, la obra más ambiciosa es la planificación y concreción del hospital regional de Venado Tuerto, el cual será un establecimiento de alta complejidad, preparado y equipado con moderna tecnología que permitirá abordar la resolución eficiente tanto en el diagnóstico como en el tratamiento de patologías complejas dentro de la región. Finalmente, en el plano cultural, se propone la puesta en marcha del proyecto denominado "Rutas de la historia", también transversal a todas las regiones establecidas por el PEP, mediante el cual se busca revalorizar los edificios y lugares representativos de las distintas localidades, algunos de los cuales poseen profundo valor simbólico para la historia nacional y regional.

La tercer línea, Economía del desarrollo, contiene a su vez cuatro programas dentro de los cuales se incluyen interesantes propuestas (**Cuadro 5.5**). Comenzando por el

Programa Santa Fe emprende, apreciamos el intento de potenciar la promoción y valoración de los productos agroindustriales, para lo cual se intentaría ofrecer asesoramiento técnico a las producciones tradicionales y no tradicionales de la región y cualificación a los trabajadores vinculados a producciones agrícolas, de transformación de alimentos y de la agroindustria rural en micro, pequeñas y medianas empresas. La meta más ambiciosa es instrumentar un sello de identidad con su correspondiente protocolo de marca y consejo regulador para la identificación de productos agroindustriales rurales. Además de esta propuesta, orientada fundamentalmente al sector agrícola predominante en la zona, también se pretende desarrollar la actividad forestal -para cubrir la demanda local, regional y de conglomerados urbanos próximos, de maderas semi-duras para uso vinculado a la constitución y los sistemas de embalaje y logística-, y la actividad ganadera -para promover la aplicación de sistemas de trazabilidad que permitirán lograr niveles de producción y calidad cárnica-.

Cuadro 5.5. Línea III del PEP: Proyectos para la Región 5

Línea III **Economía del Desarrollo**	**Programa Santa Fe emprende**	- Promoción de los sistemas agroindustriales integrados - Promoción de productos alternativos y diferenciales - Desarrollo forestal y ganadero - Plataforma productiva regional
	Programa Integración de producción, ciencia y tecnología	- Creación del Polo Tecnológico en Venado Tuerto - Promoción de I+D
	Programa Recursos energéticos	- Gasoducto del sur provincial - Expansión de las redes eléctricas
	Programa Redes para el desarrollo territorial	- Fortalecimiento de las Asociaciones y Agencias de Desarrollo Regional

Fuente: Plan Estratégico Provincial (2008)

A su vez, como otra de las políticas comunes a toda la provincia, se proyecta la consolidación de una plataforma productiva, entendida como la integración sistémica de los parques y áreas industriales, los complejos científicos tecnológicos y las áreas francas. En la Región 5, la misma estaría constituida por el Parque Industrial de Venado Tuerto; las Áreas Industriales de Firmat, Rufino, Murphy, María Teresa y San Gregorio y los Complejos Científicos Tecnológicos de Venado Tuerto. En relación a esto último, precisamente el Programa Integración de producción, ciencia y tecnología, prevé la

creación de un polo tecnológico en Venado Tuerto, al considerar que su ubicación estratégica en un entorno con una dinámica productiva destacada puede propiciar la incubación de empresas y la transferencia de tecnologías. En ese sentido, la promoción de I+D en áreas vinculadas a las nuevas tecnologías y materiales es una arista más en el camino a alcanzar una sinergia positiva entre los sectores productivos y científico-tecnológicos.

Atendiendo al aumento de la demanda energética industrial, comercial y residencial, se plantea que el gas natural es el recurso idóneo para satisfacer esa necesidad, dadas sus disponibilidades de escala, costos, consecuencias medioambientales menos gravosas que otros combustibles líquidos y sólidos, y mejores condiciones de logística, por lo que el objetivo de su implementación es estratégico y prioritario para posibilitar el desarrollo regional. El gasoducto del sur provincial tiene previsto proveer de ese servicio a una gran cantidad de localidades. También está contemplada la extensión de las redes de energía eléctrica cuyas acciones comprenden algunos proyectos de largo plazo y de elevadas inversiones. Por último, en el plano institucional, el fortalecimiento de redes para el desarrollo territorial proyecta fortalecer las entidades dedicadas al desarrollo del sur provincial, para que continúen apoyando con más fuerza a los emprendedores en la concreción de sus ideas e inversiones. El involucramiento de los actores público-privados de la región podrá impulsar su alcance y promover estos espacios institucionales para viabilizar iniciativas consensuadas de alto impacto en el desarrollo territorial.

A continuación comentaremos los resultados que hasta el momento muestra el PEP para esta Región 5, según el informe de avance publicado a fines del año 2012 y el sitio web gubernamental en que se actualizan los estados de las obras[114].

En relación a lo previsto dentro la primer línea, particularmente en el *Programa Santa Fe Conectada y Accesible*, apenas se señala la pavimentación de una avenida en Venado Tuerto y la repavimentación de dos rutas provinciales (Ruta Provincial 90 en los tramos correspondientes a la unión entre la Ruta Nacional 8 y la Ruta Provincial 6s, y entre ésta y la Ruta Provincial 209s). No se manifiesta la proyección de otras obras, aunque lo cierto es que, por un lado, la zona sur cuenta con un desarrollo más que aceptable de su infraestructura vial y, por otro, que lo que compete a rutas nacionales (en este caso, la N° 33 y la N° 8) requiere de un entendimiento con el gobierno central que no siempre puede concretarse en breves lapsos de tiempo, por lo que cualquier acción de este tipo plantea una demora mayor en su realización efectiva. Si bien esta región cuenta con una red vial que le permite estar bien conectada tanto a su interior como hacia el exterior, es primordial efectivizar a la brevedad el ensanchamiento de carreteras o su conversión en

[114] Nos referimos al sitio web específico creado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafeenobras.com.ar

autopistas pues son caminos de elevado tránsito pesado, que transporta fundamentalmente las materias primas de la Pampa Húmeda a sitios estratégicos como los puertos de Rosario o Bahía Blanca. El importante flujo y las características actuales de esas carreteras generan la existencia de varios tramos de concentración de accidentes. Por ende, y siendo obras ya dilatadas en el tiempo –tal como veremos en el epígrafe siguiente- los gobiernos locales, con el visto bueno del provincial, han comenzado a unirse para reclamar la consecución inmediata de los mismos. Es esperable que el gobierno central disponga los medios para ejecutarla y de esta forma de haga eco de esta prioridad claramente visualizada por la región.

En términos de conectividad, no se hace mención alguna acerca de la refuncionalización del aeropuerto de Venado Tuerto, lo que constituiría un elemento estratégico para el crecimiento regional mediante la interrelación con las instancias supralocales. Por un lado, sería una ventaja y un servicio importante para facilitar la creciente instalación de empresas transnacionales en la zona, sobre todo vinculadas al sector de las semillas, cuyos ejecutivos necesitan acortar los tiempos de sus desplazamientos. Por otro lado, y aunque no es un perfil que esté demasiado desarrollado aún, la habilitación de vuelos más frecuentes y mejor conectados con otros puntos del país puede dar impulso a la actividad turística en la región, considerando los valiosos espacios naturales que hay en la misma tales como la lagunas de Melincué y La Picasa.

Por su parte, el *Programa Estado Moderno y Cercano* señala la consolidación del Centro Cívico asociado al Nodo de la Región 5 como uno de los objetivos alcanzados, aunque de momento ello se refiera más al avance de una construcción edilicia propia que al fortalecimiento de las capacidades decisorias y resolutivas del mismo. Esto último, como volveremos a considerar al final del epígrafe, es un reclamo por parte de la mayoría de los actores entrevistados ya que ven saludable la presencia de este nuevo elemento en tanto y en cuanto supere su instancia discursiva y se transforme en un componente más real en términos de avances concretos respecto a las propuestas realizadas al inicio del PEP. En tanto, vinculado al fortalecimiento del sistema judicial y penitenciario, se enumeran la finalización de comisarías en dos localidades (Bombal y Firmat) y en proceso de reforma en otras cuatro. Lo más destacado es la puesta en marcha de un denominado "centro de puertas abiertas" o "establecimiento socioeducativo semi-abierto para jóvenes", el cual es el primero de una serie de edificios que el gobierno provincial ha proyectado para dar respuesta a los nuevos requerimientos de la Dirección de Justicia Penal Juvenil. Es decir, que si bien los jóvenes alojados en el lugar son derivados por orden judicial y no gozan de libertad, el concepto de puertas abiertas introduce cambios sustanciales tanto en lo estructural como en lo funcional, que lo alejan del modelo carcelario, empezando por la

ausencia de fuerzas de seguridad, un régimen interno distinto y la participación de orientadores para una mejor convivencia.

Respecto al *Programa de Calidad Ambiental*, se ha avanzando en la regularización de los niveles de la Laguna de Melincué, evitando sus perjudiciales excesos hídricos. Los últimos trabajos realizados consistieron en la prolongación del tramo final del canal de aducción y la construcción y protección con piedras de un terraplén de servicios. En tanto, también se encuentra pendiente de aprobación legislativa la propuesta de conformar la Unidad de Planificación Estratégica Ambiental del Humedal Laguna de Melincué cuyo objetivo es el planeamiento y la conducción de la gestión y de los servicios técnicos, científicos, de monitoreo y vigilancia de dicho espacio. Aunque a fines de los '90 ya hubo intentos de conformar un organismo similar, ello no prosperó, por lo que se han iniciado recientemente nuevos esfuerzos al respecto[115]. Siendo un proyecto largamente postergado, resulta de gran importancia la urgente concreción del mismo, para asegurar de esta manera la protección de especies migratorias y otras para las cuales la laguna y su sistema de humedales asociados constituye su hábitat permanente.

En otro ámbito, como el vinculado a la promoción de la integración mundial de la región, el avance presentado por el gobierno provincial en 2012 no puntualiza acciones concretas. Sin embargo, existen ciertas colaboraciones, como el caso del cluster de la semilla, o el impulso de proyectos relacionados a la mejora de la infraestructura vial o energética de la región comprendidos en otras líneas del PEP, que sin duda contribuyen a mejorar la competitividad y la conectividad de este espacio para una vinculación más exitosa con su entorno próximo o lejano. También es cierto que existen importantes acciones autogestionadas por actores locales, como es la consecución de la zona primaria aduanera ubicada en el parque industrial pero al servicio de todas las empresas de la región. En este sentido, las ansias de superación y crecimiento del empresariado local han enmendado las carencias existentes por la falta de apoyo del Estado provincial, e incluso también del nacional, constituyendo este espíritu emprendedor un activo vital para el territorio. Sin embargo, ello tampoco debería significar la sustitución del rol estatal en ninguno de sus niveles, que no sólo cuenta entre sus funciones la de ofrecer apoyo a las actividades económicas, sino que fundamentalmente tiene la responsabilidad de velar por los intereses del conjunto de los ciudadanos y actuar en función de ello, contemplando las implicancias que cualquier medida puede involucrar para los distintos sectores. En cualquier caso, las empresas y entidades que las representan pueden prestar colaboración a las iniciativas o proyectar acciones conjuntas con los actores públicos, pero nunca sustituir sus funciones.

[115] Periódico digital Rosario Net, "Media Sanción para la integración del Humedal Laguna de Melincué", 15/06/2012, http://www.rosarionet.com.ar/rnetw/nota106840

Los resultados vinculados a la Línea III, en el plano educativo se traducen en la realización de tres nuevos edificios cuya inversión superó los 5 millones de pesos argentinos, provenientes de fondos de los gobiernos provincial y nacional, así como la ampliación de otras tantas escuelas en al menos diez localidades de la Región 5. Si bien las condiciones de la infraestructura educativa son consideradas altamente aceptables por parte del gobierno de la ciudad de Venado Tuerto, el gremio que agrupa a los maestros de la provincia expresa preocupación en torno al deterioro en el estado de establecimientos, tanto de la ciudad como de su departamento en general, considerando necesario realizar mayores inversiones al respecto. En virtud de estas diferentes opiniones, vemos preciso fortalecer los canales de diálogo entre los actores gubernamentales de la localidad y la provincia, y aquellos que conocen más cercanamente la realidad escolar ya que desempeñan allí sus tareas cotidianas. En este sentido, el PEP parece de momento poco efectivo ya que al menos el delegado del departamento General López de la Asociación del Magisterio de la provincia de Santa Fe (A.M.SA.FE.) ha expresado que desde hace ya tiempo han dejado de asistir a las reuniones convocadas por el nodo puesto que "*veíamos que era un movimiento de muchas promesas y pocos hechos*".

En el plano sanitario, destaca una obra de gran envergadura como lo es la del hospital regional (actualmente en ejecución la segunda etapa de su construcción) que suplantará al actual, cuya estructura edilicia según consta en el PEP hubiese condicionado un tipo de organización de la salud que quiere superarse por otro más integrable. Este edificio, que además contará con una mejor accesibilidad por su ubicación sobre la Ruta Provincial 7s, se complementará con dos nuevos centros de salud proyectados en las ciudades de Rufino y Firmat. De esta forma, mejorando los servicios sanitarios de las ciudades más importantes de la región, las cuales se encuentran ubicadas en distintos puntos de la misma, se acercan también estas prestaciones de más elevada complejidad a los habitantes de núcleos más pequeños o medios rurales donde sólo existen servicios de características primarias. En otro ámbito, el cultural, no hay referencias respecto a avances en la concreción del proyecto *Rutas de la Historia*, también transversal a todas las regiones de la provincia, pero que en el sur santafesino podría asumir especial interés dado que es uno de los espacios donde primeramente se conoce la llegada de la colonización española, a lo cual posteriormente se unen otros hechos históricos de relevancia.

Sin embargo, sí ha habido progresos en las obras infraestructurales que son parte también de esta línea. El Acueducto del sur santafesino encuentra aún en desarrollo su proyecto ejecutivo, aunque la provisión de agua potable se ha extendido en la región mediante la realización de nuevas perforaciones en la localidad de Diego de Alvear y la

reparación de una cisterna potabilizadora en Firmat y Cañada de Ucle. Al mismo tiempo, está en fase de concreción la optimización de plantas de ósmosis inversa en Rufino, Los Quirquinchos y Maggiolo. El acueducto será una obra de gran importancia para la región, aunque es ciertamente una inversión cuantiosa para el gobierno provincial, por lo que es de esperar que su concreción tenga un plazo más prolongado que otras obras menores, como las que sí se han estado llevando en muchas localidades tras el mismo fin: ampliar el acceso de población al servicio de agua potable. Por su parte, la noción de aprovechamiento y regulación del sistema de lagunas, sólo se ha visto alcanzada por las comentadas obras en la laguna de Melincué, pero no se señalan acciones conducentes al aprovechamiento de este área para el desarrollo ictícola y turístico que se tenía previsto.

En la tercer línea de acción, al parecer el *Programa Santa Fe Emprende* no ha deparado ningún resultado que se mencione en el informe de avance publicado en 2012. Sin embargo, como para el caso de la promoción internacional de la región, sí es constatable el involucramiento y apoyo del gobierno provincial a ciertas iniciativas productivas de la región como el ya citado cluster de la semilla. Aunque ello no se explicite en el documento aludido, es impensable que no exista interés en una zona con las cualidades naturales y productivas como las que tiene el sur santafesino. Sin embargo, puede que ello mismo, es decir el dinamismo socioeconómico que siempre ha caracterizado a la región, haya generado una especie de confianza implícita en la autogestión regional por parte de las sucesivas autoridades provinciales.

Para algunos entrevistados ello explica, en parte, el surgimiento de cooperativas de base local -ya sea para la provisión de servicios elementales (Cooperativa de Obras Sanitarias y Cooperativa Limitada de Consumo Popular de Electricidad y Servicios Anexos) o para dar origen a emprendimientos fundamentales como el parque industrial (COPAIN)- que han ido dando respuesta a necesidades y aspiraciones de la propia localidad, ante la falta de respaldo e impulso que pudiera darle el gobierno provincial, librados prácticamente a su propia suerte, como si la prosperidad económica pudiera generar *per se* el desarrollo territorial de la región. Incluso el actual coordinador del Nodo Venado Tuerto del PEP, reconoce esta circunstancia de abandono y valora la capacidad de resolver ciertas cuestiones de manera endógena: "*Es una potencialidad muy interesante el haber podido desarrollar sus servicios esenciales a partir de la comunidad* ".

Sin embargo, a pesar de mencionar con orgullo estos emprendimientos cooperativos, es inevitable considerarlos como un reflejo de esa falta de consideración por parte del Estado provincial. Aún hoy algunos actores locales reflexionan en torno a ello, al tiempo que reclaman la contribución y el acompañamiento de esa instancia superior de gobierno en los objetivos de crecimiento que la región se plantea alcanzar: "*Necesitamos agua potable, cloacas, energía...si bien hay cooperativas que están trabajando en ello, no*

reciben apoyo a nivel provincial, es como que nos tenemos que arreglar solos" (Presidente CRICEX). En el mismo sentido, un ex-intendente de la localidad reflexiona de la siguiente manera: "*Una debilidad es el calificativo de que somos una región rica y eso nos aleja mucho del soporte que uno necesita de la administración pública. No hay ninguna posibilidad de que una región aunque tenga una riqueza genuina pueda tener un desarrollo sustentable si no tiene una orientación, un gobierno que lo lleve a profundizar esa potencialidad*".

En relación a este sentimiento de orfandad, la descentralización del gobierno de la provincia promovida mediante el PEP ha experimentado una suerte de respuesta y acercamiento al sur santafesino, como a otras regiones comprendidas en su jurisdicción, intentando subsanar esa lejanía que se remonta a bastante tiempo atrás. Esta aproximación, a su vez, propone un nuevo elemento -el nodo- y una nueva manera de vinculación con las instituciones locales y regionales y con los mismos ciudadanos, por lo que su asimilación no está exenta de conflictos y cuestionamientos. En cualquier caso, los actores presentes en la región coinciden en valorar positivamente esta propuesta, al tiempo que expresan sus mayores desacuerdos en torno a su funcionamiento, el cual todavía debe dar más muestras de eficacia y madurez.

En relación a otra propuesta incluida en la Línea III, debemos comentar que tampoco hay indicios acerca de la concreción del *Polo Tecnológico Venado Tuerto*. Sin embargo, el coordinador del Nodo Venado Tuerto del PEP, se reafirma en su entrevista en la necesidad de dar lugar a este "*polo de conocimiento*", ya que "*no hay posibilidades de mayor desarrollo sin un avance científico-tecnológico que permita una adaptación permanente*". Desde otras perspectivas, algunos entrevistados consideran que, por el momento, las demandas de la zona pueden continuar cubriéndose con los recursos y servicios que puede prestarle el Polo establecido en la ciudad de Rosario, a unos 150 km. Por otro lado, desde los sectores científico-educativos consultados, nos han comentado que aún no están dadas las condiciones para la constitución de un ente de este tipo. En principio, consideran que deberían afianzarse ciertos pasos precedentes tales como "*consolidar una oferta académica más diversa en la zona. Nosotros [Universidad Tecnológica Nacional] somos la única universidad instalada en el Departamento General López, hay otras que son extensiones o convenios. Nosotros estamos afianzados y aún así nos cuesta mucho armar líneas de investigación con importancia, con equipamientos...*" (Vicedecano de la Facultad Regional Venado Tuerto de la UTN).

Seguidamente, apuntan hacia la necesidad de establecer claramente los lineamientos de dicho Polo Tecnológico, para lo cual aún restan concretarse instancias de debate y acuerdo entre los diferentes actores intervinientes: "*(...) habría que definir hacia dónde apunta la región y ver qué tipo de polo tecnológico necesitamos: ¿biotecnología?,*

¿maquinaria agrícola?, y a partir de ahí definir perfiles para focalizar y hacer algo que esté orientado al apoyo de esa idea. Sino empieza a ser una incubadora de empresas o empresas de base tecnológica, con una vorágine de conceptos que no conducen a nada" (Secretario de extensión universitaria de la Facultad Regional Venado Tuerto de la UTN). Es decir, que la constitución del Polo no debería ser considerada como una mera "instalación" sino que, para constituirse en un elemento realmente valioso para el territorio, todo su proceso de planificación y concreción debería funcionar como una instancia en donde converjan las opiniones de los distintos agentes involucrados y a partir de lo cual se defina consensuadamente el perfil de dicho emprendimiento. En este sentido, las entidades del sector científico-educativo parecen ser más analíticas y conscientes de la complejidad que plantea emprender este tipo de proyectos, mientras las voces gubernamentales manifiestan una concepción más simplista de lo que apenas es un esbozo general acerca de cómo promover dicho elemento en la región.

En cuanto al *Programa Recursos Energéticos*, el gasoducto del sur provincial no ha tenido avances que hagan al menos presagiar el comienzo de alguna obra. Estamos nuevamente hablando de una obra ambiciosa y con un elevado coste para el gobierno de la provincia de Santa Fe, cuya demora ha deparado en la conformación, por parte de los gobiernos locales implicados, de una mesa de gestión regional, la cual también trataremos en epígrafes posteriores. Sí existen progresivos avances en el mayor suministro de energía eléctrica, mediante la inauguración de una nueva central, las obras de mantenimiento de la línea de alta tensión y la repotenciación de la estación transformadora en Venado Tuerto; así como la ya concluida la ampliación de la estación transformadora y el mantenimiento de la línea de alta tensión en Firmat.

Por último, en lo vinculado al fortalecimiento de entidades dedicadas al desarrollo regional, la *Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur*, cuyo representante nos había comentado los serios problemas que se le presentaban para su funcionamiento, ha recibido en el último tiempo alguna ayuda económica por parte del gobierno de la provincia[116], aunque resulta un aporte poco relevante considerando los gastos que implica trasladarse a diversos puntos del país para determinadas gestiones, organizar jornadas de capacitación o promover otro emprendimiento. Otro gesto del gobierno provincial en pos de la consolidación de redes para el desarrollo es la puesta en funcionamiento de una Red que vincule las nueve Agencias de Desarrollo Regional que existen en el territorio santafesino, para así aprovechar todo el potencial de cada región, propiciando también

[116] Melincué diario, "La Provincia entregó aportes no reintegrables a la Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur", 07/03/2013, http://melincuediario.com.ar/la-provincia-entrego-aporte-no-reintegrables-a-la-agencia-para-el-desarrollo-santa-fe-sur/

políticas de integración[117]. Todo ello data de fecha reciente por lo que, aguardando ese apoyo prospere y se sostenga en el tiempo, los resultados aún no son posibles de ser evaluados.

Finalmente, consultados acerca de la injerencia real que ha tenido la instalación de uno de los nodos del PEP en Venado Tuerto, los entrevistados han vertido diferentes opiniones. Para algunos de ellos, y contemplando esa mencionada percepción de la distancia entre la región y el gobierno de la provincia, este nuevo elemento tiene un gran significado simbólico: "*(...) ahora tenemos una cercana referencia de la administración provincial y eso tiene un valor para la sociedad local. El nodo trajo un sitio donde se pueden hacer consultas y que mejoró las referencias en salud y educación. Ahora se tendrá que convertir en un nodo real, con todos los valores reales para ser reconocido por la sociedad*" (Ex-intendente de la ciudad de Venado Tuerto). El reconocimiento positivo de esta instancia promovida por el gobierno provincial es también mencionado por una funcionaria municipal, la cual insiste a su vez en el desarrollo de mayores capacidades por parte del mismo: "*Creemos en estos espacios de encuentro y descentralización, y participamos en el nodo como ciudad. Uno espera más, que sea más resolutivo, ahora es un lugar donde nos juntamos, que opera de intermediario. Pero en un proceso de crecimiento, este centro cívico debería dar respuestas concretas que hoy no da, hoy es un lugar más de gestión. Igual a medida que va pasando el tiempo se nota un crecimiento y a nivel general de las ciudades un acercamiento más personal entre los funcionarios*".

Otros actores consultados han puesto énfasis en el descontento generado por las características que asumió el proceso general del PEP, fundamentalmente en su etapa diagnóstica. Las entidades vinculadas al desarrollo regional (Agencia y Centro Regional) comentan que si bien ambas conforman actualmente el Consejo de Planificación Regional del Plan, no fueron convocadas para la elaboración del diagnóstico. Esto es visualizado de una manera negativa por estas instituciones que han visto subestimada su trayectoria y conocimiento de la región: "*El problema más grande que hemos visto en el diagnóstico del PEP es que se perdieron 4 años, que fueron los que se destinaron a esa tarea, siendo que el plan diagnóstico ya estaba en las entidades*" (Presidente Agencia para el Desarrollo). En tanto las autoridades de la UTN consideran que a pesar de llevar adelante un trabajo metodológico destacado, "*fue un objetivo macro muy ambicioso y el tiempo que le insumió [al gobierno provincial], con su espíritu participativo, produjo cierto desgaste. Querer hacer participar a mucha gente, tener un plan consensuado por todos, le insumió 4 años, lo que provocó que no todos sigan participando de la misma manera. Pero la*

[117] Periódico Uno, "El gobierno pondrá en funcionamiento una Red de Agencias de Desarrollo Regional", 19/06/2013, http://www.unosantafe.com.ar/santafe/El-gobierno-pondra-en-funcionamiento-una-Red-de-Agencias-de-Desarrollo-Regional-20130619-0001.html

mecánica de trabajo fue muy buena (...), o sea que la herramienta fue bien aplicada, pero se extendió mucho en el tiempo".

Las entidades vinculadas al sector productivo, como CRICEX, consideran que hasta el momento la instalación del nodo no ha redundado en una modificación concreta importante, sino que más bien está constituyendo una instancia de intermediación que en ciertos casos ralentiza las gestiones -"*(...) trabajábamos muy bien con los sucesivos Secretarios de Industria de la Provincia y ahora no estamos tan en contacto*" (Presidente CRICEX)- o no alcanza a traducir en hechos todo el potencial discursivo del PEP -"*(...) lo que destacamos de este gobierno es que tenemos una relación fluida y cuando hemos pedido entrevistas siempre fuimos recibidos y escuchados, lo que no quiere decir que siempre los problemas se solucionen*" (Presidente Sociedad Rural)-. Por ende, es esperable que el Nodo vaya aumentando progresivamente su poder resolutivo y sus capacidades de decisión y acción para así consolidar su presencia efectiva en un territorio que parece haber echado de menos el acompañamiento del gobierno provincial.

5.3.3. Plan General de Venado Tuerto

En tanto, otra de las estrategias para el desarrollo territorial que ha tenido relevancia en las últimas décadas es el **Plan General de Venado Tuerto**, el cual fue promovido por su gobierno local en el año 1998, partiendo de un pre-diagnóstico elaborado por el Equipo Técnico constituido para tal fin, tras lo cual se comenzó a trabajar en un diagnóstico de la ciudad y su entorno. Para que se diera un necesario ajuste entre las consideraciones técnicas y el escenario real que en ese momento tenía lugar en la localidad y la región, se convocó a sus principales actores con la finalidad primordial de identificar, analizar y priorizar los problemas de los sujetos sociales. En el listado de participantes se cuentan alrededor de cien instituciones, a saber: dependencias gubernamentales locales, provinciales y nacionales; entidades sociales y culturales; establecimientos educativos y sanitarios; colegios de profesionales; sindicatos; cámaras de industriales y comerciantes; asociaciones para el desarrollo; cooperativas de servicios públicos, entre otras. De ellos surge la Junta Promotora, considerada el órgano máximo del Plan General, constituida por veinte actores representativos de todos los sectores sociales: Departamento Ejecutivo Municipal; Honorable Concejo Municipal; Asociación Regional Trabajadores de Prensa; Cámara Industria y Comercio Exterior; Centro Comercial e Industrial; Centro Regional para el Desarrollo; Comisión Intervecinal; Confederación General del Trabajo; Consejo Pastoral; Cooperativa de Obras Sanitarias; Cooperativa Limitada de Electricidad; Hospital SAMCo; Iglesia Católica; Región VII de Educación; Sector Cultura; Sector Deportes; Sector Medios de Comunicación; Sector Profesionales; Sociedad Rural y Universidad Tecnológica Nacional.

Al interior de la Junta Promotora, fueron valiosas las reuniones entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Municipal con el resto de actores en virtud de compartir información y debatir en torno a la visión que cada uno de ellos tenía de la ciudad, para detectar conjuntamente los principales temas críticos de la misma. A su vez, la Junta actuó como órgano de control que oportunamente avaló y aprobó el Documento de Prediagnóstico de la ciudad elaborado por el Equipo Técnico del Plan General, tras lo cual se impulsaron reuniones con actores relevantes de cada ámbito (educativo, sanitario, urbano, medioambiental, social, económico) para analizar de forma consensuada la realidad y problemáticas de cada uno de ellos y elaborar los informes que fueron la base de los posteriores talleres diagnósticos. En este sentido, es preciso destacar el papel clave de la Junta Promotora, no sólo representando a la sociedad civil sino abriendo hacia ella las posibilidades de participación directa en las ocasiones que ha considerado oportuno, es decir, al momento de delinear las características del escenario inicial y en ocasión de la realización de los talleres diagnósticos. Ello ha contribuido a la pronta apropiación y a que, a diferencia del Plan Estratégico de la Ciudad de Reconquista, este instrumento no quede restringido dentro de la esfera estrictamente institucional.

Pero la tarea de la Junta iba incluso más allá, contemplando dentro de sus funciones: impulsar y colaborar en la ejecución de los proyectos que conforman cada uno de los Ejes Estratégicos del Plan General, proponiendo las reformulaciones que considerase necesarias; implementar un mecanismo de seguimiento del avance del Plan General, asumiendo la defensa de sus principios básicos y el respeto a su normativa; ser Junta Consultiva Permanente de las iniciativas que impulsen los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, que por su naturaleza se consideren incluidos en los lineamientos de los Ejes Estratégicos del Plan General. El reconocimiento de estas atribuciones mediante una ordenanza municipal ha ido también acompañado de la imputación de una partida específica dentro del presupuesto de la ciudad para solventar la tarea de un coordinador, un secretario administrativo y los gastos de funcionamiento de la Junta Promotora. Esto también es una diferencia respecto al caso Reconquista, donde no existían personas con dedicación específica al plan, lo que fue uno de los obstáculos más importantes para su desarrollo.

Continuando con las etapas del Plan, los talleres diagnósticos alcanzaron un total de seis entre los meses de agosto y septiembre de 1998 siendo sus temas centrales “Desarrollo económico y posicionamiento regional”, “Calidad urbano-ambiental de la ciudad”, “Condiciones de vida de la población y posibilidades de acceso al pleno desarrollo social”, “Cobertura y calidad de la infraestructura de servicios”, “Identidad local, patrimonio y desarrollo de expresiones culturales y recreativas” y “Alcance institucional para la promoción social”. Estos se basaron en la consideración de una imagen a futuro, contemplada como "un instrumento concreto de estimación del nivel de ambición de los

actores involucrados desde donde se realiza el diagnóstico y en función del cual se puede “medir el grado” de estratégico que tengan los objetivos y líneas de acción propuestas" (Plan General Venado Tuerto, 1998, p. 3).

El conjunto de situaciones o modelos deseables elaborados en esta instancia ha deparado enunciados diferentes, opuestos o contradictorios que han expresado la diferencia de perspectivas e intereses de los actores. El siguiente paso fue la identificación de los problemas, que luego fueron priorizados y analizados detalladamente. Los problemas considerados centrales dieron lugar, finalmente, a la implementación de un análisis de tipo DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), en el que se trató de forma separada cada uno de ellos, distinguiendo los actores directamente involucrados en cada circunstancia planteada y determinando para cada sujeto interviniente, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades con que contaba el mismo respecto a la problemática abordada. De esta forma se definieron las principales líneas de acción estratégica para superar los problemas y alcanzar los objetivos.

Finalmente, el Equipo Técnico ejecutó un riguroso análisis de escenarios futuros que implicó la definición de los impactos negativos (en términos de amenazas) y positivos (oportunidades) que ofrecía el entorno, para ser tenidos en cuenta al momento de la definición de acciones estratégicas a desarrollar en la ciudad. Así es como las ideas y proposiciones vertidas fueron analizadas, relacionadas, integradas y priorizadas conformando la Cartera de Proyectos que se presenta a continuación y que señala el cierre del proceso de elaboración del Plan General. De todas maneras, se aclara que el Plan es una herramienta de gestión y desarrollo flexible y que deberá ir adaptándose a las condiciones internas y externas que se presenten a través del tiempo.

En base a los análisis desarrollados en las distintas etapas del Plan General se ha perfilado como objetivo general a perseguir durante la puesta en marcha de los proyectos estratégicos de acción la consolidación de Venado Tuerto como centro regional que promueva el desarrollo económico diversificado, la equidad social y la sustentabilidad ambiental en un marco de gobernabilidad eficiente y participativa. En función de ello, las propuestas se exponen de acuerdo a cuatro ejes estratégicos planteados oportunamente: Económico-Regional, Institucional, Social y Urbano-Ambiental/Urbano-Infraestructuras. Asimismo se encuentran categorizadas de acuerdo a Programas y Planes en concordancia con cuestiones de contenido, interrelación y alcance de las mismas (**Cuadro 5.6**).

Cuadro 5.6. Plan General de Venado Tuerto: Ejes y programas principales

Eje estratégicos de acción	Programas y planes
Eje Económico-Regional	• **Programa de integración y desarrollo regional** - Plan de Fortalecimiento de la Mesa de Consenso para el Trabajo y la Producción • **Programa de incentivo a la producción local** - Plan de Desarrollo Económico Local
Eje Institucional	• **Programa de Reforma del Estado municipal** **-** Plan de modernización de la administración municipal • **Programa Participación ciudadana**
Eje Social	• **Programa de Promoción educativa** • **Programa de Promoción cultural** • **Programa integral de promoción social**
Eje Urbano ambiental - Urbano infraestructuras	• **Programa de estrategias para el reordenamiento urbano** - Plan de reformulación de la normativa urbana - Plan director de infraestructuras - Plan de mejoramiento barrial - Plan de acciones focales • **Programa para la recuperación de áreas verdes** • **Programa de mejoramiento del tránsito y jerarquización vial** • **Programa de saneamiento** **-** Plan de provisión de agua potable - Plan de gestión integral de residuos - Plan de saneamiento hídrico - Plan de saneamiento ambiental

Fuente: Elaboración propia en base al Plan General de Venado Tuerto (1998)

El eje económico-regional se ha constituido en torno al desafío que se le plantea a la región del sur santafesino de presentarse como un territorio competitivo frente a las dinámicas globales. Ante ello, se han propuesto trabajar sobre lineamientos que contribuyan al fortalecimiento y expansión de la región, superando de manera conjunta las dificultades circunstanciales de cada localidad y consolidando un entramado de redes de cooperación y consenso. En este marco, se plantea el fortalecimiento institucional de la Mesa de Consenso para el Trabajo y la Producción, la cual ya venía desarrollando sus acciones de manera satisfactoria desde hacía algunos años. Entre sus objetivos planteados a partir del Plan, se encuentran el avance en relación a los principios de descentralización, participación, reforma constitucional y autonomía municipal, creando un ámbito adecuado para el ejercicio de la participación en los procesos de planeamiento, diseño y ejecución de proyectos, teniendo en cuenta las particularidades territoriales.

La meta principal de todo ello era alcanzar el desarrollo económico y social del departamento General López mediante el esfuerzo mancomunado del estado y la comunidad. En este sentido, las actividades propuestas han sido, en el plano político-administrativo, la intención del gobierno de Venado Tuerto de participar en la coordinación entre las administraciones locales y la administración provincial; prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios; recibir e impulsar proyectos y/o competencias del nivel provincial. En lo que atañe específicamente al desarrollo productivo, se insiste en la formulación de planes de desarrollo local, compatibilizando la agenda de trabajo con las entidades intermedias de los sectores productivos para concretar el acceso al financiamiento externo, la capacitación laboral y la organización de misiones al exterior. El programa de incentivo a la producción local se ha propuesto la transformación de la estructura económica local, incrementando la eficiencia productiva y la competitividad de la misma, diversificando las actividades productivas locales, mejorando el empleo y la calidad de vida de la población, con la necesaria sustentabilidad ambiental de las actividades productivas locales.

Uno de los puntos del eje institucional es el *Plan de Modernización de la Administración Municipal.* Con él se ha pretendido instaurar un modelo de gestión que refuerce las posibilidades, enriquezca las competencias específicas y fortalezca la dimensión política y social del servicio público. Su carácter innovador enfatizaba en la visión estratégica, recuperar la importancia y la responsabilidad de la gestión pública y basar el desempeño del gobierno local en los resultados y en la flexibilidad de los recursos humanos y financieros. El otro punto clave de este eje es el fomento de la participación ciudadana mediante el proyecto de audiencias públicas, en las que los ciudadanos pudieran transmitir a las autoridades todas sus sugerencias, críticas y propuestas; lo cual se vería complementado por el proyecto de denominado "comisiones de la ciudad", cuyo rol principal era el de tratar, revisar y recomendar al Concejo Municipal en materias determinadas o focalizadas y concientizar y promover la participación de la comunidad en la determinación de las políticas locales.

Por su parte, el Eje social presentaba una apuesta dirigida al sector educativo y cultural, mediante la integración de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con el sector educativo, el aumento del nivel de escolarización de niños y adolescentes de nivel socioeconómico bajo, la conformación de equipos interdisciplinarios para las zonas más carenciadas de la ciudad, el ofrecimiento de un programa permanente de capacitación docente, y la formulación de una política cultural para la inserción, promoción y contención social. Además, dentro del Programa integral de promoción social, se establecía como prioridades el mejoramiento de la atención a distintos grupos poblacionales tales como las personas con capacidades diferentes, ancianos, niños y adolescentes o mujeres.

El Eje Urbano era desdoblado en dos partes, por un lado la vinculada con el objetivo de ordenar el espacio físico donde se desarrollan las actividades cotidianas, por el otro, el preocupado por la calidad ambiental de la ciudad. El primero de ellos contenía en su interior varias propuestas: revisar el Código urbano, mejorar la calidad y eficiencia de las infraestructuras existentes, ampliar la calidad de vida de la gente que habita en los barrios periféricos -entendidos como aquellos aledaños al sector consolidado de la ciudad-, recuperar áreas verdes -sobre todo de predios que anteriormente pertenecían al ferrocarril-, alcanzar un mejor ordenamiento del tránsito y establecer jerarquización vial -con campañas de educación vial y rediseñando los accesos a la ciudad-. Considerando que la planta urbana se encuentra enmarcada por dos rutas nacionales (8 y 33), la cuestión vial y la necesidad evitar el paso del tránsito pesado por medio de la ciudad ha sido y es una cuestión recurrente.

El segundo aspecto vinculado al Eje urbano es la preocupación por la calidad ambiental. Por ende, se ha propuesto un Programa de saneamiento, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad mediante la protección del medio ambiente y la implementación de mecanismos de intervención y control. Su aplicación estaba prevista de ser llevada a cabo respecto al agua potable (mayor provisión), los residuos (minimización y recolección selectiva, concientización, promoción del reciclaje), a los recursos hídricos (revisión de desagües pluviales, construcción y/o ampliación de embalses de detención y control de inundaciones, gestión de escurrimientos en la zona urbana).

Enunciados los objetivos establecidos por el Plan y antes de analizar los resultados alcanzados, debemos mencionar también que su desarrollo no ha estado exento de dificultades, las cuales comenzaron a manifestarse cuando el proyecto estaba pronto a alcanzar su década de vida y, hasta el momento, venía cumpliendo una trayectoria aceptable. Hacia 2007 el Plan General de Venado Tuerto comenzó a decaer en cuanto a la frecuencia de su funcionamiento y en el sentido que tenía para la ciudad ese instrumento estratégico. Los mismos órganos ejecutivo y legislativo del gobierno de la ciudad se percataron de ello, a raíz de lo cual, mediante una ordenanza, implementaron una serie de cambios en el funcionamiento interno del Plan. Una de las razones por las que se interpretó que dicho instrumento había entrado en cierta decadencia es que el mencionado coordinador de la Junta, que había recalado en la persona de un funcionario municipal y era el encargado de convocar sus periódicas reuniones, no estaba llevando adelante esa tarea de forma eficaz. Por ende, se dispuso en ese momento la elección de otro coordinador por parte de la Junta, el cual debía ser miembro de algunas de las instituciones que la componían, pero esta vez exceptuando funcionarios del Concejo Municipal o del Departamento Ejecutivo del gobierno local.

Asimismo, en dicha ordenanza (N° 3495/07), las autoridades locales también reconocían que la falta de continuidad del Plan se había debido a la falta de una metodología de trabajo que se haya mantenido año tras año así como a un diagnóstico ya desactualizado con urgente necesidad de ser revisado. Aunque todo ello se tradujo en la designación de un nuevo coordinador, no se avanzó en la concreción de un calendario de reuniones en las cuales tratar todas estas cuestiones y redefinir los aspectos esenciales del proyecto. Por ende, lo que comenzó siendo una reacción positiva por parte de los actores gubernamentales intervinientes en el Plan no ha avanzado hacia la necesaria reformulación que el instrumento requería, poniendo en riesgo no sólo su continuidad sino también los logros conseguidos en los años inmediatos a su puesta en marcha. Aún así, podemos considerar resultados importantes, con incidencia directa en el desarrollo de la ciudad, pero en torno a los cuales quizás la sociedad civil no identifique una pertenencia al Plan puesto que la jerarquía de su figura se ha ido desdibujando en los últimos tiempos.

En relación a los resultados alcanzados, el programa de integración y desarrollo regional planteaba metas bastante ambiciosas, partiendo de la propia consideración de la ciudad como centro aventajado respecto a su región, como "hermana mayor" del conjunto de localidades y parajes rurales menores. Sin embargo, esta visión que bien podría haber partido de hechos cuantitativos concretos, como por ejemplo ser la única ciudad de tamaño medio del departamento General López, colisiona o al menos encuentra ciertas dificultades para alcanzar su concreción dada la percepción que las otras localidades implicadas tienen de Venado Tuerto. Es una iniciativa de amplia perspectiva pero que por ello mismo también necesita del consenso de todos los actores involucrados y es precisamente allí donde se observan los primeros inconvenientes. Trataremos ello en el último epígrafe de este capítulo, en donde consideraremos las relaciones de Venado Tuerto con su entorno regional.

Por otra parte, en el marco del programa de apoyo y fortalecimiento institucional, en 2011 la Municipalidad de Venado Tuerto entregó una serie de subsidios a algunas entidades intermedias tales como el Centro Comercial e Industrial, la Cámara Regional de la Industria y Comercio Exterior (CRICEX) y la Agencia para el Desarrollo del Sur de Santa Fe, por un monto global de 15 mil pesos argentinos, aunque ese apoyo económico no sólo resulta insuficiente sino que no ha tenido continuidad. A pesar de ello, probablemente más vinculado a las limitaciones del presupuesto municipal, ha habido otros gestos en pos de estrechar lazos interinstitucionales por parte del gobierno local. Por ejemplo, a fines del 2012, el intendente municipal mantuvo un encuentro con instituciones intermedias de la ciudad donde invitó a los participantes a establecer una agenda de políticas de Estado para el desarrollo de la ciudad. El mandatario local puso a consideración de las entidades una "Agenda Estratégica de la Ciudad", dando continuidad a los cinco ejes estratégicos trazados en el Plan General. Participaron de la convocatoria, funcionarios provinciales y

municipales, concejales, autoridades eclesiásticas, la Cámara Regional de Industria y Comercio Exterior (CRICEX), el Centro Regional para el Desarrollo, el Centro Comercial e Industrial, la Región VII del Ministerio de Educación de la provincia, colegios profesionales, vecinalistas, representantes del Hospital Alejandro Gutiérrez, ONG´s y otras entidades de bien público.

En esa ocasión, el intendente de Venado Tuerto invitó a las instituciones intermedias "a volver a establecer una agenda de políticas de Estado, reordenar los temas prioritarios para la ciudad, a plantearnos una estrategia, independientemente del intendente, los concejales y los referentes institucionales de turno; y sostenerlo en el tiempo entre todos". En el marco de esta agenda estratégica de la ciudad, el Ejecutivo propone, tal como se hizo en el Plan General, cinco ejes de gestión: 1) Institucional, donde las entidades actúan como motores de la estrategia en términos operativos; 2) Inclusión social, como transformación integral de la sociedad y garantía de una calidad de vida de los habitantes de la ciudad; 3) Trabajo y Producción, con base en la integración laboral como estrategia de inclusión social para el desarrollo de las personas y la producción; 4) Infraestructura urbana, contemplando la mejora de servicios públicos, el cuidado ambiental, el equilibrio territorial, la seguridad urbana y la inclusión social; 5) Regional, mejorando la infraestructura para el desarrollo económico-social y la vinculación con la región. Entre los temas que se trataron, destacan el equilibrio territorial sobre el desarrollo de la ciudad; la igualdad de servicios; la inclusión social; el crecimiento urbanístico; las áreas verdes; el desvío de Ruta Nacional N° 8; la conversión en autovía de un tramo de la Ruta Nacional N° 33 e intervenciones urbanísticas en calles con importante desarrollo comercial.[118] Todos ellos ya incluidos en el documento planteado a fines de los ´90 pero sobre los que es necesario continuar trabajando.

Se observa, desde las casi dos décadas del inicio del Plan General, la importancia que el gobierno local deposita en las instituciones de Venado Tuerto. La convocatoria a dicho proyecto así como la conformación de la Junta Promotora da cuenta de la pluralidad de entidades presentes en el territorio y también de la compleja visión de la ciudad que pretendía alcanzarse mediante esa interacción y a partir de la cual, en efecto, se construyeron sus ejes de acción. Sin embargo, tanto en ese momento como en la actualidad, al interior del amplio espectro de instituciones apreciamos no sólo las debilidades internas de buena parte de ellas, sino también las escasas interrelaciones que se registran entre las mismas. En este sentido, si bien el gobierno local es consciente del valor de fortalecer las capacidades institucionales endógenas y el tejido de relaciones, hasta el momento sus acciones dirigidas hacia esa dirección han tenido poca eficacia. Por ende, y siendo aún la consolidación de la densidad institucional uno de sus líneas de

[118] Información extraída del sitio web del Municipio de Venado Tuerto: www.venadotuerto.org.ar

acción, debe abocarse con mayor ímpetu a esta tarea, la cual es condición indispensable en la senda hacia un desarrollo territorial sostenido.

En tanto, el impulso al desarrollo económico local se ha visto traducido en algunas cuestiones concretas, como los beneficios otorgados a las empresas que pretendan instalarse en el parque industrial o el apoyo a nivel político de determinadas acciones impulsadas desde el sector privado (por ejemplo la zona primaria aduanera). A pesar de ello, parece que ambos van por vías separadas pues mientras el municipio no promueve otras acciones concretas, el sector empresario registra también una baja participación en proyectos conjuntos con otros actores de la localidad o la región, a excepción de algún convenio de capacitación. En este sentido coincidimos con un estudio realizado con anterioridad donde se menciona que "las empresas tienen buen diálogo con la municipalidad y con las organizaciones de la sociedad civil, pero no existen programas sistemáticos y sostenidos en el tiempo para la comunidad. El accionar más común de las empresas en este sentido es el apoyo específico a proyectos promovidos por parte de la municipalidad u organizaciones de la sociedad civil, los que en general se traducen en apoyo económico" (Tchintian; Boix, 2010, p. 10). Por ende, el fortalecimiento de los lazos entre agentes públicos y privados es una cuestión pendiente y a partir de la cual se halla latente la posibilidad de generar un mayor despegue para la economía venadense, en principio, pero que puede actuar como potente impulso para todo el sur provincial. Tal como hemos comentado anteriormente, y a modo de significativo ejemplo, el accionar predominantemente individual de COPAIN -donde se reúnen las empresas más importantes de la localidad- y el escaso sentido atribuido a la colaboración con otros actores, representa un importante obstáculo para el fortalecimiento de una gobernanza local más efectiva.

Continuando con las propuestas realizadas en el Plan General, la modernización de la administración municipal ha quedado largo tiempo relegada, pues desde los inicios de la propuesta no se han conocido acciones tendientes a alcanzar ese objetivo. Recientemente se observan algunos signos de cambio mediante la concreción de un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional para incorporarla en su índice de ciudades inteligentes; al tiempo que la promoción de la participación ciudadana se ha canalizado mediante el presupuesto participativo, así como buena parte de las reformulaciones y necesidades infraestructurales planteadas al interior del eje urbano. De igual manera se han generado o fortalecido otros pequeños proyectos que se integran a estos lineamientos generales, como es el caso de la Mesa de energías renovables - que forma parte de los objetivos planteados en el Programa de saneamiento del Eje urbano y del Programa de promoción educativa del Eje social- o el Programa de chacras urbanas - vinculado también a la promoción social incorporada al Eje social-. Posteriormente

ampliaremos los pormenores de dichas acciones que ciertamente guardan estrecha relación con los objetivos principales del Plan General.

En términos de balance general del PEP, pasada ya más de una década desde la elaboración de su documento inicial, primeramente es necesario poner en valor dicho instrumento. Su puesta en marcha tuvo una importancia significativa, inaugurando un experimento novedoso a partir del cual construir una visión conjunta de la ciudad y definir líneas de acción en torno a ella. Los cuatro ejes definidos en ese momento dan cuenta de objetivos claros y, en algunos casos, ambiciosos como es el referente a un desarrollo económico a nivel regional, estableciendo a Venado Tuerto como actor protagónico del mismo. A su vez, si bien se destina atención al despliegue de infraestructuras y el reordenamiento urbano de la ciudad, se deposita aún más peso sobre cuestiones intangibles tal como el fortalecimiento de las instituciones locales, comenzando por el propio gobierno venadense.

Observándolo aún a la distancia, los testimonios de autoridades locales, tal como el Secretario de Planeamiento y Obras Privadas de la municipalidad de Venado Tuerto, continúan rescatando la relevancia del Plan, el cual para ellos continúa plenamente vigente: "*Ese proyecto fue una bisagra para Venado Tuerto, porque se formó un equipo local dirigido por un equipo externo de especialistas. De ese equipo salió el actual intendente y varios funcionarios más que son parte de la actual gestión. (...) Fue un cambio en la mentalidad de cómo mirar la ciudad, (...) hasta que llegamos a una cartera de proyectos priorizada sobre la cual trabajamos a diario. Quizás la comunidad no lo tenga identificado tan claramente pero sí es posible comprobarlo mediante los documentos*". Aunque varios actores coinciden en esta valoración, también se dejan escuchar voces que manifiestan que en la actualidad dicho instrumento ha quedado en un plano secundario.

Ello se debe, como comentáramos, a cuestiones que, a pesar de haber sido detectadas hace algunos años atrás, no pudieron ser efectivamente remediadas. La más importante de ellas ha sido la falta de continuidad de la Junta Promotora, órgano máximo del Plan, encargado de velar por el cumplimiento de las acciones priorizadas. A ello se suma la necesidad de una actualización del escenario planteado en ese momento y los objetivos correspondientes, a la luz de los marcados cambios que no sólo la ciudad ha sufrido en estas casi dos décadas, sino también su contexto regional, provincial, nacional e internacional. Entre los nuevos aspectos que podría sugerir una nueva mirada introspectiva, sin duda aparecerían temas de elevada sensibilidad para la ciudadanía tales como la inseguridad, el déficit habitacional, el suministro de agua y gas para hogares e industrias, el tratamiento de residuos, el aumento del tránsito y las dificultades que el mismo presenta fundamentalmente en el microcentro. En una perspectiva más amplia, la

mención como nodo dentro del PEP, también es otro elemento que deberá ponerse en consideración y en torno al cual se deben evaluar las nuevas potencialidades ofrecidas por dicha circunstancia.

La implementación del Plan no ha deparado los resultados esperados, que estén a la altura de la senda exitosa que se presagiaba en los primeros años y que con el tiempo se ha ido opacando. Es posible mencionar algunos pequeños logros en términos de mejora de algún aspecto vinculado a la calidad de vida de sus habitantes -como es el caso de Mesa de Energías Renovables o el Programa de Chacras Urbanas, que en el siguiente epígrafe detallaremos-, o del establecimiento de nuevos lazos con la ciudadanía -como el Presupuesto Participativo- o con otros gobiernos locales, pero de todas formas ello se torna insuficiente para un proyecto tan extendido en el tiempo. Ante la importancia de los muchos proyectos pendientes, es deseable que primeramente se subsanen los grandes obstáculos mencionados, para así recuperar la importancia inicial del Plan y reconciliar dicho instrumento con la sociedad civil a la cual debe servir como instancia para repensar las aristas del desarrollo territorial de la ciudad de acuerdo a las transformaciones internas y externas que han tenido lugar en el último tiempo.

5.3.4. El Presupuesto Participativo

El **Presupuesto Participativo (PP)** se incluye dentro del Plan General, como parte de la reforma del Estado municipal, aunque tal como sucede en Reconquista, es un instrumento que suele tomar entidad propia por la cercanía que el mismo genera con la ciudadanía. Al igual que en la mayoría de los casos en que se promueve su puesta en marcha, los objetivos perseguidos por el PP de nuestra ciudad de estudio son lograr que los vecinos se sientan comprometidos con el destino de la ciudad, aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal y motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad. Para su implementación, el gobierno local ha conformado un equipo de coordinación con funcionarios del propio municipio encargados de la realización de asambleas, la difusión y el asesoramiento en la elaboración de proyectos.

A efectos de una mejor distribución territorial de la representación ciudadana se ha dividido a la localidad en seis zonas. El monto afectado es el equivalente al 2% del presupuesto total ejecutado el año anterior y su asignación se realiza de la siguiente manera: el 75% del presupuesto se distribuye en forma igualitaria para todas las zonas mientras el 25% restante se distribuye de acuerdo a decisiones del Concejo del PP. Si bien a partir del año 2008 se comenzó a trabajar en el marco legal de este instrumento, no fue hasta 2011 que se realizó una experiencia piloto en torno al tema de infraestructuras, ampliándose paulatinamente las temáticas a tratar y con ellas los montos destinados al proyecto. En el primer año se aprobaron 49 proyectos, entre los cuales se concretaron la

colocación de semáforos y contenedores de residuos; la ampliación de iluminación en determinadas calles; la remodelación de algunos espacios verdes; la instalación de un consultorio odontológico en uno de los barrios; la organización de talleres para niños y adolescentes; la ampliación de la Biblioteca Rivadavia; entre otros. De todas formas, recién a comienzos de 2013 se estaba finalizando con la primera etapa de proyectos 2011, mientras ya existen otros proyectos nuevos propuestos durante el PP del año 2012. Nuevamente la escasez de recursos económicos dificulta la puesta en marcha de este tipo de herramientas de participación a nivel local, aunque ello no parece hacer mella en las aspiraciones del municipio de continuar con dicho proyecto. Así nos lo explica una funcionaria municipal: "*Para el municipio, llevar a cabo el Presupuesto Participativo es dificultoso. Lo estamos cumpliendo pero no en el tiempo que exige la ordenanza, ya que lo hacemos con la mano de obra municipal. Este gobierno local es uno de los pocos municipios que no tiene servicios tercerizados sino que todo lo hacemos con nuestros empleados municipales*".

Por su parte, desde la Comisión intervecinal se manifiestan conformes con la puesta en marcha de dicho instrumento, al tiempo que comprensivos de que ciertas obras demandan más tiempo para concretarse que otras. Por otra parte, son conscientes de que el crecimiento demográfico que la ciudad ha tenido en los últimos años no ha podido ser aún asumido cabalmente ni por la ciudadanía ni por el gobierno local, lo cual se manifiesta, por un lado en ciertos rasgos más vinculados a una mentalidad de "pueblo grande" que se traduce por ejemplo en problemas de tránsito pues aún es habitual ver tractores circulando por el centro de la ciudad; y por otro lado, en la desigualdad social visible respecto a los nuevos asentamientos establecidos en la periferia, en favor de los cuales es necesario equiparar el acceso igualitario a servicios básicos como agua, energía o cloacas.

La implementación del PP es una iniciativa valiosa y que se transforma en el instrumento más claro mediante el cual "medir" la proximidad entre el Estado local y la ciudadanía que plantea esta nueva forma de gestión. En Venado Tuerto, el mismo tiene una trayectoria aceptable en términos de participación y de resultados alcanzados, aunque estos últimos tienen un impacto reducido dado el mínimo porcentaje de presupuesto municipal destinado a su funcionamiento. Claro está que en términos de proyectos más categóricos e influyentes existen otros instrumentos tal como el Plan General del cual el PP forma parte. Considerando las enseñanzas que puede aportar este experimento más acotado en cuanto a las metas planteadas, pero que igualmente representa un gran esfuerzo organizativo, la deseada continuidad del Plan General puede nutrirse y adoptar elementos que le permitan retomar la senda de su legitimidad y funcionamiento.

5.3.5. Otros planes y acciones colectivas para promover el desarrollo

Otro proyecto de orden social y que tiene como destinatarios principales a los sectores de población económicamente más carenciados, es el **Programa "Chacras Urbanas"**, que desde 1992 llevan adelante de forma conjunta el municipio local, mediante su Secretaría de desarrollo productivo, y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El mismo, inspirado en el programa PRO-HUERTA, promovido a nivel nacional por este último organismo, persigue el fin de asegurar el abastecimiento alimentario de los sectores más vulnerables, comenzó trabajando en las escuelas, al considerarlas como centros multiplicadores de la propuesta e iniciando de esta forma numerosas huertas institucionales y familiares. Con la posterior incorporación de promotores que han difundido la propuesta en los distintos barrios, a pesar de la crisis del año 2001 donde el proyecto tuvo grandes recortes y la recepción de insumos por parte de la entidad nacional era mínima, el gobierno local hizo frente a esa situación con fondos propios, con lo cual este proyecto no decayó y se pudo trabajar ininterrumpidamente en la ayuda de aquellos beneficiarios que buscaban una alternativa para alcanzar el abastecimiento familiar e incluso nuevas fuentes de ingresos a partir de la comercialización de los productos de la huerta. Para 2013 se contabilizan un total de 3.172 huertas familiares (traducidas 12.480 beneficiarios), con un total de 139.791 m^2 sembrados, 15 huertas escolares y 7 huertas institucionales.

El Programa "Chacras urbanas" tiene varias aristas positivas tales como la reducción de la pobreza en base al autoabastecimiento alimentario; la dignificación individual y la posibilidad de fortalecer la unidad familiar a partir del trabajo en conjunto; la movilización de recursos locales estimulando el desarrollo de otras micro empresas vinculadas, por ejemplo, al empaque, procesamiento o comercialización de los productos; la generación de redes solidarias de producción y circulación de alimentos sanos en torno a las ferias y mercados realizados por los beneficiarios; la recuperación y utilización productiva de determinados espacios verdes; entre otras. Este emprendimiento de gran importancia para las familias beneficiarias es a su vez una muestra de los resultados exitosos que es capaz de deparar una acción de colaboración, en este caso, entre dos actores públicos pertenecientes a distintos niveles del Estado. Su cooperación posibilitó reunir una serie de recursos, a los cuales les hubiese costado más alcanzar de forma individual: el INTA se ocupó de aportar su metodología y experiencia así como parte de los fondos materiales (semillas), mientras el gobierno local facilitó el personal y recursos económicos propios para la implementación en terreno de dicho proyecto.

En tanto, en el plano económico-productivo, existe un antecedente de gran importancia para la región como es la reunión de varias empresas para la constitución de la Cooperativa de Parques Industriales, comercialización, provisión y servicios públicos de

Venado Tuerto Ltda. (COPAIN) que en la década del '70 ha dado origen al **Parque Industrial**. En este mismo capítulo y en el anterior hemos ya comentado las características de dicho predio y de COPAIN, el cual dado el incesante crecimiento desde el momento de su creación y la convergencia, en su figura, de las empresas más destacadas de la ciudad e incluso de la región, se posiciona como un actor gravitante para el dinamismo económico regional. Sin embargo, los lazos de cooperación privada en su interior no tienen intención de prosperar hacia formas más complejas así como tampoco se visualizan relaciones con empresas radicadas fuera del predio. A su vez, la confianza en su autosuficiencia tampoco favorece los vínculos con el gobierno local.

A pesar de todo ello, y poniendo por delante un logro que primeramente representa un beneficio para sus miembros, la mencionada cooperativa en colaboración con otras entidades de carácter privado ha dado lugar a una acción de importante repercusión para la ciudad y su región. Se trata de la instalación de una **Zona Primaria Aduanera** en el año 2008 a partir de la colaboración entre las firmas Cooperación Seguros y Centro de Logística para la Importación y Exportación (CELIMEX S.A.) y COPAIN. Este Resguardo Aduanero y Depósito Fiscal General se encuentra ubicado sobre el acceso al Parque Industrial, en la Ruta Nacional Nº 8. Allí convergen un depósito fiscal general, una playa de maniobras y una zona de verificación de mercaderías conectados con un área de oficinas para el trabajo del Vista y Guarda de Aduana, personal de SENASA y otros funcionarios nacionales con sus respectivas comodidades de servicios.

En particular la instalación de la zona aduanera primaria, es un gran paso para las empresas de la región ya que permitirá precintar las cargas localmente y, de este modo, se logrará que la mercadería salga desde el origen, directamente hacia el destino internacional. A su vez, CELIMEX se ocupa de asistir integral y logísticamente al sector empresario que desee colocar sus producciones en destinos internacionales, mediante el asesoramiento en contratación de transporte nacional e internacional, documentación aduanera, liquidación de divisas, control de llegada de cargas en destino, representación de empresas en ferias y misiones comerciales, servicio de consultoría integral, incorporación de depósito fiscal y el resguardo aduanero. De esta forma se han alcanzado los objetivos de: 1) Despachar localmente las operaciones de importación y exportación, contando en la localidad con la presencia de los actores necesarios para operaciones de comercio exterior (como los despachantes de aduana, agentes de transporte y otros); 2) Reducir costos logísticos ya que la mercadería sale destinada al exterior directamente desde Venado Tuerto; 3) Reducir tiempos de entrega del productor al comprador en el exterior; 4) Mayor seguridad en el transporte ya que se evita el envío y trasbordo de la mercadería en las grandes ciudades, reduciendo riesgo de robos.

La concreción de esta iniciativa ha abierto nuevas puertas para el comercio exterior, tendiendo a incrementar el perfil exportador de las pequeñas y medianas empresas de la zona, que son a las cuales más les costaba afrontar los gastos que representaba anteriormente tener que trasladar su mercancía a otras ciudades que cuentan con servicios de Aduana. Además, todo ello ha hecho oportuna la generación y desarrollo de nuevas empresas de servicios que constituyen un eslabón más en los procesos de exportación e importación, como empresas de transporte, de almacenamiento, de control de calidad, etc. El presidente de COPAIN celebra el logro alcanzado -"*hoy tenemos la aduana que es una ventaja comparativa y competitiva muy importante fundamentalmente para exportaciones a países limítrofes, no sólo de productos industriales sino de materias primas como granos*"- al tiempo que considera que la persecución de una mayor competitividad es una meta por la que hay que trabajar cada día.

Aunque por la escasa relevancia que tienen en términos de desarrollo territorial -dada la especificidad y el limitado alcance de sus objetivos-, no incluimos en el Cuadro N° 37 las acciones que a continuación comentamos, tampoco queríamos dejar de mencionarlas como ejemplos de relaciones de cooperación entre dos o más actores con alguna repercusión en el ámbito productivo. Vinculado al mejoramiento de servicios ofrecidos a empresas locales y regionales, en el año 2012 la Cámara Regional de la Industria y el Comercio Exterior (CRICEX) ha firmado un convenio con la Facultad Regional Venado Tuerto de la Universidad Tecnológica Nacional para realizar **mediciones eléctricas** en las empresas de la localidad y la zona. La CRICEX tomará todas las demandas de sus asociados en lo que referente a esta cuestión y luego las elevará a la UTN, que analizará la posibilidad de brindar el servicio y evaluar las mejoras técnicas y artes de oficio para aplicar tales mediciones. Por último se realiza la propuesta a la CRICEX y si es satisfactoria, se realizan las servicios. Esta acción colaborativa surge ante la necesidad planteada por las propias industrias, de que estar habilitadas y con sus instalaciones eléctricas bajo norma. A su vez, también le servirá a la Facultad, para que sus alumnos de ingeniería realicen trabajos de campo y tengan sus primeros contactos con el medio productivo.

Por otra parte, podemos también mencionar un acuerdo establecido entre el Municipio de Venado Tuerto y Centro Comercial e Industrial para llevar adelante un sistema de inspecciones y habilitaciones en los comercios de la ciudad. Este **sistema de inspección unificada** ha permitido el cruce de información entre distintas áreas municipales y el Centro para generar un marco de equidad y justicia en beneficio de los comerciantes que cumplen con las reglamentaciones. Es por eso que el trabajo ha apuntado a mitigar los vacíos normativos, promoviendo ordenanzas claras y que sintonicen con el actual desarrollo de la ciudad. Es un nuevo ejemplo en el que la colaboración deriva en la

facilitación de tareas para ambas partes, aunque parece que esta experiencia aislada no ha fomentado vínculos más estrechos y duraderos.

Continuando en el ámbito productivo, existen pocas experiencias de colaboración entre el gobierno local y empresas individuales o alguna de estas entidades representativas del sector industrial y comercial para llevar adelante ciertas acciones. Las pocas que hemos detectado están generalmente relacionadas a la capacitación de recursos humanos, aunque en ocasiones se tratan otros aspectos importantes, pero aún así muy puntuales y carentes de continuidad. Es el caso del **curso** sobre "Seguridad Alimentaria y Regulación para la Comercialización de Alimentos" organizado por la Agencia de Seguridad y Promoción Alimentaria (ASPA), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Productivo del Municipio de Venado Tuerto y la CRICEX en septiembre del 2012. El objetivo del mismo fue brindar los conocimientos necesarios para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos, identificando tendencias y perspectivas que permitan evaluar los posibles impactos sobre la producción local.

También a fines de 2012 tuvo lugar una **jornada** de “Herramientas de apoyo al empresariado local” organizada por el gobierno local y el Ministerio de Industria de la Nación, junto a CRICEX, la Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur, el Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto, el Centro Regional para el Desarrollo, COPAIN y Facultad Regional Venado Tuerto de la Universidad Tecnológica Nacional. En dicho evento se abordaron temas tales como las herramientas para el desarrollo de PyMEs que pone a disposición el Ministerio de Industria argentino o la forma de generar competitividad territorial a partir de la articulación público-privada. Otra acción de cooperación vinculada a la capacitación es la que el Centro Regional para el Desarrollo del Sur Santa Fe ha establecido mediante un convenio con INTA Venado Tuerto para trabajar conjuntamente para el impulso y apoyo a la actividad ganadera. En este marco, durante el 2012 han tenido lugar las "2° **Jornadas Internacionales de Actualización Ganadera de la Pampa Húmeda**" realizada en la ciudad de Melincué y dirigidas a productores agropecuarios y profesionales de las ciencias agronómicas. Las mismas constituyen una herramienta para promover la capacitación y transferencia de tecnología para alcanzar una ganadería pampeana caracterizada por la cría bovina intensiva, su elevada rentabilidad y su respeto por el medio ambiente. A su vez, este convenio también promueve ensayos experimentales con semillas de sorgo y maíz para silos, destinados a engorde bovino y rodeos de tambo.

En relación al vinculo académico-privado/empresarial, es particular la visión de una de las autoridades de la UTN, mediante la cual explica cómo la atomización de la representación empresarial es un factor obstaculizante para que entidades como la de la cual son parte, puedan establecer acciones conjuntas para al desarrollo: "*Hay una realidad respecto a las*

instituciones intermedias que es bastante compleja porque nos encontramos que no hay un solo centro industrial y comercial por ejemplo...hay muchas entidades intermedias que nuclean parcialmente y entonces nos vemos con una realidad fraccionada y diversos interlocutores para tratar con ese sector, que en otras regiones está más centralizado y la relación es más fluida, más fácil". Si bien en este caso la existencia de varios actores institucionales que representan al sector empresarial es visto como un elemento obstaculizante para la cooperación, es factible que el logro de una mayor coordinación entre los mismos no sólo permita una representación más fuerte e integrada sino que ello les permita el establecimiento de vínculos más fluidos con otros agentes de su entorno. De momento, la construcción de una gobernanza territorial sólida no se ve favorecida por la consolidación de los lazos entre actores públicos y privados, que no sólo pueden deparar beneficios relevantes para el crecimiento económico de la ciudad sino también para el desarrollo integral de la misma.

En otro plano absolutamente diferente, se encuentra el **Registro de Tumores**, el cual se desprende de la inquietud de un grupo de médicos locales en torno a la incidencia real del cáncer en la población de Venado Tuerto, iniciándose su estudio en el año 2006 como programa del Centro Regional para el Desarrollo. Desde sus inicios contó con un fuerte apoyo del gobierno municipal, firmándose, posteriormente, un convenio de cooperación con el Registro de Cáncer de la provincia (RECASFE), lográndose publicar en 2012 el primer informe con los datos locales correspondientes al período 2006-2008. Los datos de los nuevos tumores malignos detectados en las instituciones sanitarias de la ciudad, no sólo de residentes locales sino de todos las personas con residencia en alguna de las localidades vecinas que se acercan a atenderse, se trasladan al RECASFE, el cual ha consolidado sus esfuerzos para lograr una cobertura en todo el territorio de la provincia, contando para ello con la nueva versión del software provisto por la Agencia Internacional de Investigación en Cáncer, el cual permite trabajar en red; así mismo forma parte de la Instituto Nacional del Cáncer, el cual nuclea a todos los registros de cáncer provinciales. En tanto, ya se han iniciado conversaciones con los coordinadores del sector Salud del nodo Venado Tuerto perteneciente al PEP con el fin de traspasar el Registro a la órbita pública. De esta forma, el equipo de trabajo médico ya no estará dedicado al registro de casos, sino que concentrará sus esfuerzos en el análisis y la preparación periódica de informes que permitirá contar con estadísticas válidas para implementar, desde lo público y lo privado, todas aquellas medidas necesarias para un mejor tratamiento en la ciudad de estas patologías.

Por otra parte, en recientes reuniones con el Ministerio de la Salud de la provincia de Santa Fe, el titular de la cartera no sólo se comprometió a intervenir en esta transferencia sino que también aseguró su apoyo a otras iniciativas de este tipo, como es el caso del nueva investigación (**Estudio Venado Tuerto III**) que pretende obtener información sobre

las enfermedades más frecuentes entre niños y adolescentes de ambos sexos comprendidos en las etapas etarias de 6 a 18 años que concurran a establecimientos educativos públicos y privados de la zona urbana de la ciudad de Venado Tuerto. El mismo constituye la tercera etapa de un estudio que se inició en 1998 con una muestra de 380 personas para conocer la prevalencia de factores de riesgo como la obesidad, la hipertensión arterial o la diabetes y se denominó **Estudio Venado Tuerto I**. Posteriormente, en 2009, se evaluó la evolución de estos pacientes, al tiempo que se amplió la muestra a 760 personas, como parte del **Estudio Venado Tuerto II**. Toda la información resultante no sólo fue presentada en distintos congresos de nivel internacional sino que también permitieron el rediseño de políticas públicas locales en materia sanitaria[119].

Esta acción, promovida por el Centro Regional para el Desarrollo, no sólo ha sido destinada a un sector como el sanitario, algunas veces olvidado incluso por las instancias gubernamentales, sino que ha sido exitosamente sostenido en el tiempo hasta alcanzar un punto de madurez tal que se plantea depositar su continuidad en el gobierno provincial. Esta institución ha sabido capitalizar la inquietud de un grupo de profesionales particulares y, en torno a ello, construir una red para llevar adelante los objetivos planteados, por lo que en este sentido, se cumple con creces la función del Centro como entidad ocupada de coordinar esfuerzos de actores de la sociedad civil.

5.4. La construcción de redes locales y supralocales

Además de las acciones concretas mencionadas anteriormente, existen en el territorio redes de actores (**Cuadro 5.7**) que entablan relaciones en torno a determinadas cuestiones o problemáticas de índole local o regional. En ellas se involucran entidades pertenecientes a la ciudad de Venado Tuerto así como otras que corresponden al ámbito provincial y nacional, las cuales son en su mayoría públicas, aunque también se detecta la participación de actores privados y mixtos. Las temáticas en torno a las cuales se nuclean son de diversa índole, algunas de ellas apuntan a fortalecer algún sector productivo, otras a establecer convenios para desarrollar determinados aspectos de la administración pública o bien tienen una preocupación de tipo ambiental. En tanto, las redes detectadas en las cuales se vinculan los gobiernos locales de la región se constituyen con el fin de reforzar la demanda de obras de infraestructura dependientes de las instancias provincial y/o nacional y que son consideradas clave para el desarrollo regional.

[119] Periódico digital Venado 24, "Avanza en su definición el estudio Venado Tuerto III", 14/02/2013, http://www.venado24.com.ar/index.php/ciudad/sociales/7458-avanza-en-su-definicion-el-estudio-venado-tuerto-iii

Cuadro 5.7. Venado Tuerto y su región: Redes y actores que intervinientes

Redes	Actores intervinientes
Cluster de la semilla	• Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación mediante su Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) • Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) • Instituto Nacional de la Semilla (INSE) • Asociación de Semilleros Argentinos (ASA) • Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires • Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe • Municipios de Venado Tuerto y Pergamino • Empresas semilleras
Mesa de energías renovables	• Gobierno local de Venado Tuerto • INTA • Empresas • Escuelas de la ciudad • Otras instituciones de la sociedad civil
Mesa de Gestión Regional por el gasoducto	• Gobiernos locales del Departamento General López
Comisión Plan Autovía Rosario-Rufino	• Centro Regional para el Desarrollo • Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto • Gobiernos locales por donde atravesaría la autovía
Convenio	• Gobierno local de Venado Tuerto • Universidad Tecnológica Nacional
Convenio	• Gobierno local de Venado Tuerto • Universidad Nacional de Rosario

Fuente: Elaboración propia

Comenzando ya a desarrollar las características de las diferentes redes, es preciso destacar la que percibimos como más ambiciosa por la cantidad y relevancia de actores que concentra así como por los alcances de los objetivos que se propone. Nos referimos al desarrollo del denominado **"cluster de la semilla"**, localizado en un área que comprende las ciudades de Venado Tuerto y la bonaerense Pergamino, cuya finalidad es dotar de mayor competitividad a la producción de semillas (cereales, oleaginosas y forrajeras) concentrada en esa zona. En este territorio, que equivale a un radio de 180 kilómetros, aproximadamente 878 empresas se han instalado con el objetivo de producir semillas. El cluster se compone por alrededor de 2,5 millones de hectáreas cultivables donde, durante la campaña 2008/2009, se cultivaron 419.875 hectáreas de maíz, sorgo, girasol, soja y trigo del total de las 558.403 hectáreas totales que se cultivan en la República Argentina. Asimismo de las 709.010 toneladas producidas durante el mismo

período, 538.965 de ellas se han producido dentro del cluster semillero. La facturación nacional por la venta de semillas es de aproximadamente 772 millones de dólares, de los cuales 600 millones se facturan dentro de este espacio. Asimismo, los promotores del proyecto destacan que el 90% de la producción del germoplasma[120] nacional se produce dentro del cluster a través de 34 empresas que se dedican a la actividad.[121]

Dicho aglomerado se inició a partir de un convenio de cooperación firmado en 2009 impulsado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, al cual se suscribieron instituciones clave del sector como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el Instituto Nacional de la Semilla (INSE) y la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA). A esta iniciativa adhirieron el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe y los Municipios de Venado Tuerto y Pergamino. El proyecto se desarrolla mediante un esquema de trabajo participativo que permite ir complementando los análisis técnicos, los apoyos institucionales y los aportes del sector privado. De esta forma, los roles se dividen entre: a) El grupo impulsor compuesto por las instituciones vinculadas al sector semillero; b) El equipo técnico integrado por especialistas que analizan la situación competitiva desde la perspectiva de la industria, el negocio y el análisis interno del cluster; c) Los grupos de proyecto que se componen por técnicos de las instituciones y las empresas del sector semillero que analizan y procesan la información y acompañan la formulación de los proyectos. A ello se suma el foro, que es la instancia de validación y consenso que reúne al conjunto completo de actores de la cadena semillera.

Su *Plan de Mejora Competitiva* se encuentra formulando, mediante el trabajo conjunto de los actores involucrados, los siguientes proyectos: fortalecimiento de recursos humanos, introducción de equipamiento innovador, utilización de energías alternativas y renovables, desarrollo de un observatorio para semillas forrajeras, homogeneización y mejora de la calidad de las semillas, promoción de las buenas prácticas en el uso del agua. En la actualidad, el proyecto avanzan hacia un proceso de institucionalización mediante la elaboración de un reglamento interno y la firma de convenios específicos, al tiempo que sus planes van desandando sus primeros pasos. Entre ellos, el inicio del estudio "Energías Alternativas y Renovables" para la identificación, cuantificación y cualificación de las diferentes fuentes de biomasa para la generación de bioenergía dentro del área

[120] El germoplasma se define como el conjunto de genes que se transmiten a través de procesos reproductivos de una generación a otra, por medio de gametos o células reproductoras. Mediante procesos científicos, este material se preserva y aprovecha para conservar ciertas especies vegetales o para mejorar su calidad.

[121] Información extraída del sitio web del Cluster de la Semilla: http://competitividadprosap.net/competitividad/semilla/

geográfica del cluster; la puesta en marcha del "Observatorio para semillas forrajeras"; y el avance en la ejecución de diferentes proyectos en torno al fortalecimiento y la capacitación de los recursos humanos, como por ejemplo el curso para formación de mandos medios de la industria semillera[122].

Además de la importancia de este emprendimiento en términos estrictamente productivos, el mismo también representa una nueva experiencia en términos de articulación institucional y de vinculación entre el ámbito empresarial y el resto de actores que se relacionan a la actividad productiva. Es el caso de las entidades científico-educativas que parecen mostrar cierto descontento respecto a las formas de actuar de estos actores privados, pero que están observando un progresivo cambio tendiente a la integración y fortalecimiento de relaciones que pueden redundar en beneficio de todas las partes involucradas. Así lo expresa una autoridad de la Facultad Regional Venado Tuerto de la Universidad Tecnológica Nacional: "*Los semilleros dependen de sus casas matrices y tienen sus propios grupos de investigación específico. Manejan aisladamente su desarrollo y son gravitantes respecto a la realidad social de la región pero en realidad no están muy vinculados. (...) El grupo de los semilleros no es permeable y forman un núcleo cerrado porque parece que la cultura es así. (...) Los semilleros no tienen la filosofía PyME, es una multinacional con otros objetivos, aunque hay algunos indicios de que eso está cambiando*".

El proyecto del cluster es también un ejemplo de articulación intergubernamental, ya que se hallan implicados actores pertenecientes a distintos niveles del Estado (nacional, provincial, local), cada uno de los cuales es capaz de aportar un elemento diferente y valioso. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación da cuenta de un elevado poder de convocatoria y eficacia organizativa/logística al tiempo que representa un respaldo económico significativo; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de la Semilla (INSE) contribuyen con su conocimiento y su experiencia metodológica; la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA) asegura la participación de sus miembros; los gobiernos provinciales ponen a disposición recursos humanos y financieros; y los gobiernos locales aportan su proximidad al territorio y a los actores que allí se desenvuelven. Por el momento, ello avanza a pasos pequeños pero seguros, los que auguran resultados destacados para los próximos años.

En otro orden, y más focalizado en la ciudad de Venado Tuerto, se ha promovido el impulso de una **Mesa de Energías Renovables**. La misma es un proyecto que viene desarrollándose desde el año 2002 en Venado Tuerto, liderado por la Dirección de

[122] Periódico digital Cuenca Rural, "El Cluster de la Semilla consolida su institucionalización en el territorio", 10/05/2013, http://www.cuencarural.com/agricultura/82925-el-cluster-de-la-semilla-consolida-su-institucionalizacion-en-el-territorio/

Energías Renovables del municipio, el cual se articula con el INTA, escuelas locales, otras organizaciones de la sociedad civil y algunas empresas que ocasionalmente colaboran financieramente en pos del fomento del uso de energías alternativas. Considerando ese objetivo general se plantean acciones tales como la transferencia de conocimientos y fundamentos técnicos de aplicaciones de la energía solar; la generación de conocimiento ecológico para promover el manejo sustentable de los recursos naturales, utilizando "energías limpias" para la cocción de alimentos; la difusión de experiencias existentes de aplicación de energías renovables, tanto en comunidades rurales como en ámbitos urbanos; la consolidación de esta Mesa de energía como un ámbito deliberativo, de participación democrática, para que los distintos actores puedan proyectar sus producciones; la búsqueda de contactos con empresas, instituciones y organismos nacionales e internacionales, que permitan ampliar su horizonte de trabajo. Entre otros logros alcanzados hasta el momento se cuentan la creación de la Red de Escuelas consistente en una propuesta curricular y metodológica para tratar la temática de energías renovables en los establecimientos educativos; la creación de una Maestría en energías renovables y Desarrollo Sustentable junto a la UNR; la fabricación de cocinas y secaderos solares, por mencionar algunos[123]. Esta iniciativa, surgida del gobierno local en torno a un tema de destacada actualidad como las energías renovables, ha sabido congregar a otros actores de características diversas y pertenecientes a distintos ámbitos tanto de referencia como de acción. En tanto, sus resultados son de gran valor y han tenido un alcance que comprende el ámbito urbano y el rural, contribuyendo al cuidado del medio ambiente y dando relevancia dentro de las agendas institucionales a un aspecto tan sensible como el energético.

Por otra parte, es habitual en la región, el establecimiento de redes para el seguimiento de determinadas obras de infraestructura consideradas clave para el territorio y cuya concreción depende del gobierno provincial y/o nacional. Es el caso de la **Comisión Plan Autovía Rosario-Rufino** constituida por el Centro para el Desarrollo del Sur de Santa Fe, el Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto, la firma Cooperación Seguros y los gobiernos de todas las localidades por las que atravesará dicha vía de comunicación. Hace algunos años se ha decidido la conformación de esta comisión para seguir de forma cercana los progresivos avances del mencionado proyecto, y que en el último año ha estado centrada en el seguimiento de la labor de las consultoras que tienen a su cargo el diseño del proyecto ejecutivo de la autopista. Recordemos que dicha autovía se encuentra considerada dentro del PEP, pero que al ser parte de una carretera nacional, es una obra que debe realizarse de forma conjunta entre ambos gobiernos.

[123] Información extraída del sitio web de la Mesa de energías renovables: http://www.energiasrenovables.gov.ar

También en esta línea, encontramos la existencia de la **Mesa de Gestión Regional por el Gasoducto**, la cual es una iniciativa a través de la cual, intendentes y presidentes comunales de la región buscan la ampliación del sistema gasífero regional sur, lo que posibilitará continuar la expansión de redes de gas y las conexiones domiciliarias. Durante su último encuentro, en abril de 2013, se avanzó en el análisis de la formalización de una entidad que nuclee a las 16 localidades implicadas en dicha Mesa (Firmat, Venado Tuerto, Villa Cañas, Casilda, Los Molinos, Sanford, Chabas, Bombal, Bigand, Villada, Chovet, Elortondo, Murphy, Carmen, Santa Isabel y Teodelina), cuya nueva figura asociativa pueda brindarles nuevas herramientas de negociación. Recientemente, funcionarios provinciales y autoridades comunales del departamento General López se han reunido para tratar conformación de esta asociación regional, cuya creación se enmarcará en el proyecto de ley enviado por el gobierno provincial a la Legislatura de la provincia para la creación de una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria que se denominará Santa Fe Gas y Energías Renovables (SAFEGyER). Los gobiernos locales participantes de la actual Mesa y futura asociación, han manifestado mediante un documento conjunto que se consideran "unidos por necesidades económicas pasadas, presentes y futuras, por ser conscientes que solo y a través del esfuerzo común, compartido y asociativo pueden llevar adelante emprendimientos de trascendental importancia económica y social para su comunidad y que individualmente considerados sería prácticamente imposibles desarrollarlos, por su magnitud y costos".[124]

Estos dos ejemplos de redes entre gobiernos locales se centran en reclamos por la concreción de alguna obra pública puntual. Si, como vemos, los mismos están avanzando en su consolidación y logran mediante ello hacer llegar su voz a los gobiernos provincial y nacional, sería también viable la posibilidad de que estas redes se propongan objetivos que superen una demanda infraestructural puntual y aspiren a tratar aspectos igualmente importantes para el desarrollo territorial regional. Las experiencias mencionadas en torno a la autovía y el gasoducto bien podrían actuar como instancias preliminares en las cuales fortalecer la confianza, el diálogo y la complementación entre estos agentes públicos y, a partir de allí, establecer objetivos conjuntos más ambiciosos como, por ejemplo, el incentivo al sector productivo, planes de desarrollo social o la consolidación de un polo científico-educativo.

Otras redes, con objetivos algo más modestos pero no por ello poco significativos, son las establecidas entre el gobierno de la ciudad de Venado Tuerto con algunas universidades nacionales. Nos encontramos con el **convenio marco entre el Municipio de Venado Tuerto y la Universidad Nacional de Rosario**, en el cual se incluyen distintas

[124] Agencia Federal de Noticias, "Conforman una asociación regional para la provisión de gas natural", 06/05/2013, http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=541316&ID_Seccion=126

alternativas académicas para implementar en la ciudad, tales como cursos de capacitación, trabajos de investigación y desarrollo, posgrados, actividades culturales y carreras acordes a demandas puntuales. A través de la Facultad de Ciencias Agrarias se potenciarán tanto el Cluster de la Semilla como el anteproyecto para la gestación de un Centro de Investigación Agropecuario, una iniciativa que permitirá incorporar valor agregado a la materia prima. En el caso de la Facultad de Ciencias Políticas, la intención es complementar los planes estratégicos municipales, brindándoles el apoyo necesario y evaluando sus alcances. También se proyecta la concreción del Centro Regional de Educación Superior, cuyas carreras a dictar se definirán en virtud de las demandas regionales, fundamentalmente por parte del sector productivo.

Por otra parte el **Municipio de Venado Tuerto** estudia la posibilidad de firmar un **convenio** con la **Universidad Tecnológica Nacional (UTN)**, para la inserción de la ciudad en el Índice UTN Ciudades Inteligentes, que la casa de altos estudios impulsa a nivel nacional. El mismo es un proyecto de modernización de la administración pública haciendo uso de la tecnología y otras aplicaciones para ofrecer nuevos servicios y facilidades a la comunidad, brindando a los habitantes una nueva perspectiva de ciudadanía. Allí interactúan Estado, instituciones y particulares, redundando en el desarrollo económico y el mejoramiento social y ambiental. El Índice UTN certificará la calidad de información relevada y elaborada, como base para una medición completa y unificada de los niveles de modernización y digitalización de las ciudades y sus administraciones. Siendo una colaboración próxima a concretarse y que redundará en importantes beneficios tal como la mejora institucional ya planteada en el Plan General de Venado Tuerto de fines de los '90, no queríamos dejar de mencionarla.[125]

Esta cercanía entre el gobierno local y las mencionadas universidades nacionales, no desestima las gestiones del municipio por alcanzar la creación de una futura Universidad Agraria Nacional, orientada al desarrollo de actividades de docencia, investigación y extensión universitaria que respondan a las necesidades tecnológicas, científicas, económicas y de planificación de los sectores agropecuarios y agroindustrial. La oferta académica incluiría algunas Ingenierías (en Desarrollo Agrícola y en Productos Agropecuarios), Licenciaturas (en Genética y en Biotecnología Agrícola) y Tecnicaturas (en Producción Animal, en Gestión y Administración Rural, en Agroindustrias, entre otras) que no se solaparían con las carreras que actualmente dictan otras universidades presentes en la región. A pesar de que el proyecto cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación desde noviembre de 2009 y hace algunos años su

[125] Periódico digital Sin mordaza, "Se define la inserción en "Ciudades Inteligentes"", 06/06/2013, http://www.sinmordaza.com/noticia/177200-se-define-la-insercion-en-ciudades-inteligentes.html

concreción parecía inminente[126], no se han producido novedades al respecto más que la insistente demanda por parte del gobierno de Venado Tuerto.

5.5. Relaciones de Venado Tuerto con su entorno regional

La relación de Venado Tuerto con su región comprende varias aristas. Por un lado, aunque la capital del departamento General López es la ciudad de Melincué, las razones históricas que justifican este hecho han ido siendo superadas por el sobresaliente rol que ha ido ganando Venado Tuerto en el tiempo. Su emplazamiento privilegiado en la intersección de dos importantes rutas provinciales y su dinámica socioeconómica la han posicionado como una ciudad de referencia dentro de la región del sur santafesino. La complejización progresiva de su oferta de bienes y servicios así como la fuente de trabajo que constituye el conjunto de industrias y comercios de la ciudad, atraen diariamente a un buen número de personas, generalmente residentes de las localidades más pequeñas que se localizan a su alrededor.

Esta cercanía entre nuestra ciudad de estudio y otros núcleos poblacionales menores dan cuenta de una micro-región conformada por un núcleo (Venado Tuerto) en torno al cual existen otras localidades satélite (San Eduardo, Maggiolo, Carmen, Chapuy, San Francisco de Santa Fe) distantes del mismo por apenas 20 o 30 kilómetros por lo que se espera que próximamente puedan alcanzar a conformar un área metropolitana más consolidada, no sólo a efectos espaciales sino a instancias de promover propuestas conjuntas que contemplen todo ese espacio en su conjunto. Si bien sería deseable, aún no se han concretado experiencias entorno a la concreción conjunta de acciones relativamente menores como la gestión de residuos o la organización del transporte público interurbano, para luego avanzar hacia proyectos de mayor envergadura y que puedan redundar en mayores beneficios para las localidades implicadas. De esta manera el presidente de la Agencia para el desarrollo Santa Fe Sur nos explica el vínculo entre Venado Tuerto y su entorno más próximo: "*Venado ya creó una microregión. Como toda ciudad grande va creando su área metropolitana ya que tenemos localidades muy pequeñas a 15/20 km, como Maggiolo, Carmen, Murphy, Chapuy, San Francisco, San Eduardo. A medida que la ciudad va creciendo, están cada vez más próximas. Por ejemplo, en 20 años la ciudad ha crecido 5 kilómetros hacia Carmen y cada vez que allí se hacen loteos, se venden en una semana y eso hace que venga más gente y la ciudad siga creciendo*".

[126] Periódico Clarín, ¿Universidad agraria nacional?, 05/06/2010, http://www.clarin.com/rural/Universidad-agraria-nacional_0_274772706.html

Por otro lado, la ambición del gobierno local y otras instituciones venadenses de ampliar su zona de influencia y constituirse en centro de una región más amplia, colisiona con la presencia de otras localidades que, aún siendo demográficamente menores, tienen también un desempeño económico-productivo destacado. Es el caso de las ciudades de Rufino y Firmat, que no alcanzan los 20.000 habitantes y se hallan prácticamente equidistantes de nuestra ciudad de estudio, pero que cuentan también con características positivas, fundamentalmente la segunda de ellas. Rufino se emplaza en el extremo sudoeste de la provincia de Santa Fe, en el cruce de las Rutas Nacionales N° 7 y 33, a 100 kilómetros de Venado Tuerto y muy próxima a los límites con las vecinas provincias de Córdoba y Buenos Aires. Su destacada actividad ganadera le valió incluso que en 1963 la exposición organizada por la Sociedad Rural de Rufino sea declarada "Fiesta Nacional de la Ganadería" y la ciudad sea designada "Capital Nacional de la Ganadería", por el entonces Presidente de la Nación Arturo Illia. Ello vino a reforzar aún más el potencial de una ciudad conformada en torno a una estación de ferrocarril instalada a fines del siglo XIX, que impulsó el dinamismo local y zonal.

Este posicionamiento a nivel provincial y nacional comenzó a declinar décadas más tarde por la merma en las dos actividades más influyentes en la estructura económico-productiva de la ciudad: el ferrocarril y la ganadería. En función de ello el presidente del Centro Regional para el Desarrollo del Sur de Santa Fe nos explica cómo se fue modificando la posición de ambas ciudades en virtud del mayor o menor dinamismo local alcanzado en cada momento: "*Rufino era la capital de la ganadería a nivel nacional y tenía un gran potencial allá por la década de los '50-'60 mientras Venado Tuerto no tenía relevancia. Luego Venado comenzó a crecer y a superarla y Rufino no pudo recuperarse nunca más. Pero en su momento la perla del sur era Rufino*".

Por otra parte, la localidad de Firmat, ubicada sobre la Ruta Nacional N° 33 a 60 kilómetros de Venado Tuerto y a poco más de 100 de Rosario, fue declarada en el año 2004 "Capital Provincial de la Industria de la Maquinaria Agrícola" por el Gobierno de la provincia de Santa Fe. Ello ha tenido lugar dado el reducido grupo de grandes industrias de proyección nacional e internacional y un importante número de pequeñas y medianas empresas dedicadas a esta actividad, que vistas en su conjunto no dejan dudas de la especialización sectorial de la ciudad, colocándola en un sitio de relevancia a nivel provincial y nacional[127].

[127] El caso de Firmat fue tratado en el libro "Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina" (Fernández *et al*, 2008), precisamente por ser considerada una aglomeración productiva de relevancia para el contexto provincial y nacional.

Por ende, nos encontramos con una región donde existe cierta competencia entre estas localidades por asumir un rol central y que parecen estar permanentemente midiendo sus fuerzas en relación a determinadas situaciones en las que intentan demostrar su poderío y su capacidad de representación frente a instancias superiores. En este sentido, Venado Tuerto lo ha dejado claramente explicitado en su Plan General, donde el objetivo central establecido era consolidar la ciudad como centro regional, siendo esto reafirmado en la actualidad por sus autoridades locales, quienes la perciben claramente en esa posición: "*Venado Tuerto es centro de la región (...) Cualquier cosa que organizamos lo hacemos desde lo regional: energía sustentable, rutas y caminos, etc. Siempre en los diagnósticos consideramos la región, colocándonos como ciudad central, y tomamos la delantera en temas que van desde lo comercial hasta cualquier gestión de desarrollo*".

Desde el ámbito privado y empresarial, también se han impulsado acciones que contribuyen a reforzar este posicionamiento regional de Venado Tuerto. Es el caso de la instalación de la zona primaria aduanera al interior de un parque industrial con una estructura muy consolidada o el recientemente creado "cluster de la semilla", que no sólo intentan aumentar las ventajas comparativas de la ciudad sino también brindarle más proyección hacia el exterior. A su vez, el reconocimiento de su jerarquía demográfica y su particular dinámica productiva se ha visto confirmado mediante su nombramiento como nodo de la Región 5 del Plan Estratégico Provincial, lo que según el discurso del gobierno de la provincia de Santa Fe no significaría establecer ningún tipo de jerarquía, pero sí es parte de la definición de este elemento el hecho de considerarlo un núcleo de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos (Plan Estratégico Provincial, 2008).

Lo que sin dudas es positivo para el reconocimiento de la ciudad, probablemente puede haber acrecentado los recelos de las otras localidades con aspiraciones de convertirse en centro regional o que al menos se perciben a sí mismas como lo suficientemente sólidas para llevar adelante su desarrollo sin la necesidad de "someterse" a la jerarquía que podría imponerle estar dentro de la órbita venadense. Así nos explica el presidente del Centro Regional para el desarrollo del sur de Santa Fe la percepción regional que existe sobre Venado Tuerto: "*La gente se queja de que Venado Tuerto aglutina todo (...) Hay cuestiones de celos con otras comunidades pero después terminan viniendo a Venado Tuerto cuando necesitan resolver algún problema. Los gobiernos provinciales y nacionales prefieren enviar sus autoridades a Venado, incluso por cuestiones logísticas (Ruta 33 y Ruta 8, cruce de rutas nacionales)*".

Ello plantea una gran dificultad para la integración de la región sur santafesina, lo cual se ve reflejado en estas mismas entidades dedicadas al desarrollo territorial cuya vocación regional se ve obstaculizada por la escasa receptividad que suelen tener por parte de

otras localidades. Ello deriva en expresiones tales como "*lo de 'regional' lo tenemos en el nombre porque en realidad no es así*" o "*nos cuesta mucho poner en práctica el concepto de 'regional'*". Sin dudas, aún con sus limitaciones, Venado Tuerto tiene grandes potencialidades intrínsecas así como un reconocimiento externo -por parte de los gobiernos provincial y nacional-, que bien podría fomentar el desarrollo de toda la zona sur, aunque no se deben desestimar las percepciones y recelos de los otros actores regionales que podrían estar obstaculizando ese "efecto derrame" tanto como la consolidación de una región integrada.

CAPÍTULO 6

Capítulo 6

Comparación de casos

6.1. Introducción

Tras los precedentes capítulos en los cuales hemos desarrollado cada uno de los casos en particular, damos lugar ahora a un apartado comparativo entre los mismos, el cual estará articulado en torno a tres ejes principales. En primer lugar, contemplaremos las trayectorias y características históricas, socio-demográficas, institucionales y económico-productivas de ambas ciudades y la forma en que estas se asemejan o difieren respecto a las trayectorias de sus respectivos entornos regionales, intentando establecer el posible condicionamiento que las diferenciales dinámicas de estas regiones puede ejercer sobre estas ciudades.

En segundo lugar, analizaremos las implicancias que el proceso descentralizador de los '90 ha tenido en estas ciudades y la provincia en la cual se localizan, considerando particularmente el desempeño llevado adelante en su nueva función de elaborar e implementar estrategias de desarrollo. Esta inédita experiencia ha deparado numerosos aspectos que deben ser destacados.

En tercer lugar, consideraremos el entramado de actores locales y extralocales que tiene lugar, fundamentalmente, a partir de la puesta en marcha de proyectos de desarrollo territorial provenientes de distintos niveles de gobierno así como otros organismos privados o mixtos. Para ello, consideraremos: i) los vínculos público-privados; ii) los vínculos entre la ciudadanía y las instituciones promotoras o participantes en los procesos de desarrollo; iii) los vínculos entre distintas instancias de gobierno (nacional, provincial, municipal).

A partir de estas cuestiones centrales de nuestro estudio, nos proponemos identificar semejanzas y diferencias entre las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto que darán lugar, en el siguiente y último capítulo, a las conclusiones finales de la investigación.

6.2. Trayectorias y principales características de las ciudades investigadas

Nuestras ciudades de estudio, a pesar de hallarse en un mismo territorio provincial, muestran importantes contrastes naturales. Ello trae aparejado que el centro-sur de la provincia de Santa Fe se encuentre dentro de la región pampeana -con una pequeña porción dentro de la denominada área metropolitana-, mientras su zona norte esté comprendida dentro del noreste argentino. Derivado de esto, aunque las temperaturas medias no muestran grandes diferencias, las precipitaciones, que aumentan desde el oeste al este de la provincia, sí manifiestan visibles diferencias considerando que mientras

la franja más occidental se encuentra en los 800 milímetros, la franja más oriental está cerca de duplicar esta cifra.

En tanto, los tipos de suelos exhiben un amplio orden que se despliega de forma irregular por la provincia. En la región norte hay un predominio de los suelos de orden alfisol, los cuales presentan limitaciones físicas y químicas para el uso agrícola, mientras en el centro imperan los suelos molisoles -cuyo alto contenido orgánico los convierte en superficies de elevada fertilidad y desarrollo agrícola-, que continúan su supremacía hacia el sur, en la llamada pampa ondulada, pero con mayor presencia de ríos y arroyos. En líneas generales sería posible concluir que la aptitud natural de los suelos disminuye desde el suroeste hacia el noreste de la provincia.

Por su parte, los orígenes históricos de Venado Tuerto y Reconquista guardan importantes similitudes, su historia no es diferente de la de la mayoría de ciudades santafesinas y argentinas. Hablamos de tierras originariamente habitadas por población aborigen, la cual fue expulsada de forma gradual tras la llegada de los conquistadores españoles. Posteriormente, tras la independencia argentina y el comienzo de la organización del Estado nacional, ambas recibieron importantes grupos de inmigrantes europeos que fueron quienes sentaron las bases socio-institucionales de estas ciudades. A pesar de estas características históricas compartidas, la ciudad norteña de Reconquista ha conocido tempranamente la desigualdad de oportunidades que implica pertenecer a un contexto regional desfavorable así como de la distancia que la separa de los centros político-administrativos y económicos de la provincia y el país.

Al ser asociada, por sus características naturales, a la zona norte del país, Reconquista siguió su misma suerte al ser marginada de los procesos de colonización agrícola promovidos por el gobierno nacional en el siglo XIX. Su incorporación a la red ferroviaria nacional también contempló considerables retrasos. Este elemento de gran importancia para el crecimiento local y regional, que ha permitido alcanzar mayor conectividad con el resto del país, ha llegado mucho más tardíamente a la localidad del norte, considerando que el primer tren comienza a funcionar en 1927 mientras que en la ciudad venadense este hecho había tenido lugar hacia 1890.

Todo ello no impidió el temprano desarrollo demográfico de Reconquista, también similar al de Venado Tuerto. Determinados hitos comunes tales como la mencionada inmigración predominantemente europea, la llegada del ferrocarril y los comienzos del desarrollo industrial junto a la posterior creación de los respectivos parques industriales en la década de 1960, se presentan como elementos de destacada influencia en el progresivo crecimiento poblacional. Aunque en las últimas décadas la ciudad del sur ha presentado un crecimiento mayor, ambas localidades cuentan con una población actual de

dimensiones próximas, superando los 70.000 habitantes según el Censo de 2010 y posicionándose en el rango de ciudades de tamaño medio lo cual no evita que presenten problemas más asociados a las grandes urbes tales como el déficit habitacional o la ocupación ilegal de terrenos.

En cuanto a las características demográficas, estando equiparados los valores de hombres y mujeres, Reconquista lleva la delantera en relación al total de población entre 0 a 14 años, en tanto Venado Tuerto lo hace respecto a la población entre los 15 y 64 años -es decir, más habitantes en edad activa- y en lo referente a los grupos de edad avanzada (más de 64 años). La población económicamente activa, es decir aquellas personas mayores de 14 años que tienen empleo o intenciones de conseguirlo, equivale en la localidad del norte a un 39%, mientras que en la del sur alcanza el 44%.

Otras de las características poblacionales que comparten es la existencia de un elevado porcentaje que no posee cobertura sanitaria -43% en Venado Tuerto y el 50% en Reconquista - así como niveles educativos de sus habitantes que no sólo son similares entre estas ciudades sino que coinciden con las medias provinciales y nacionales. Respecto a los habitantes de más de 15 años que no poseen instrucción o poseen la instrucción primaria incompleta, mientras Venado Tuerto presenta casi un 17%, el porcentaje de Reconquista alcanza un 21%. En lo referente al porcentaje de población que ha completado sus estudios secundarios, aunque no así los terciarios o universitarios, ambas localidades presentan una cifra similar -en torno a un 23%-, lo cual las posiciona por debajo de los porcentajes provincial y nacional. Por su parte, el porcentaje de población que ha logrado finalizar sus carreras terciarias o universitarias en nuestras ciudades presenta cifras cercanas tanto a la provincia como al país, aproximándose al 8%.

Sin embargo, los vínculos de similitud con sus entornos regionales se manifiestan en los indicadores de calidad de vida de la población, los que en general muestran cómo los porcentajes del centro-sur se duplican en el norte. En términos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en Venado Tuerto un 8,3% de la población presenta esas carencias, mostrando una cifra que supera a la de su departamento (General López, 7%); Reconquista, con un 14% de habitantes en dicha situación, se halla aún por debajo del porcentaje que muestra el departamento al cual pertenece (General Obligado, 17%).

Considerando el índice de privación material, son elevados los porcentajes de población que manifiestan este tipo de carencia. El porcentaje de población que padece alguna privación es mucho mayor en Reconquista (55%) que en el país o la provincia, mientras Venado Tuerto presenta un porcentaje significativo (39%), aunque aún así se halla debajo del provincial y nacional. A su vez, aquellas personas que padecen privación de los

recursos corrientes, es decir, la disponibilidad de los hogares para adquirir bienes y servicios básicos para la subsistencia, se encuentran cercanas al 20% en los dos casos. Asimismo, respecto a la privación material para lo cual se considera las condiciones habitacionales, Reconquista supera ampliamente a la otra ciudad de estudio, ya que su 24% cuadriplica la cifra de Venado Tuerto (6%). Por ende, los porcentajes de población con NBI así como las cifras presentadas por el índice de privación material muestran que nuestras ciudades de estudio son el fiel reflejo de sus contextos, presentando situaciones más desfavorables en Reconquista que en Venado Tuerto.

En términos institucionales, es importante la presencia de diversas entidades en ambas localidades, cuyos posibles lazos de cooperación analizaremos más detenidamente en el siguiente epígrafe. Muchas de ellas poseen una extensa trayectoria, aunque también existen otras de fundación más reciente que han alcanzado logros destacados mediante los cuales se han sabido ganar el reconocimiento de la comunidad. La constitución de estas entidades es también diversa, aunque predominan aquellas públicas o privadas, siendo muy escasas las entidades donde convergen ambos tipos de actores. A las de origen local, se suman a su vez otras entidades vinculadas a instancias nacionales, como el INTA o algunas universidades, las cuales muestran una notable implicación con el medio y sus requerimientos. Es el caso también de las Agencias de Desarrollo, dependientes del gobierno nacional, cuyo principal objetivo es acercar a los productores de la región los planes y políticas concebidas a nivel general para todo el país. A pesar de ser parte de una misma política nacional y provincial, como también veremos a continuación, el arraigo que las mismas han tenido en los territorios ha sido notoriamente diferente, siendo hasta el momento más exitosa la Agencia instalada en la zona norte que aquella afincada en la zona sur.

También hay otro aspecto que marca una gran diferencia entre las trayectorias de estas ciudades. Mientras en Venado Tuerto las experiencias cooperativas han dado lugar a entidades fundamentales para la localidad, como aquellas que proveen los servicios de agua y energía o la que ha dado origen a su parque industrial, en Reconquista estas iniciativas nunca han prosperado. Tras el último fracaso que significó el Instituto Tecnológico del Norte Santafesino, el aún temprano proyecto del Polo Tecnológico será una nueva oportunidad para poner a prueba la capacidad de cooperación entre distintas instituciones. Es recurrente en este trabajo la alusión a este hecho, considerado por los propios entrevistados como un gran obstáculo para el desarrollo de interesantes proyectos mediante los cuales se han intentado tejer lazos de colaboración pero que diferentes motivos -recelos, desconfianza, individualismo, desidia, escasez de recursos económicos y/o humanos- han hecho naufragar.

Respecto a sus dinámicas productivas, ambas localidades vuelven a coincidir respecto a la importancia que sobre ellas tiene el sector primario. La superficie de Reconquista es mayor que la de Venado Tuerto, a pesar de lo cual la aptitud de sus suelos permite un uso diferencial. Mientras la localidad del norte presenta suelos marginales, destinados principalmente a la ganadería, la ciudad ubicada en la Pampa húmeda dedica prácticamente el 70% a la agricultura. Como segunda actividad respecto a la cantidad de hectáreas dedicada a ellas, en estas ciudades se complementan con la agricultura y la ganadería respectivamente. A su vez, la superficie total del distrito venadense se encuentra más fragmentada que la de la otra ciudad, lo cual también da la pauta de la disputa ejercida por obtener una porción de la tierra con más altos rindes y por ende mejor valorada del país.

Las respectivas actividades primarias predominantes han influido claramente en el nacimiento de las primeras industrias, y a pesar de contar con una estructura que se ha ido diversificando con el tiempo, en la actualidad buena parte de sus empresas continúan estando vinculadas al sector agropecuario. Aún así, nuestras ciudades han adoptado un perfil muy diferente. La localidad reconquistense posee una tradición agroalimentaria más destacada (industrias frigoríficas, aceiteras, harineras) así como un temprano desarrollo industrial vinculado al cultivo del algodón. Por otra parte, siendo la ganadería su actividad primaria más importante, hay también un notable cultivo de especies forrajeras para alimento del ganado. Por su parte, la localidad venadense, presenta un escaso desarrollo del sector agroalimentario, fundamentalmente condicionado por el elevado coste del suministro de agua potable generada por ósmosis inversa. En cambio, ha ido concentrándose cada vez más en el cultivo de soja así como en la especialización en la producción de maquinaria e implementos agrícolas.

En términos de número de trabajadores, las dos ciudades encuentran en el sector comercial su mayor fuente de empleo, aunque en el caso de Reconquista seguido por una mínima diferencia por la industria, lo cual da la pauta de una estructura más equilibrada al menos en ese sentido. Como tercer sector destacado, encontramos una diferencia sustancial, pues mientras en Reconquista se encuentra vinculado a la educación y la salud, en Venado Tuerto esta posición se halla ocupada por los servicios inmobiliarios y recién posteriormente por el sector educativo y sanitario.

Contemplando específicamente los sectores comercial e industrial, los cuales se presentan como los más relevantes en ambos espacios, hemos observado cómo ambas ciudades de estudio absorben un elevado porcentaje del total de establecimientos y trabajadores de sus respectivos departamentos. En General López, Venado Tuerto concentra un 37% de los locales comerciales del departamento y un 43% de los trabajadores del sector, mientras en el sector industrial la localidad venadense aglutina el

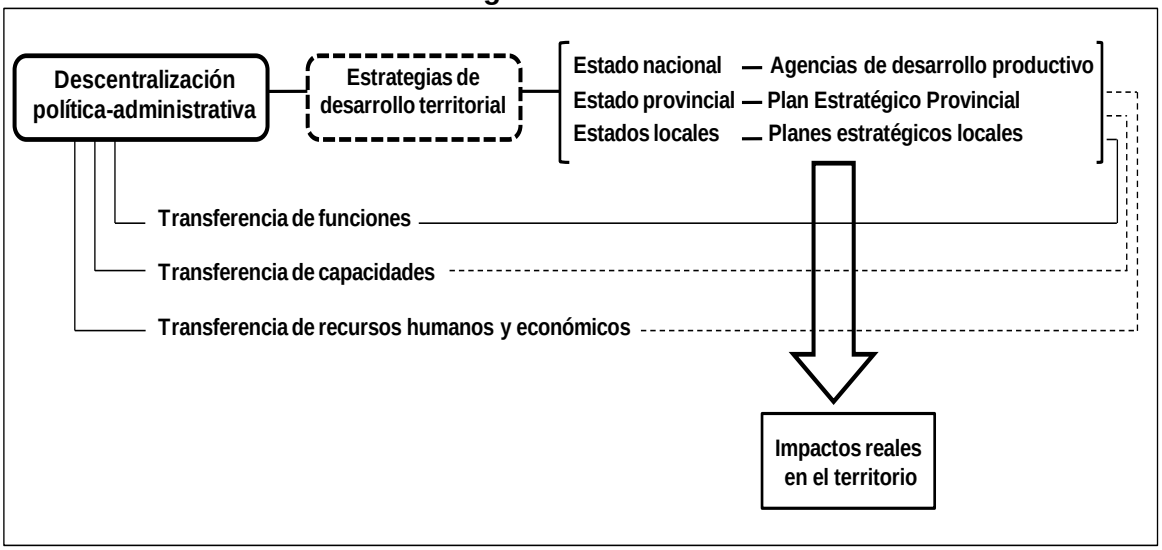
44% de los locales y el 42% de los trabajadores industriales. En tanto, en General Obligado, los locales y los trabajadores del comercio de Reconquista representan alrededor de un 50% del total departamental, mientras la ciudad también concentra el 38% de industrias y el 39% de los trabajadores de ese sector.

A pesar de la importancia regional de estas ciudades, ambas muestran debilidades endógenas, más manifiestas en Reconquista, donde, entre otros factores, los indicadores vinculados a la calidad de vida de su población muestran cifras muy elevadas. La imposibilidad de avanzar hacia el desarrollo de aspectos locales, actúa también condicionando sus posibilidades de afianzarse en un rol de intermediación que facilite el crecimiento y mejor posicionamiento de toda la región del norte santafesino. Venado Tuerto, por su parte, aunque no carece de problemas internos, muestra en todos los niveles una trayectoria similar a la de toda su zona, la cual es la más desarrollada de la provincia. En los sucesivos epígrafes, retomaremos algunos aspectos aquí tratados vinculándolos específicamente a los procesos de descentralización, construcción de la gobernanza y estrategias de desarrollo territorial.

6.3. Implicancias del proceso descentralizador en los procesos de desarrollo territorial

Habiendo ya desandado los debates teóricos, consideraremos seguidamente la forma en que este proceso de alcance internacional ha tenido lugar en espacios concretos, como son nuestras ciudades de Reconquista y Venado Tuerto, recordando que nuestro análisis del mismo se establece en relación a la incidencia real de la descentralización sobre las estrategias de desarrollo territorial que convergen en ambas localidades. En este sentido, podemos considerar que los procesos descentralizadores que han tenido lugar en las últimas décadas han deparado al menos tres hechos sobresalientes para nuestras ciudades de estudio y sus respectivas regiones, los cuales han estado signados por una serie de elementos inherentes a la inacabada descentralización político-administrativa. El primer eslabón de este proceso se ha hecho efectivo mediante la transferencia de nuevas funciones a las instancias subnacionales. Sin embargo, los deseados pasos subsiguientes, como la dotación de las capacidades y los recursos humanos y económicos necesarios para llevarlas a cabo, no han tenido un progreso acorde. Todo ello, como analizaremos seguidamente, ha condicionado y condiciona seriamente el impacto real de estas estrategias de desarrollo en el territorio (**Figura 6.1**).

Figura 6.1. Efectos de la descentralización sobre las estrategias de desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, y como parte de esas nuevas competencias, ambas ciudades han emprendido **planes estratégicos de desarrollo** en las últimas décadas. La ciudad del sur inició más tempranamente su Plan General, en 1998, constituyendo una senda que ha logrado sostenerse durante prácticamente una década tras la cual ha comenzado a decaer sin muestras de demasiada recuperación hasta la actualidad; por su parte, la localidad del norte comenzó a hacer uso de esta herramienta años más tarde, en el 2004, siendo caracterizada la misma por una elevada intermitencia, retomándose con más fuerza en tiempos recientes. Estas iniciativas dan cuenta de las intenciones de los gobiernos locales de tomar las riendas del desarrollo de sus espacios a partir de la implementación de un instrumento inédito hasta el momento, mediante el cual congregar a los diversos sectores de la comunidad y alcanzar objetivos consensuados y acordes a las necesidades establecidas de forma conjunta.

A pesar del ímpetu inicial, en una ciudad más temprano que en la otra, comenzaron a visualizarse dificultades que obstaculizaban el desempeño de esta nueva función. En el Plan Estratégico Reconquista 2015, la carencia de recursos humanos es uno de los obstáculos que recurrentemente ha padecido dicho proyecto. Ello es evidente en sus propios comienzos, dado el reducido equipo de trabajo que el propio municipio destinó al Plan, constituido por apenas tres personas a las cuales se sumaban, de forma voluntaria, los representantes de las quince instituciones participantes. Al mismo tiempo, a través de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, los representantes de la mayoría de éstas nos comentaron la falta de personal con que cuenta cada institución, generando una participación cada vez más esporádica que poco a poco se ha ido diluyendo. Ante estas

circunstancias, los objetivos compartidos como comunidad local y un proyecto con aspiraciones plurales y en beneficio mutuo, difícilmente pueden ser antepuestos a los de cada agente particular. A su vez, los actores involucrados han aludido a la asidua necesidad de asesoramiento técnico para afrontar ciertas cuestiones específicas, lo cual además de plantear la incorporación de profesionales especializados en determinadas temáticas clave para la ciudad, hace alusión también a la escasez de recursos económicos que impiden al menos el establecimiento de un contrato temporal para la prestación de los requeridos servicios de asesoría.

Por su parte, en el caso de Venado Tuerto, su plan general contó desde los propios inicios con un equipo técnico externo especializado en la implementación de estos instrumentos, el cual respaldó al equipo interno del gobierno local. A su vez, dicho equipo local involucrado en la elaboración e implementación de dicho instrumento ha impulsado la formación de recursos humanos que actualmente se desempeñan como funcionarios del municipio por lo que el proceso inicial del Plan ha constituido también una experiencia a partir de la cual formar recursos humanos endógenos. Toda la etapa previa a su implementación fue exitosa puesto que siguió pautas metodológicas claras y la sinergia alcanzada por los actores participantes en esa instancia inicial así como la apertura a la participación directa de la sociedad civil al momento de delinear las características del escenario inicial y en ocasión de la realización de los talleres diagnósticos, han contribuido a una apropiación del instrumento por parte de la comunidad en general.

Por el contrario, las instituciones involucradas en el proyecto reconquistense han destacado la falta de articulación entre las distintas áreas establecidas al interior del Plan, así como entre éstas y el Comité Ejecutivo del mismo. Ello ha deparado en que cada área o comisión de trabajo apenas tenga conocimiento de lo que es parte de su competencia, y no así del proyecto general. A esta visión fragmentada del mismo, se ha sumado la escasa difusión de información que ha hecho que el proyecto quede restringido, exclusivamente, a las entidades involucradas.

Una de las cuestiones de mayor divergencia entre los planes que tienen lugar en ambas localidades se plantea en torno a los objetivos propuestos por cada uno de ellos. En Reconquista son escasos y difusos, con muy pocas acciones concretas incluidas en cada eje, estando centradas buena parte de ellas en la discusión y debate alrededor de problemáticas que escapan a las posibilidades resolutivas del gobierno local, como es el caso de la construcción de la avenida circunvalación para evitar el paso de la Ruta Nacional N° 11 por el casco urbano o la puesta en marcha del proyecto del puente entre Reconquista y Goya. No está mal que ello forme parte de la agenda de trabajo pero lo cierto es que existen muchas otras temáticas de competencia directa del municipio, más sensibles a la comunidad y cuyo tratamiento podría realmente reportar propuestas

interesantes tendientes a su resolución. A su vez, la sub-utilización o la poca noción del potencial de este instrumento estratégico se hacen visibles, por ejemplo, al observar que el área de desarrollo económico asumía como tarea principal la difusión del plan, lo cual no tenía apenas influencia sobre el impulso de la temática que nucleaba a las instituciones integrantes de dicha comisión. Tampoco en su plan existen alusiones -al margen del tratamiento de residuos conjunto con Avellaneda- a acciones que superen su límite jurisdiccional, es decir que al menos no se hace explícito un posicionamiento en relación a su región.

Diferente es el caso de Venado Tuerto, donde si bien las acciones planteadas en su Plan General no son demasiado numerosas, sí son precisas respecto a lo que se pretende alcanzar mediante su concreción, apuntando a cuestiones clave para la ciudad e incluso su entorno. Es notable que no sólo su primer eje de acción está dirigido a fortalecer los vínculos con toda su zona para lograr de forma conjunta convertirse en un territorio competitivo frente a las dinámicas globales, sino que el objetivo principal de su proyecto reside en consolidarse como centro regional. El resto de los ejes se centra en aspectos endógenos, entre los que se encuentra la modernización de la administración municipal, contemplando, por un lado, la mejora en el modelo de gestión interno; por otro lado, generando una nueva relación con la ciudadanía a través de nuevas instancias participativas. Ello acompañado de propuestas dirigidas al ámbito social, considerándolo de una manera más integral así como la especificidad de lo educativo y lo cultural, y al plano urbano, desdoblado en lo atinente a infraestructura y calidad ambiental.

En cuanto a los resultados alcanzados hasta el momento por estas estrategias, sería esperable que dadas las casi dos décadas desde el inicio de la implementación en la localidad venadense, su plan muestre más repercusiones que el de Reconquista, sin embargo ello no es tan evidente. En todos los ejes se visualizan acciones que muestran algún grado de concreción, aunque dista de un cumplimiento óptimo, a pesar de lo cual se percibe la persecución de un objetivo claro y sobre el cual nunca se han planteado dudas, pues mediante la consolidación de sus características internas (socio-culturales, económicas, político-institucionales) y el fortalecimiento de las redes hacia su entorno próximo, Venado Tuerto aspira a convertirse en centro regional que promueva el desarrollo económico diversificado, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Uno de los mayores desafíos que el Plan General presenta en la actualidad, es la necesidad de ser revisado a partir de los cambios que se produjeron en la ciudad y su entorno en los últimos años.

En tanto, en líneas generales es difícil identificar logros importantes que se hayan alcanzado a partir de la implementación del Plan Estratégico Reconquista 2015. Las acciones de índole más doméstica, se han planteado por sectores (salud, educación,

desarrollo social, desarrollo económico, infraestructura y medio ambiente), dentro de los cuales no se proyecta más de una o dos metas. Aún así, en pocos casos lo conseguido supera la instancia de debate y discusión. Esto es más pronunciado en aquellas cuestiones que traspasan las competencias municipales para constituirse en proyectos de envergadura provincial y/o nacional.

Como parte de estos planes, tanto en Reconquista como en Venado Tuerto, se ha impulsado la realización de presupuestos participativos. Las cualidades propias de esta herramienta, la cual deposita en los ciudadanos un poder decisorio a través de una experiencia inédita para estas comunidades locales, la convierten en un elemento singular y que es considerado de esa manera por los propios participantes. Este protagonismo y apropiación por parte de los ciudadanos, la dota de una relevancia e independencia respecto a los mismos planes en las que se encuentran incluidas. Sin dudas la implementación de presupuestos participativos, según los casos estudiados, son la manera más directa mediante la cual se cumple uno de los promocionados beneficios de la descentralización: la aproximación de los ciudadanos al Estado, en esta ocasión a través de su participación en los ámbitos de decisión otrora exclusivos del gobierno local. En las sucesivas convocatorias realizadas por ambos gobiernos locales, se ha dado muestra de un mayor grado de participación y madurez ciudadana, por lo que es esperable que la continuidad de este "ejercicio" depare aún más elevados niveles de involucramiento de los habitantes en las decisiones que los influyen de forma directa.

Por otra parte, no podemos dejar de considerar un aspecto que afecta a los planes estratégicos locales en general, pero se hace más evidente en los presupuestos participativos, y se trata precisamente de la escasez de recursos económicos que afecta a los municipios. Ello limita la capacidad de cumplir con los proyectos priorizados por los ciudadanos y, a mediano plazo, podría socavar la confianza en el actor público impulsor -en este caso, los gobiernos locales- junto al retraimiento de la participación. En nuestras ciudades de estudio, las limitaciones financieras recién comienzan a afectar el desarrollo de los presupuestos participativos, por lo que sería interesante considerar futuramente si ello ha tenido algún tipo de efecto sobre la reputación que estos instrumentos habían logrado alcanzar hasta el momento.

A pesar de las vicisitudes mencionadas, teniendo en cuenta nuestros casos de estudio pero realizando a su vez una valoración general, consideramos que la elaboración e implementación de planes de desarrollo que surgen "desde abajo", desde las propias localidades, es un importante paso respecto a otras circunstancias en las que se suscribe acríticamente a estrategias de aplicación universal impuestas "desde arriba". La puesta en marcha de estos instrumentos supone emprender una senda de auto-reconocimiento de las potencialidades y debilidades para su desarrollo endógeno así como para su inserción

en contextos próximos y distantes, y en torno a las cuales perfilar acciones precisas. A ello se agrega la inédita oportunidad de abrir las instancias decisorias a otros actores de la comunidad, intentando definir lineamientos consensuados e integradores de los diferentes intereses allí presentes. Como toda instancia novedosa, no faltan los obstáculos derivados de la inexperiencia participativa así como en las relaciones interinstitucionales, aspecto poco fomentado y consolidado en la mayoría de los territorios.

Al mismo tiempo, al ímpetu de hacer uso de las nuevas atribuciones cedidas mediante el proceso descentralizador, se interponen la falta de recursos humanos y económicos que suelen padecer los Estados locales. Frecuentemente los municipios no poseen mecanismos suficientes para aumentar la recaudación, sea porque no recaudan directamente o porque no tienen potestad para fijar el nivel de imposición. Al no mediar en esta situación el Estado nacional o provincial, tienden a profundizarse seriamente las asimetrías locales o regionales al interior del territorio nacional. Por ello, a continuación, rescatamos y ponemos en consideración otras estrategias de desarrollo de origen supralocal que intervienen también en estos espacios y se suman -aunque poco se interrelacionan- a los proyectos impulsados "desde abajo".

En este sentido, el segundo elemento que da cuenta de la incidencia real del proceso descentralizador en nuestras ciudades y sus respectivas regiones es la puesta en marcha en el año 2008 del **Plan Estratégico Provincial**. De esta forma, el gobierno provincial no sólo comienza a implementar un instrumento inédito para este territorio subnacional sino que también inaugura una nueva etapa respecto a las relaciones intergubernamentales, en este caso, entre el gobierno de la provincia de Santa Fe y los gobiernos locales comprendidos en ella. Esta propuesta se cimienta en sus ejes fundamentales de gestión: la descentralización, la planificación estratégica, y la participación ciudadana y la concertación. Esto también acompañado por una nueva regionalización de la provincia en torno a la cual se organizan los distintos nodos del PEP, los que, además de todo el potencial discursivo del cual están dotados, comienzan a adquirir una importancia simbólica en tanto constituyen una presencia cercana del Estado provincial mediante una figura desconocida hasta el momento.

En este marco, tanto Venado Tuerto como Reconquista acogen a sus correspondientes nodos regionales, lo cual en ambas localidades es ponderado de manera ciertamente positiva, ya que viene a responder a cierto sentimiento de orfandad respecto al gobierno provincial que por distintas razones predomina tanto en la ciudad norteña como en la del sur. En Reconquista, por su lejanía de los centros provinciales y nacionales de decisión así como por las características naturales e históricas que siempre la han diferenciado del resto de la provincia; en Venado Tuerto, por la confianza depositada en el desarrollo *per se* y la autogestión de un territorio con sobresalientes particularidades innatas y

adquiridas. Por todo ello es sin dudas positivo ese nuevo elemento de cercanía que constituyen los nodos establecidos como parte del PEP, un instrumento propuesto desde sus inicios como herramienta de descentralización y como forma de aproximarse más a los ciudadanos y a las problemáticas particulares de cada región, no como artilugio mediante el cual deshacerse de la responsabilidad que le compete al gobierno provincial.

En ese sentido, es un gesto apreciado por las instituciones y ciudadanos, aunque insisten en la necesidad de fortalecer los nodos como instrumentos efectivos de acción y resolución, vistos hasta el momento, por varios de los entrevistados, como instancias de intermediación, que se anteponen a la otrora relación directa entre el Estado provincial y los gobiernos locales, lo que les representa una dilatación mayor respecto a las respuestas o resoluciones de las demandas planteadas. En Reconquista estos reclamos son más escuchados en el sector productivo, mientras en Venado Tuerto también se hacen eco de ello algunos funcionarios del gobierno local. Por ende, es necesario el fortalecimiento de los nodos para que actúen agilizando no sólo la concreción de acciones sino también las relaciones interinstitucionales entre las instancias provincial y locales.

Esto último se ve afectado, al igual que sucede con los planes estratégicos locales, por la falta de recursos humanos, mencionada por las instituciones como una de las causas por las que no participar tan asiduamente de las reuniones a las cuales se las invita. Otros actores, en cambio, atribuyen su falta de involucramiento, por un lado, a la amplitud de las convocatorias de los nodos, donde para el tratamiento de temas específicos convergen actores que en ciertos casos poco tienen para aportar respecto a ello dada su escasa o nula vinculación con la temática; por otro lado, a la escasa evolución observada respecto a los objetivos establecidos hace ya cinco años lo cual desanima su activa intervención. En este sentido, se ha observado cierta desilusión o descontento respecto al curso que lleva el plan hasta el momento, pues lo estratégico no está sólo dado por la organización de talleres y consultas ciudadanas, sino que también necesita adquirir mayor complejidad para constituirse en un proyecto representativo e inclusivo que se haga eco y traslade a hechos los intereses consensuados de los diferentes sectores.

Por ende, en términos generales, es saludable la puesta en marcha de estrategias supra locales que sean a su vez comprensivas de las diferencias existentes en el interior del territorio sobre el cual están proyectadas y que, al mismo tiempo, tenga la capacidad de articularse con los planes elaborados desde las instancias locales. Precisamente no es habitual esto último -y no es tampoco por lo que más se caracteriza el PEP santafesino-, puesto que dichos proyectos parecieran empezar de cero, sobre espacios en los que nunca nadie ha analizado nada ni ha propuesto acciones en consecuencia. De esta manera, no sólo se subestima el conocimiento local/regional sino que se desestima la

trayectoria de actores valiosos a través de los cuales es posible alcanzar mayor cercanía a la población y hacerse eco de demandas, en muchos casos, históricas.

El PEP muestra gran amplitud respecto a las propuestas para cada ámbito de acción, quizás también por lo cual es más difícil poner en valor los logros alcanzados hasta el momento. Contemplando el conjunto de la propuesta, los mismos pueden resultar escasos en algunas áreas pero lo cierto es que muchos de ellos son significativos al tiempo que otros, por su complejidad o inversión financiera, se plantean una concreción a más largo plazo. Todos ellos intentan avanzar hacia la minimización de los importantes contrastes que se hallan comprendidos dentro del territorio de la provincia de Santa Fe. Es así como la región norte se presenta más carente de infraestructura comunicacional sólida que le pueda permitir estar más vinculada entre sí y con el resto de la provincia y el país, siendo que la mayoría de estas obras constituyen ya una deuda histórica de los sucesivos gobiernos provinciales que no han avanzado en su concreción. De carácter similar es la situación respecto a la provisión de servicios básicos como el agua, la energía eléctrica o el gas, que no sólo son necesarios para mejorar la calidad de vida de la población sino también para respaldar cualquier atisbo de crecimiento productivo.

En el sur, las cuestiones infraestructurales fundamentales se hallan prácticamente resueltas, por lo que en términos comunicacionales las mejoras consisten en brindar más capacidad y seguridad sobre todo en función de la gran cantidad de tránsito pesado que circula por la región. En cuanto a los servicios públicos básicos, en el caso de Venado Tuerto, la comunidad local ha procurado solventar su provisión de forma endógena, mediante las cooperativas de energía y agua y cloacas. Ello es considerado un gran activo de la localidad, aunque tampoco esto puede ni debe suplantar la presencia de instancias superiores del Estado, las cuales tienen la obligación de velar por la provisión de servicios fundamentales para la calidad de vida de la población.

En el plano social, el norte presenta también mayores deficiencias, fundamentalmente en los ámbitos rurales o pequeñas poblaciones en ocasiones bastante alejados de algún centro donde proveerse de bienes y servicios, donde atender sus problemas sanitarios o donde satisfacer sus inquietudes educativas más básicas. Ello depara permanentes migraciones de familias que se trasladan a la ciudad demográfica y económicamente más importante de la región, Reconquista, aumentando sus dificultades para acoger a estos nuevos habitantes y encontrándose desbordada en cuestiones relevantes, como la sanitaria y la habitacional. Respecto a este último aspecto, el gobierno provincial avanza progresivamente en la construcción de viviendas que son posteriormente adjudicadas a familias inscriptas dentro de sus programas, pero aún así el ritmo de concreción es abismalmente menor que la necesidad planteada por la población.

La situación es distinta en el sur, ya que se encuentra organizada en pueblos satélites que cuentan con un núcleo urbano cercano, de mayor jerarquía relativa, donde les es posible acudir para resolver sus necesidades sanitarias y educativas sin tener que abandonar su sitio de residencia. Sólo en ocasiones en que sus necesidades revisten mayor complejidad, pueden verse obligados a desplazarse hacia núcleos de más importancia regional, como es el caso de Venado Tuerto. Igualmente, en la actualidad, se observa una ocupación casi plena de las viviendas disponibles para alquiler situadas no sólo en la ciudad sino en los espacios cercanos, por lo que el déficit habitacional comienza a convertirse en un problema cada vez más serio.

Dada la heterogeneidad del territorio, se ha tornado vital para la actuación del gobierno provincial, la configuración de una visión particular de cada región así como la comprensión de estas diferencias. En este sentido, en el documento inicial del PEP consta una especie de sinceramiento al dejar constancia en él de que la presencia del Estado es débil en el norte provincial, lo que también podría ser interpretado como un anticipado manifiesto respecto a las dificultades de la gestión actual para concretar todo aquello que no se ha hecho en las anteriores. Como hemos visto en ocasión del tratamiento de cada caso, cada eje de acción del Plan engloba proyectos particulares para cada región, pero también otros que son transversales a todas ellas. Sobre estos últimos hay pocas referencias documentales acerca de los elementos endógenos que podrían favorecer o dificultar estos proyectos o cuáles serían las ventajas particulares que generaría en cada espacio, sino que más bien se trata de enunciados generales. Este escaso análisis de cada situación particular se vincula a su vez con que los mismos representan, en general, las acciones en las que se han percibido menores avances hasta el momento.

Al interior de la primer línea de acción planteada para cada región, el programa Santa Fe conectada y accesible enumera más propuestas de infraestructura en el norte que en el sur, dada las falencias que esta región muestra tanto en su vinculación interna como hacia el exterior. Mientras en la zona próxima a Venado Tuerto las mayores dificultades pasan por ensanchar las carreteras o convertirlas en autovía para aumentar la capacidad y seguridad que demanda la gran cantidad de tránsito pesado, la zona con centro en Reconquista no sólo carece de conexiones transversales que dejan en estado de aislamiento a muchos parajes sino que también sus vínculos con otros puntos de la provincia o el país se ven dificultados por las pocas y deterioradas vías de comunicación existentes. En términos de concreción de estas propuestas, se ha avanzado más en la zona norte, precisamente en relación a las rutas transversales internas. En una región como en otra, son cuestiones pendientes las obras vinculadas a rutas nacionales ya que no sólo son las que demandan las inversiones más cuantiosas sino que al ser injerencia

también del Estado nacional, los acuerdos por su concreción y el porcentaje económico que aportará cada uno, suele retrasar su inicio.

A su vez, como parte de los mencionados proyectos comunes a toda la provincia se prevé la refuncionalización de los respectivos aeropuertos, lo cual representaría un importante beneficio, por ejemplo, para fomentar la llegada de turistas, aunque este es un área que ambas zonas deben aún definir y poner en valor los recursos con los cuentan. En el norte, a su vez, se agregan otros frentes que pueden depararle un mayor desarrollo a toda la región. Nos referimos a la conexión interprovincial con Corrientes mediante el puente Reconquista-Goya y a los puertos de Reconquista y Ocampo, que sin dudas representarían un mayor dinamismo para el sector productivo, contando con una nueva forma de trasladar sus mercancías por vía fluvial.

El Programa Estado moderno y cercano tanto para el norte como para el sur, se centra en dos ejes fundamentales: la consolidación del Centro Cívico y el fortalecimiento del sistema judicial. Este último ha tenido avances sustanciales, incluyendo una experiencia modélica en Venado Tuerto que aspira a replicarse en otros puntos de la provincia. En tanto, los centros cívicos que dan sentido a los nodos regionales del PEP, presentan en ambos sitios una inmadurez notoria. La falta de capacidades y poder decisorio va reduciendo su fuerza de convocatoria y la legitimidad que supo conseguir durante los primeros años. A su vez, ello se suma a la escasez de recursos humanos de las instituciones convocadas, las cuales concibiendo al PEP en un plano secundario, priorizan la puesta en marcha de sus propios objetivos y funciones, relegando la participación en dicha instancia.

El Programa Calidad Ambiental se basa en el manejo y protección de áreas naturales con características particulares. El ejemplo más claro de ello son los sitios RAMSAR, como lo constituyen Jaankanigás y la Laguna de Melincué. Como hemos ya comentado, ambas regiones tienen como tarea pendiente la definición de su perfil turístico que bien podría organizarse en torno a estos espacios y, en Reconquista, aprovechar la potencialidad de su zona de islas para deportes náuticos y pesca deportiva.

En tanto, el Programa proyección regional e internacional, que se propone integrar estos espacios a nuevos mercados, tampoco ha dado muestras de avances importantes. Sí hemos hallado la existencia de algunas redes de actores que ocasionalmente se reúnen para tratar algunas cuestiones puntuales pero que no alcanzan la continuidad requerida para que ello redunde en el fortalecimiento de la región en su conjunto. En este sentido, la zona sur cuenta con la ventaja de sus dotes naturales, lo cual marca una amplia brecha respecto a la región norte. Por ello se hace indispensable el rol del gobierno provincial en el sentido de igualar oportunidades para un mejor posicionamiento externo.

Es decir que estando todos ellos comprendidos dentro de la Línea I denominada territorio integrado, por el momento se ha avanzado poco en la superación de la diferencias entre las regiones más contrastantes de la provincia. Este aspecto, uno de los más relevantes en términos de desarrollo territorial, se encuentra aún en etapas demasiado primitivas, a pesar de ser una circunstancia que representa una fragmentación histórica y que de una forma u otra ha estado presente en las agendas de los sucesivos gobiernos provinciales pero sin llegar a hacer avances sustanciales al respecto.

La segunda línea, vinculada a la calidad social, tiene entre sus objetivos ampliar el acceso a la educación, la salud y la cultura. En este sentido, se promovía un mejoramiento de la infraestructura educativa en todos los niveles, fundamentalmente escuelas primarias y secundarias. A pesar de los avances manifestados por el gobierno provincial, los actores regionales más vinculados a dicho sector -AMSAFE- continúan haciendo énfasis en las importantes falencias edilicias. En tanto, los planificados hospitales de carácter regional se encuentran en etapas de avanzada construcción, aunque amenazan con ser insuficientes para las necesidades poblacionales. De todas formas, debemos destacar la paulatina constitución de una red de centros sanitarios de menor jerarquía distribuidos en distintas localidades que aproximan a los habitantes una asistencia más inmediata.

En el plano cultural, también encontramos otro proyecto común a toda la provincia. Se trata de "Rutas de la historia", destinado a rescatar elementos de valor simbólico para la historia regional y nacional. No se dan a conocer avances sobre el mismo, lo cual podría ser interpretado como una muestra de que el PEP parece decantarse más por obras materiales, de infraestructura, que suelen ser consideradas por los actores políticos como las que más beneficios les reportan al momento del sufragio. En tanto, en la región norte se ha anunciado el programa denominado arraigo regional, basado en facilitar a la población la posibilidad de vivir en los lugares que ellos elijan, en ningún caso viéndose forzados a emigrar por la desigualdad de oportunidades. Ante la evidencia de los graves problemas respecto al creciente déficit habitacional y las usurpaciones ilegales de tierras mencionados con anterioridad, dicho objetivo parece no estar teniendo ningún efecto, por lo que es esperable mayor ahínco gubernamental.

Finalmente, dentro de esta segunda línea, se ha colocado gran énfasis en un mayor y mejor acceso al agua, en virtud de lo cual se ha avanzado en obras significativas tanto en el norte como en el sur. Dada la gran inversión demandada y la necesidad de alcanzar ciertos acuerdos con otros gobiernos provinciales así como con el Estado nacional, los acueductos proyectados para mejorar el abastecimiento en la provincia se encuentran aún en etapas primarias. A su vez, dadas las particularidades naturales de una y otra región, para la sureña se ha planteado el aprovechamiento y regulación hídrica del sistema de lagunas, en tanto para la del norte se ha propuesto promover el desarrollo ictícola y el

sistema de piscicultura. En este sentido, ha habido avances en torno al manejo de lagunas pero no así en la segunda propuesta, siendo todavía una cuestión pendiente fortalecer dichas actividades. Aún con la importancia regional que tiene el río Paraná y su sistema de islas -que no sólo representa el sustento económico para un importante número de familias sino que también es parte importante de su forma de vida- al no haber resultados concretos a partir de esta política provincial, se deja depositada esa responsabilidad en el gobierno local, con las limitaciones que éste ya presenta para asumir sus funciones "clásicas".

La tercer línea se basa en el desarrollo económico, mediante el fortalecimiento de las principales actividades productivas de cada área, como es el caso de la agroindustria en la región sur y la ganadería, el algodón y la caña de azúcar en el norte. Si bien desde el propio gobierno provincial no se mencionan acciones concretas en este sentido, sí hemos detectado su participación en redes de base local y regional que articulan diferentes actores relacionados a actividades económicas específicas. Lamentablemente, en su mayoría, las mismas no consisten más que en reuniones esporádicas, con escasas repercusiones reales en la mejora de sus sectores productivos. En este sentido, el gobierno de la provincia debería brindar un respaldo más consistente para que estas iniciativas redunden en impactos más concretos sobre el territorio.

La creación de polos tecnológicos en cada una de las regiones es otra de las acciones transversales del PEP. Al respecto, el proyecto más avanzado es que se localizaría en la ciudad de Reconquista, lo cual probablemente se deba al alto nivel de involucramiento y apoyo de los actores locales (universidades) que acompañan la iniciativa provincial. Esto es lo que aún no sucede en Venado Tuerto ya que, como nos han manifestado varios de los entrevistados, todavía es preciso consolidar etapas previas, por ejemplo, para definir consensuadamente cuál es el perfil más idóneo y adecuado para que este proyecto sea útil a la región en la cual estará integrado en un futuro.

Aún así, Venado Tuerto y su zona cuentan en la actualidad con un proyecto muy ambicioso que avanza a paso firme. Nos referimos al denominado Cluster de la semilla constituido en torno al eje Pergamino-Venado Tuerto e impulsado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación junto a otras entidades como el INTA, el Instituto Nacional de la Semilla y la Asociación de Semilleros Argentinos. Aunque se halla en sus primeros años de vida, el proyecto manifiesta una solvente muestra de cooperación pública-privada así como entre distintas instancias de gobierno (nacional, provinciales, municipales). No hay signos de ejemplos similares en la zona norte de la provincia, donde también sería necesario fomentar el despliegue de redes más sólidas en torno a las producciones agroindustriales regionales más destacadas.

Regresando al PEP, dentro de su tercer línea también se plantea ampliar la disponibilidad de recursos energéticos, lo cual es fundamental para el desarrollo del sector productivo. Muy lentamente se va intentando paliar esta deficiencia de larga data, clave para que las actividades económicas de toda la provincia alcancen mayores niveles de competitividad. Otro de los proyectos comunes a todo el territorio provincial es el fortalecimiento de **asociaciones y agencias para el desarrollo**, precisamente el tercer elemento a partir del cual puede evaluarse el impacto del proceso descentralizador en nuestras localidades. En este sentido, también hemos observado importantes diferencias entre una y otra región, a partir de lo que consideramos que si la Agencia del norte ha llegado a consolidarse es fundamentalmente por el impulso de base regional, que ha logrado legitimar su presencia, dando lugar a proyectos genuinos y cercanos a las problemáticas de su entorno. Esa es aún la tarea pendiente en su homónima de Venado Tuerto, para lo cual necesitará un respaldo humano y financiero supralocal, por parte del gobierno provincial y/o nacional.

La **Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO)** del norte santafesino se ha instalado más tempranamente en ese espacio (2001), mientras la conformación de la **Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur (ADSFS)** data de 2008. Ambas, sin embargo, han contado con el respaldo de otras instituciones dedicadas al desarrollo regional, de base local-regional, y con amplia trayectoria en las respectivas regiones: la Asociación para el Desarrollo Regional en el caso de Reconquista y el Centro Regional para el Desarrollo del sur de Santa Fe en Venado Tuerto.

En sus años de funcionamiento ADEPRO ha alcanzado una importante solidez organizativa, que la ha hecho hábil en la captación de recursos disponibles en los niveles superiores de gobierno así como en la apropiación de ciertas líneas de acción provenientes de organismos provinciales y nacionales para adecuarlas a su contexto y sacar el mayor provecho de las mismas. Tras este objetivo ha logrado entablar colaboraciones exitosas con otras instituciones presentes en la localidad, y sobre todo actuar como actor aglutinante de los gobiernos locales en torno a las metas y problemáticas comunes. Incluso por su intermedio la región ha alcanzado establecer vínculos con el exterior, tal como es el convenio con la entidad italiana Gruppo di Volontariato Civile. Asimismo, su accionar la ha dotado de una elevada credibilidad tanto hacia el interior como al exterior de su territorio de influencia.

Distinto es el caso de la Agencia localizada en Venado Tuerto, la cual ha sido creada con la manifiesta intención de acaparar mayores fondos para el territorio pero no como una decisión madurada y con el establecimiento de una previa estructura que la sustente. Aún tras varios años desde su constitución, continúa carente de recursos humanos y financieros que la hacen desempeñar un papel poco valioso para la región al no tener medios con lo que llevar a cabo sus actividades de difusión, gestión e implementación de

proyectos destinados a la promoción industrial. Siendo ya desalentador el escenario planteado desde la propia localidad, tampoco se perciben muchos intentos por parte de los gobiernos provincial o nacional por fortalecer dicha entidad mediante mayor asistencia económica o humana. Por todo ello, la mera implantación de este elemento es escasamente significativo para el desarrollo territorial de la región sur de Santa Fe.

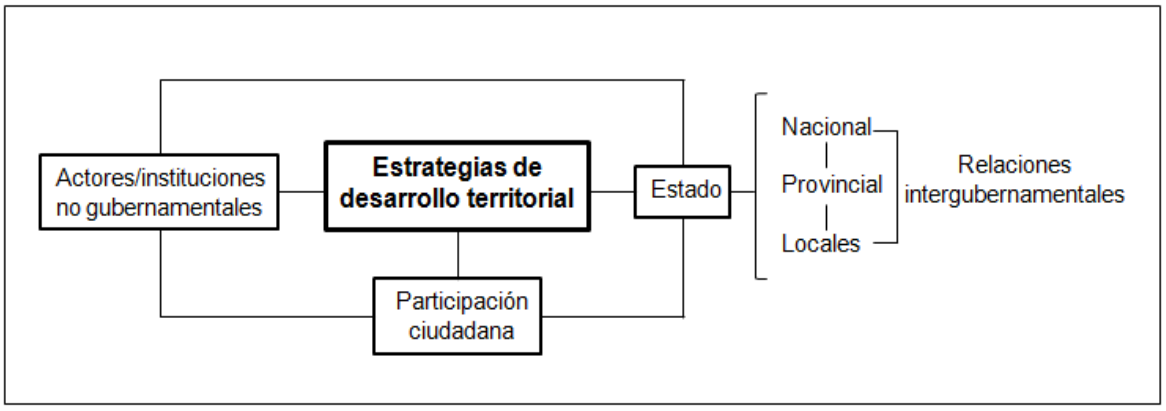
Sería vital que el gobierno de la provincia comience a brindar mayor respaldo a la iniciativas endógenas de la región sur, la mayoría de las cuales son valiosas tanto por la implicación de actores destacados así como por el alcance de los objetivos planteados. En tanto, es importante que también se incline hacia la compensación de esas históricas diferencias entre el norte y el resto del territorio provincial. Para ello, y dada la cantidad y la magnitud de acciones pendientes, sería aconsejable establecer prioridades y cronogramas reales de concreción así como abordar el tratamiento por sectores de determinadas problemáticas en lugar de asambleas en las que convergen actores heterogéneos y escasamente vinculados a las temáticas en cuestión. La superación de estas cuestiones podría generar una mayor apropiación institucional y ciudadana del Plan, abonando una senda de legitimación y confianza en torno a la validez del mismo, que más allá de su grandeza discursiva puede tener resultados más concretos.

En términos generales, consideramos que la red de Agencias es un medio valioso para acercarse al territorio e interesarse por adecuar instrumentos de alcance nacional a la realidad productiva de cada región, pero la simple instalación o designación significa poco en términos de efectividad. Se deben administrar el personal y el financiamiento necesario, además de respaldar su fortalecimiento, brindando el soporte necesario para que dicha entidad cumpla realmente los objetivos para los cuales fue concebida. De lo contrario, es una herramienta cuyo potencial se ve diezmado por las mencionadas carencias a las que es difícil superar desde las propias localidades o regiones, sin la ayuda de instancias superiores.

6.4. Entramado de actores y la construcción de la gobernanza

La puesta en marcha de proyectos de desarrollo provenientes de distintas instancias territoriales, fundamentalmente de base local-regional, también nos sirve de valioso prisma a través del cual analizar los procesos de construcción de la gobernanza que han tenido lugar en ambas ciudades y sus entornos. Es decir que mediante el análisis de la forma en que estas estrategias de desarrollo se han llevado adelante podemos comprender el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales (Stren, 2002) (**Figura 6.2**).

Figura 6.2. Organización de la gobernanza a partir de estrategias de desarrollo territorial



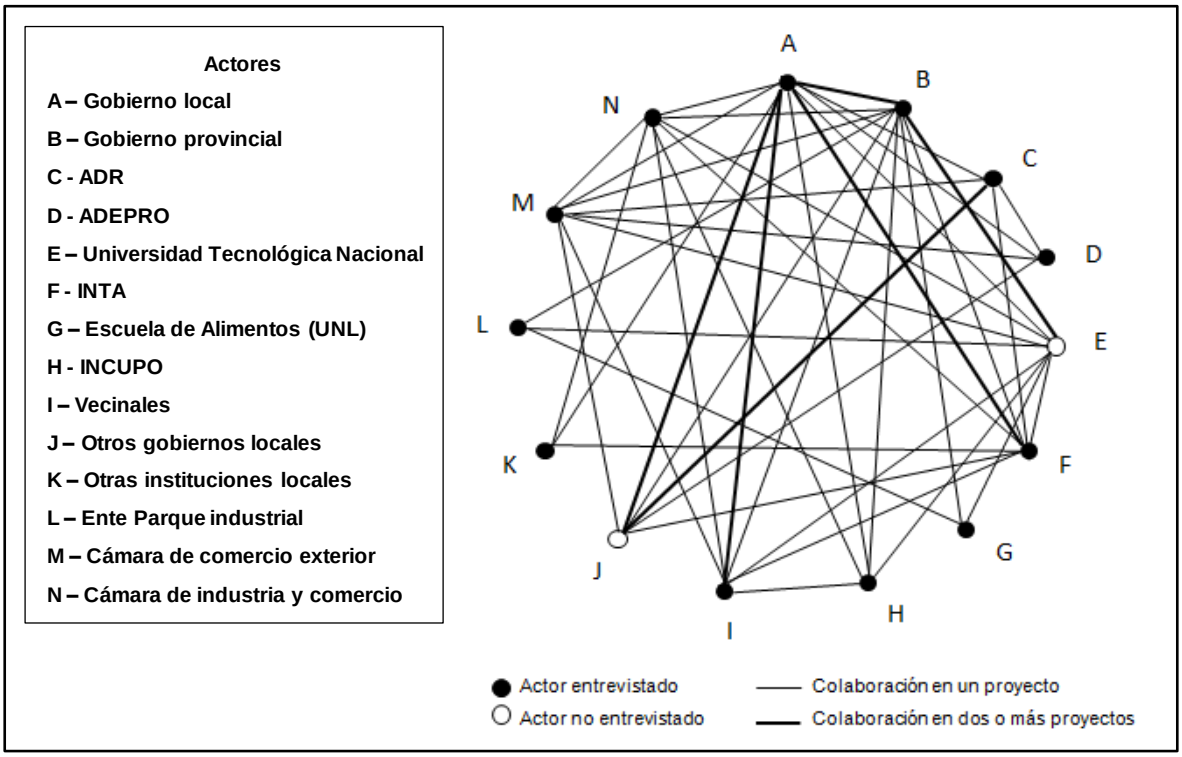
Fuente: Elaboración propia

Para el análisis de las interrelaciones presentes en nuestras ciudades de estudio, nos valdremos de un modelo propuesto por Méndez (1998), el cual se basa en un diamante con vértices que simbolizan los diferentes actores identificados y una serie de líneas que los unen entre sí representando las relaciones existentes entre estos agentes. La intensidad de las líneas presenta dos niveles, uno delgado para los casos en que existe una única acción en común y otra más gruesa que equivale a dos o más acciones conjuntas. De esta forma, consideraremos los vínculos establecidos entre los principales actores que se desempeñan en cada ciudad y región en función del despliegue de acciones para el desarrollo. El trazado de estas figuras representativas responde no sólo a lo descrito en el material documental, lo cual sólo aporta una visión superficial y estática de la realidad, sino también a su contrastación mediante la realización del trabajo de campo y la consulta directa a buena parte de los involucrados. Naturalmente, ello encuentra dos limitaciones principales, por un lado, la negativa por parte de algunos actores a ser entrevistados (son representados con un círculo de fondo blanco); por otro, y a pesar del intento de hacer un uso exhaustivo de la herramienta, la posible omisión en las entrevistas de la mención de otros vínculos existentes. Aún así, y considerando que los modelos no son más que fotografías de esa suma de proyectos iniciales, las entrevistas han sido imprescindibles para develar la dinámica real de estas relaciones.

Comenzando por el caso de Reconquista y su región (**Figura 6.3**), observamos que son varios los nodos destacados respecto al número de relaciones que se establecen. Uno de los más relevantes es el gobierno de la ciudad, el cual tiende lazos hacia la mayoría de los otros actores clave del escenario local y regional ya que prácticamente todas las acciones para el desarrollo territorial allí promovidas cuentan con su participación. A pesar de este hecho tan significativo, consideramos que el gobierno local podría alcanzar un grado mayor de involucramiento, ciertamente necesario para llevar a resultados óptimos

las acciones encaradas en forma conjunta. Como profundizaremos en el epígrafe siguiente, ello tiene estrecha vinculación con las dificultades que presenta para llevar adelante las cuestiones más domésticas o tradicionales así como aquellas que son consideradas más urgentes, lo que puede impedir destinar algo más de sus ajustados recursos, tanto humanos como financieros, al emprendimiento y compromiso con acciones de perspectiva más amplia.

Figura 6.3. Red de actores en Reconquista



Fuente: Elaboración propia

Al mismo tiempo, el Plan Reconquista 2015 ha asumido la particularidad de convocar para ello a distintas instituciones de la ciudad, no así a los ciudadanos de forma independiente, lo que ha llevado a una desvinculación prácticamente absoluta de la comunidad respecto a este instrumento. A esto se suma la escasa difusión existente en torno a las temáticas tratadas en las sucesivas reuniones, los proyectos priorizados o la evolución de los mismos, por lo que dicha información ha quedado restringida a quienes participaban directamente del Plan. Ello ha repercutido negativamente en la apropiación del proyecto por parte de la ciudadanía, la cual no ha encontrado elementos para valorar la posible importancia del mismo sobre su vida cotidiana.

Otro de los nodos con mayores relaciones es el del gobierno de la provincia de Santa Fe, aunque su vinculación con otros actores se da fundamentalmente a partir del Plan Estratégico Provincial, participando también en otras acciones mediante algunos de sus

ministerios o secretarías. Sin embargo, como hemos mencionado en varias oportunidades a lo largo del trabajo, las instituciones locales y regionales convocadas a participar en dicho Plan, han comenzado a presentar diferentes argumentos en torno a los cuales su asistencia a las diferentes reuniones convocadas por el nodo son cada vez más esporádicas, llegando a ser ya nulas en determinados casos. Es actual desafío de las autoridades provinciales revitalizar las relaciones inicialmente prósperas con la ciudadanía y actores de la región norteña, a los fines de avanzar en la construcción de una genuina gobernanza territorial, al tiempo que sostener un espíritu respetuoso de las opiniones ciudadanas, de los conocimientos que las instituciones pueden aportar acerca de sus respectivas regiones, y de las particularidades de estos espacios en razón de las cuales requieren acciones específicas.

El INTA y la Universidad Tecnológica Nacional también constituyen núcleos de múltiples relaciones. El primero de ellos es parte de la mayoría de los proyectos impulsados a nivel regional, en los que suele solicitársele el respaldo metodológico del cual suelen carecer la mayoría de las instituciones más jóvenes. En tanto, la mayoría de los lazos de la UTN vienen dados por su participación en el PEP y el Plan local, debiendo promover más lazos no sólo con el sector productivo, sino con otras entidades académicas de su entorno. Lo mismo sucede con la Escuela de alimentos, situación que podría tener respuesta mediante la futura concreción del Polo científico-tecnológico proyectado para la región.

La Cámara de Comercio Exterior y el Centro de Industria y Comercio, al igual que todos los actores participantes en el plan local, muestran un aceptable número de relaciones vinculadas precisamente a ello, pero si volvemos a considerar los pormenores de este proyecto, descubrimos la escasa interacción real existente al interior del Comité Ejecutivo, lo que, entre otras cuestiones, constituyó uno de los grandes obstáculos para su funcionamiento. Otro gran inconveniente ha sido la falta de compromiso de las instituciones involucradas así como la escasez de recursos humanos suficientes para asegurar su participación a través del tiempo. En este sentido, es preciso fortalecer la capacidad de las instituciones para que tengan más posibilidades de cumplir las funciones para las cuales fueron concebidas así como también acrecentar los vínculos con otros actores en proyectos más integrales, como es el caso de los planes estratégicos.

Afortunadamente, fuera de lo concerniente al Plan Reconquista 2015, existen otros lazos más solventes y que han deparado resultados muy importantes, por lo que es preciso poner en valor, a pesar de no resaltar por ser nodos de jerarquía, las actuaciones de la Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) y la Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO). La credibilidad de sus emprendimientos y el compromiso con su entorno las convierten en unas de las instituciones más convocantes, que han sabido legitimar su presencia en el territorio en base a actuaciones acordes a las necesidades

observadas allí. Otras instituciones, así como los propios productores de forma individual, reconocen en ellas ámbitos a los cuales es posible recurrir en busca de respaldo financiero, metodológico y logístico para encarar nuevas acciones en la zona.

Por otra parte, temáticas que parecen de relevancia secundaria al interior de la mayoría de las acciones proyectadas, acrecientan la necesidad de contar en el territorio con un actor como INCUPO, aunque la propia especificidad de su función parece restringir el vínculo con otras instituciones. Fruto de la entrevista que hemos sostenido con su coordinador, resulta evidente la mayor vinculación con entidades nacionales -e incluso internacionales- que dedican su trabajo, de forma exclusiva, a la población campesina y/o aborigen. La integración de estas cuestiones en las agendas de instituciones gubernamentales depende, entre otras cosas, de que las entidades más conocedoras de estos escenarios establezcan lazos de cooperación y no queden estos temas enclaustrados al interior de las mismas. Por ello, sería conveniente su mayor involucramiento e interrelación con otros actores, aprovechando, por ejemplo, contextos como los ofrecidos por los planes estratégicos o bien auspiciando como promotores de instancias que permitan dar a conocer más ampliamente los escenarios en los cuales realizan su labor.

El modelo también delata las escasas relaciones entre actores privados relevantes, como son el Ente Parque Industrial, la Cámara de Comercio Exterior y la Cámara de Industria y Comercio. Considerando la gran cantidad de obstáculos que el sector productivo encuentra para su desarrollo en la región, es esperable que se profundice la articulación de esfuerzos y, al mismo tiempo, la búsqueda de mayor y más inmediato respaldo por parte del Estado local, provincial y nacional.

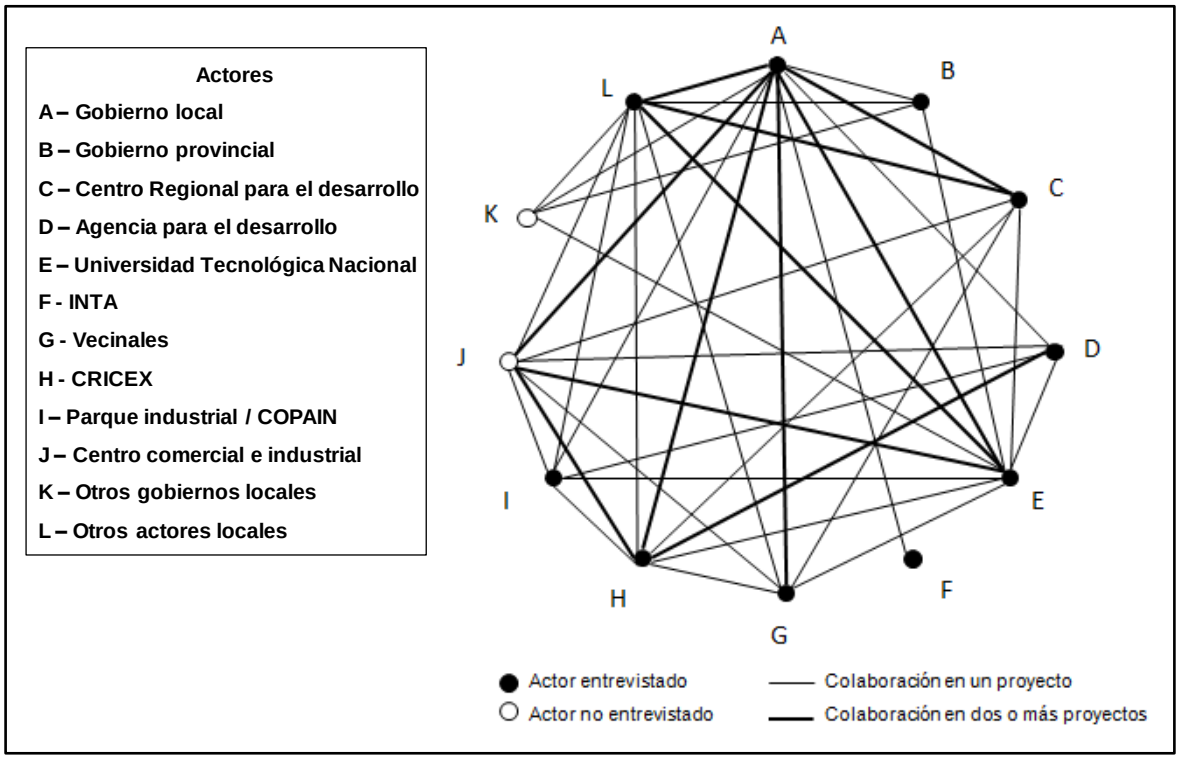
Además es preciso recordar el escaso éxito que en general han tenido las experiencias cooperativas en la ciudad de Reconquista, que por diversos motivos no llegaron a prosperar. En relación a ello, el proyecto del Polo tecnológico, en el cual se hallan involucrados diversos agentes locales, regionales y provinciales, será una nueva oportunidad de articularlos e intentar alcanzar metas más ambiciosas que de forma individual y sin el respaldo del gobierno provincial, se presentarían aún más lejanas para la región.

Otra cuestión necesaria de ser fortalecida es la relación con otros gobiernos locales, con los cuales existen ciertos nexos pero que suelen ser más formales que reales. Si bien ha sido y es de fundamental importancia para la región la confluencia de los gobiernos municipales de la zona para la conformación de la Asociación para el Desarrollo, sería precisa una mayor interrelación entre los mismos. Ya hemos considerado la prácticamente nula relación entre Reconquista y su vecina localidad de Avellaneda con la

cual nunca ha logrado entablar lazos duraderos y fructíferos mediante los cuales afrontar de manera conjunta determinadas cuestiones comunes. Sería un buen comienzo intentar forjar proyectos comunes que luego puedan ser extensivos hacia otras localidades de la zona.

Por su parte, en Venado Tuerto (**Figura 6.4**), aunque la trama de relaciones es menos densa que en Reconquista, las mismas son más sólidas y sostenidas en el tiempo, con resultados ciertamente destacados para el desarrollo territorial de la ciudad en particular y la región sur de Santa Fe en general. Como es visible, destaca el rol protagónico del gobierno local en el cual, como hemos ya comentado, la permanencia en el poder de un mismo partido político durante las últimas dos décadas ha permitido conservar y profundizar determinadas líneas de acción así como consolidar lazos con otros actores de la localidad y la zona.

Figura 6.4. Red de actores en Venado Tuerto



Fuente: Elaboración propia

Los otros nodos destacados respecto a cantidad de relaciones se encuentran en dicha circunstancia a partir de su participación en los planes estratégicos local y provincial, a lo cual suman su colaboración en otros proyectos que en general son impulsados por los propios actores en cuestión. Es el caso del Centro Regional para el Desarrollo, con su Registro de tumores y los Estudios Venado Tuerto I, II y III. También, en menor medida, la

Universidad Tecnológica Nacional intenta establecer vínculos con otros actores, fundamentalmente del sector productivo.

Los actores que nuclean a productores y empresarios -Centro Comercial e Industrial, CRICEX o la COPAIN administradora del Parque industrial- también parecieran mostrar amplias relaciones entre sí y con otros agentes, pero lo cierto es que ello está dado por su intervención en el plan local y una jornada de capacitación realizada de forma aislada, fuera de lo cual no hemos detectado sólidas interrelaciones. Por el contrario, hemos destacado la manera individualista en que suele accionar la Cooperativa al interior de cuyo parque se aglutinan las empresas más importantes de la localidad y la región. Son escasos los vínculos con otras instituciones representativas del sector, con empresas particulares establecidas fuera del Parque así como con el propio gobierno local.

De todas formas, es válido rescatar en este momento la importancia de la mencionada entidad -COPAIN- como parte de una fuerte impronta cooperativa que ha caracterizado a la ciudad en décadas anteriores y que a partir de la unión de varios empresarios comenzara a planificarse y darle forma al actual Parque industrial. Como parte de ese movimiento también han tenido lugar dos cooperativas organizadas con la finalidad de prestar servicios esenciales a la ciudad, como son agua y cloacas y energía eléctrica, todas ellas constituidas en los '70 y en funcionamiento hasta la actualidad. Esta característica señala una gran diferencia respecto a Reconquista, donde los emprendimientos cooperativos no han prosperado.

El nodo en que se agrupan "otros actores locales" muestra multiplicidad de relaciones lo que da también la pauta de si bien hay actores destacados, como el gobierno local o el Centro Regional para el Desarrollo, no necesariamente todas las acciones están centralizadas en ellos sino que también hay una diversidad de agentes que también participan o promueven proyectos relevantes. Es lo que ha sucedido mediante el convenio entre la firma CELIMEX y COPAIN para dar origen a la zona primaria aduanera, o la iniciativa de profesionales de la salud que a través del Centro para el Desarrollo han promovido sucesivos estudios sanitarios.

La dependencia del INTA presente en Venado Tuerto, en términos de relaciones en el marco de acciones para el desarrollo, es menos activa que la de Reconquista, de sobresaliente participación en la mayoría de los emprendimientos que allí tienen lugar. En el caso de la región sur, si bien la entidad está comenzando a relacionarse con el gobierno venadense en función de un proyecto puntual ("Chacras urbanas"), siendo una institución de gran solidez y experiencia, sería de vital importancia su mayor contacto con otros agentes. En la entrevista realizada a un miembro de INTA Venado Tuerto, nos han expresado sus intenciones de entablar lazos más estrechos, por ejemplo, con el gobierno

provincial, lo cual se ve dificultado por la escasa predisposición que por el momento han encontrado desde esa instancia gubernamental.

También deseamos destacar la necesidad de profundizar los contactos entre el gobierno venadense y otras localidades de la zona. El modelo muestra algunos lazos dados en el marco del PEP, a los cuales deberíamos sumar aquellos que se constituyen a partir de las redes que comentáramos en ocasión del desarrollo del caso. Todo ello da lugar a una senda necesaria de ser continuada mediante el intercambio de experiencias y la concreción de los proyectos plateados de forma conjunta, ya sea dentro del marco del PEP o bien como parte de acciones promovidas de forma independiente por las asociaciones supralocales.

Por otra parte, también mencionar que en ambas ciudades existen empresas que por su volumen de producción y/o por su cantidad de personal ocupado, han sido y son gravitantes dentro de las dinámicas de las localidades y sus regiones. En Reconquista, es el caso de las industrias agrupadas bajo la firma Vicentín, cuya oscilante presencia en el norte santafesino, dado el desplazamiento de algunas actividades hacia otros núcleos más importantes, representa serios vaivenes para la sensible situación socioeconómica regional. A pesar de ello, sus orígenes en la localidad de Avellaneda y la proximidad a la materia prima de esta agroindustria vinculada al algodón, el lino y sus derivados (hilados, fibras, aceites) la mantienen aún fuertemente arraigada al territorio, aunque ninguna posible negociación con los gobiernos locales de la zona puede remediar un aspecto clave: la distancia con los centros neurálgicos de la economía de la provincia y el país tales como Rosario o Buenos Aires.

De igual manera, en Venado Tuerto existen empresas con gran peso sobre las dinámicas locales y regionales. Entre ellas se inscriben Essen (complementos de cocina) y Corven (amortiguadores) que precisamente no se encuentran vinculadas al sector primario tan importante en la zona sur, pero el alcance nacional e incluso internacional de sus producciones las posiciona como referentes del sector productivo de dicha región. A diferencia de las instaladas en Reconquista, tanto por su mayor cercanía como por su excelente ubicación en la intersección de dos rutas nacionales, encuentran más facilidad para conectarse con otros puntos importantes del país.

Otro de los aspectos comunes a las dos ciudades de estudio es la debilidad que allí presentan los movimientos sociales, un fenómeno que en Argentina fue creciendo desde la década de los '90 y al cual, tras la crisis socio-económica del año 2001, se sumaron nuevas expresiones. Desde fines del siglo pasado, comenzaron a hacerse cada vez más visibles movimientos de trabajadores desocupados, fundamentalmente en las zonas fabriles devastadas por la política de desindustrialización que propuso el neoliberalismo.

Aunque identificadas con distintas orientaciones ideológicas, estas organizaciones han coincidido en su reclamo por el reingreso al mercado de trabajo así como prestaciones de asistencia en alimentos y subsidios económicos, solicitando al Estado el cumplimiento de su función como garante de los derechos sociales y económicos (D'amico; Pinedo, 2009; Svampa; Pereyra, 2003).

Otra interesante experiencia de movilización social se vincula a la recuperación de fábricas y empresas por parte de sus trabajadores, intensificada desde a partir de 2001. El elemento común de este conjunto heterogéneo de procesos consiste en que los trabajadores amenazados por el desempleo de empresas en crisis toman la iniciativa de reemprender la actividad de la unidad productiva ejerciendo para ello, parcial o totalmente, la dirección de la misma. Organizadas mayoritariamente como cooperativas, conducidas de forma autogestionada por sus trabajadores, retribuyendo equitativamente el trabajo de sus integrantes, estas empresas constituyen una original iniciativa de los asalariados para enfrentar el desempleo (Rebón, 2006; Palomino, 2003).

Finalmente, a partir del estallido socioeconómico de principios de este siglo, han proliferado las asambleas barriales. La crisis de representación tuvo así en los sectores medios urbanos su cristalización organizativa en nucleamientos que asumían las formas asamblearias para la toma de decisiones, la protesta mediante el difundido “cacerolazo” y una impugnación del vínculo representativo. De esta forma, las asambleas repolitizaron ciertos espacios (el barrio, las plazas, la calle) y relaciones sociales (el vecinazgo) por fuera de los canales tradicionales de participación política (Retamozo, 2011; Di Marco, 2003). Aunque es innegable la importancia de su surgimiento, el cual ha dado lugar a numerosos análisis, algunos estudiosos de dichos procesos, como es el caso de Svampa (2010), señalan que los mismos han tenido, en general, escasa proyección política en la escena pública.

En nuestras ciudades de estudio, la conformación de movimientos sociales y organizaciones ciudadanas no ha tenido demasiada repercusión, al margen de las denominadas vecinales y entidades que las agrupan. En este último caso, la Federación de Vecinales de Venado Tuerto se halla formalmente incorporada al Municipio por lo que comienzan a escucharse otras voces alejadas de esa institución "oficialista" y que en los últimos tiempos se han centrado en el reclamo de mayor seguridad, pero que hasta el momento no han llegado más que a la convocatoria de algunas concentraciones/manifestaciones en las calles de la ciudad.

En tanto, en Reconquista, si bien las entidades vecinales parecen trabajar de forma más independiente del Municipio, también desenvuelven gran parte de su labor en vinculación con el Presupuesto Participativo coordinado por éste. Fuera de estas agrupaciones de

vecinos, no hemos hallado otras organizaciones ciudadanas. Sí hemos tomado conocimiento de la existencia de grupos que luchan por los derechos e integración de la población descendiente de los pueblos originarios de esta región y en torno a lo cual existen medidas concretas tanto por parte del gobierno municipal como provincial, aunque sus preocupaciones y necesidades no conforman parte aún de ninguna iniciativa institucional más integral, a excepción de la mencionada labor de INCUPO.

Tras el análisis de los procesos de construcción de la gobernanza en ambas localidades a partir de las distintas acciones para el desarrollo que allí convergen, encontramos que las mismas han actuado como importante elemento impulsor de las interrelaciones entre actores locales y regionales en torno a objetivos establecidos de forma conjunta. Ello ha representado el comienzo de un camino hasta entonces inexplorado, como es la determinación consensuada por parte de una multiplicidad de actores de las líneas de acción conducentes hacia el desarrollo de un territorio concreto.

CAPÍTULO 7

Capítulo 7

Resumen y conclusiones finales

7.1. Síntesis y reflexiones finales

En esta instancia final del trabajo, daremos lugar a las conclusiones de la investigación, recogiendo, de esta manera, las cuestiones más sobresalientes que han sido comentadas y desarrolladas en los capítulos precedentes. A su vez, reflexionamos sobre la medida en que, tras la investigación realizada, han logrado responderse la hipótesis y el objetivo principales planteados inicialmente.

Nuestra hipótesis de investigación principal plantea que a pesar de ocupar un papel destacado dentro de la jerarquía urbana nacional y provincial, las ciudades de tamaño intermedio de la provincia de Santa Fe presentan desiguales trayectorias de desarrollo territorial así como dispares capacidades para desempeñar roles de intermediación. Esta heterogeneidad estaría dada por dos componentes fundamentales a partir de los cuales se definen las aptitudes de estos espacios: por un lado, las características endógenas de estas ciudades así como los diversos contextos regionales en los cuales se hallan insertas en términos históricos, socio-demográficos, institucionales y económico-productivos; por otro lado, la manera en que procesos de origen local y extralocal -fundamentalmente la descentralización política-administrativa y la gobernanza- convergen y se cristalizan de una forma específica en estos espacios en particular. Todo ello condicionaría seriamente las oportunidades y capacidades de estas ciudades de jugar roles de intermediación decisivos para aspirar a un desarrollo territorial equilibrado e integral de la provincia de Santa Fe.

Asociado a esta hipótesis, nuestro objetivo general ha sido analizar las potencialidades y capacidades reales de las localidades de Reconquista y Venado Tuerto para desempeñar roles de intermediación y re-equilibrio a nivel provincial, identificando los aspectos que podrían obstaculizar o facilitar el proceso por el cual éstas puedan convertirse en elementos estratégicos para el desarrollo local y regional. Aspiramos también a identificar las claves que permitan mejorar las trayectorias de las esferas socio-demográfica, económico-productiva e institucional así como la vinculación entre las mismas a partir de cuya sinergia pueda generarse un desarrollo integral no sólo de cada una de estas ciudades sino también de su entorno próximo.

Para responder a nuestra hipótesis y objetivo principales, estructuramos el presente trabajo en diferentes capítulos que a continuación sintetizaremos, recuperando los aspectos más relevantes relacionados a los fines de la investigación. La misma ha sido propuesta a partir de la consideración de un escenario en el cual dos importantes

procesos de alcance global -la descentralización político-administrativo y la construcción de la gobernanza- podrían tener relevante injerencia en las estrategias de desarrollo territorial que, aún provenientes de distintos niveles de gobierno, tienen como núcleos protagónicos a ciudades de tamaño intermedio de la provincia argentina de Santa Fe. Es por esto que en el capítulo uno, donde se establece el marco teórico, se despliega el debate conceptual así como las implicancias reales, en América Latina en general y en Argentina en particular, de los conceptos/procesos fundamentales que se articulan en el presente trabajo: desarrollo territorial, descentralización y gobernanza.

Dentro del amplio ámbito del desarrollo territorial -definido como proceso integral y multidimensional-, hemos destacado la importancia que en el último tiempo han ido asumiendo determinados núcleos urbanos con posibilidades de ejercer roles de intermediación y reequilibración a través del fortalecimiento de características cualitativas que van más allá de superar determinado umbral de población. Contemplando el escenario latinoamericano en general y el argentino en particular, con sistemas urbanos severamente desequilibrados, la necesidad de colocar atención sobre estas ciudades toma aún mayor relevancia. Asimismo, y como otro aspecto que amerita contemplarlas con especial atención, las hemos señalado como espacios concretos en los que se entrecruzan estrategias provenientes "desde arriba" y "desde abajo", es decir, tanto desde niveles supralocales como desde instancias locales y/o regionales.

En relación a ello, abordamos la forma en que la descentralización político-administrativa desembarcó en el continente latinoamericano en general, con una impronta neoliberal cuyo objetivo ha sido aliviar financieramente al Estado central. Para esto, trasladó a instancias subnacionales funciones cruciales -como las vinculadas a la prestación pública de educación y salud- pero no así recursos financieros suficientes. En este sentido, hemos sostenido que la descentralización no es en sí misma un instrumento pernicioso sino que por el contrario podría generar mayores oportunidades para que instancias subnacionales elaboren e implementen estrategias de desarrollo específicas, que luego puedan ser coordinadas y complementadas a nivel nacional. En el caso argentino, lo que sí ha resultado perjudicial es su tinte neoliberal tanto como lo inacabado del proceso, específicamente en lo vinculado a las transferencias fiscales.

En ese primer capítulo, finalmente, comentamos la relevancia que en las últimas décadas ha ido tomando la construcción de la gobernanza a nivel urbano/local, la cual si bien no está necesariamente vinculada a los procesos descentralizadores, ambos suelen ser parte de las sugerencias provenientes desde distintos organismos internacionales de financiamiento. La puesta en marcha de distintas estrategias de desarrollo territorial en Argentina ha constituido, y aún constituye, un cúmulo de experiencias mediante las cuales

evaluar los diferentes actores del territorio, tanto en sus capacidades internas como en la fortaleza o debilidad de las redes que puedan tejerse entre los mismos en torno a un objetivo común.

Tras sentar las bases teórico-conceptuales, hemos encontrado necesario considerar cuáles han sido las incidencias reales de estos procesos en determinados espacios específicos. Por ello es que escogimos como casos de estudio dos ciudades de tamaño intermedio de la provincia de Santa Fe: Reconquista y Venado Tuerto. Su elección se realizó contemplando, en los comienzos de la investigación, los datos del Censo de Población y Vivienda del 2001 y las categorías en que se encuentran divididas las ciudades argentinas de acuerdo a su número de habitantes. Ello permitió determinar el conjunto de ciudades de rango intermedio dentro del cual se encontraba un reducido número de localidades de la provincia de Santa Fe, dos de las cuales se localizaban en contextos regionales sumamente diferentes, lo que abrió paso a la posibilidad e interés por desarrollar un estudio comparado de casos. Es decir que si bien su jerarquía demográfica era similar -en torno a 70.000 habitantes- había otras características de orden cualitativo -naturales, históricas, económico-productivas- que las colocaban como interesantes objetos de una investigación comparativa. A pesar de sus diferencias, además de ser ambas ciudades de tamaño medio, el hecho de pertenecer a una misma jurisdicción provincial y nacional, las somete a una serie de elementos y procesos comunes -como la red de Agencias de Desarrollo o el Plan Estratégico Provincial-, en torno a los que resultaba atractivo indagar de qué manera los mismos se han desenvuelto en estos espacios.

Debido a esto, en el segundo capítulo comenzamos a aproximarnos al contexto provincial, con necesarias referencias al nacional. Considerando tres dimensiones fundamentales -natural, económico-productiva y socio-demográfica- destacamos las profundas diferencias entre la zona norte y la centro-sur. Todo ello nos ha colocado frente a escenarios regionales marcadamente diferentes, en donde las demandas y oportunidades a las que se enfrentan nuestras ciudades de estudio para comandar procesos de desarrollo territorial son radicalmente distintas, lo cual ha reafirmado la validez de un estudio comparado.

Seguidamente, en el tercer capítulo, ahondamos en el estudio de las características locales y regionales de nuestros casos y su incidencia sobre el rol estratégico que estas ciudades intermedias pueden ejercer en términos de desarrollo territorial. A pesar de pertenecer a una misma jurisdicción provincial y contar con similar cantidad de habitantes así como otros aspectos comunes, la desigual cristalización de procesos históricos, las diferentes características y condiciones de vida de su población, las particularidades de

sus redes de actores y de sus dinámicas económico-productivas, brindan a Venado Tuerto y a Reconquista heterogéneas capacidades de llevar adelante papeles de intermediación. Por su parte, en los capítulos cuatro y cinco nos hemos centrado en los diferentes proyectos y acciones tendientes al desarrollo territorial que se han proyectado sobre estas dos localidades y sus respectivos entornos en los últimos años. Analizamos las particularidades de los actores considerados clave, al tiempo que las redes de relaciones establecidas entre los mismos a partir de estas estrategias.

En el capítulo seis tiene lugar la comparación de ambos casos. Allí recuperamos las particularidades de las trayectorias y principales características de nuestras ciudades estudiadas al tiempo que hemos contemplado la forma en la que el proceso descentralizador de los '90 ha repercutido sobre la nueva función de elaborar e implementar estrategias de desarrollo atribuidas a los niveles subnacionales (gobierno provincial y gobiernos locales) y los entramados de actores locales y extralocales que tienen lugar a partir de las mismas.

A través de todos estos capítulos, hemos ido recogiendo ciertas reflexiones que ahora condensaremos y que pretenderán dar cuenta de la medida en que se alcanzaron a responder a la hipótesis y objetivo establecidos. Comenzamos recordando que, a pesar de estar ambas localidades ubicadas en la jurisdicción de la provincia de Santa Fe, sus contrastantes características naturales han tenido desde siempre un importante peso en la diferenciación entre la zona norte -donde se localiza Reconquista- y la zona centro-sur -donde se encuentra Venado Tuerto-, ya que mientras la primera se vincula al noreste argentino, la segunda se incorpora a la región pampeana. Derivado de esto, aunque las temperaturas medias no muestran grandes diferencias, las precipitaciones, que aumentan desde el oeste al este de la provincia, sí manifiestan visibles diferencias. En tanto, si bien los tipos de suelos exhiben un amplio orden que se despliega de forma irregular por la provincia, en líneas generales la aptitud natural de los mismos disminuye desde el suroeste hacia el noreste de la provincia.

Debido a esta poco favorable característica del suelo del norte santafesino, y aunque los orígenes históricos de Venado Tuerto y Reconquista guardan importantes similitudes -territorios poblados por comunidades aborígenes originarias posteriormente colonizados por expediciones españolas en el siglo XVI-, el mismo ha sido marginado de procesos tan destacados como la colonización agrícola promovida por el gobierno nacional en el siglo XIX. Asimismo, la llegada de un elemento vital para el desarrollo territorial, como es el ferrocarril, tardó varias décadas en desplegarse en esta región.

A pesar de ello ambas localidades han seguido una similar trayectoria demográfica, con una leve diferencia a favor de Venado Tuerto en las últimas décadas. En términos de

características poblacionales también se vislumbran similitudes y diferencias. Estando equiparados los valores de hombres y mujeres, Reconquista lleva la delantera en relación al total de población entre 0 a 14 años, en tanto Venado Tuerto lo hace respecto a la población entre los 15 y 64 años -es decir, más habitantes en edad activa- y en lo referente a los grupos de edad avanzada (más de 64 años). La población económicamente activa, es decir aquellas personas mayores de 14 años que tienen empleo o intenciones de conseguirlo, equivale en la localidad del norte a un 39%, mientras que en la del sur alcanza el 44%. Lo mismo sucede al observar indicadores de calidad de vida, pues mientras comparten la existencia de un elevado porcentaje que no posee cobertura sanitaria (entre el 40 y el 50%), el NBI de Reconquista (14%) duplica el de la ciudad del sur (8,3%).

Por otra parte, sus dinámicas productivas vuelven a coincidir respecto a la importancia que sobre ellas tiene el sector primario. Sin embargo, como ya hemos mencionado, la diferencial aptitud de los suelos determina que mientras la localidad del norte presenta suelos marginales, destinados principalmente a la ganadería, la ciudad ubicada en la Pampa húmeda dedica prácticamente el 70% a la agricultura. Estas actividades primarias predominantes han influido claramente en el nacimiento de las primeras industrias y, a pesar de contar con una estructura que se ha ido diversificando con el tiempo, en la actualidad buena parte de sus empresas continúan estando vinculadas al sector agropecuario. Aún así, nuestras ciudades han adoptado un perfil muy diferente, con Reconquista más próxima al sector agroalimentario y Venado Tuerto concentrándose cada vez más en el cultivo de soja así como en la especialización en la producción de maquinaria e implementos agrícolas.

Es indudable la importancia regional de estas ciudades, dado que las mismas concentran la mayor parte de la población de sus departamentos, al tiempo que acuden a ellas importantes volúmenes de población circundante en busca de satisfacer servicios básicos como salud o educación así como en busca de la provisión de bienes. Por ende, ambas absorben un elevado porcentaje del total departamental de los establecimientos y trabajadores de la industria y el comercio. Todo ello las convierte, sin dudas, en centros de sus respectivas regiones, aproximándolas a su vez al concepto de ciudades intermedias en términos de su amplia capacidad de ofrecer determinados servicios a su entorno. El grado de diversificación y complejidad alcanzados tanto por Reconquista como por Venado Tuerto, no evitan, en muchas ocasiones, el necesario desplazamiento de los habitantes de estas regiones hacia núcleos urbanos mayores (Santa Fe y Rosario), pero sí alcanzan para satisfacer una variada gama de demandas tanto económicas como socio-culturales.

Respecto a su dimensión institucional, las dos localidades muestran la presencia de un nutrido y diverso espectro de agentes que se desempeñan en distintos ámbitos (político, productivo, social, sindical, etc.). El trabajo de campo, con la realización de un interesante conjunto de entrevistas en profundidad a actores clave, ha contribuido de forma vital al conocimiento más certero de las características internas de estas instituciones y las interrelaciones establecidas entre las mismas a partir de la puesta en marcha de diferentes estrategias de desarrollo.

En el capítulo seis, los modelos confeccionados para cada localidad y su zona nos han marcado aquellos agentes sobresalientes así como los diferentes vínculos establecidos entre los mismos. A partir de ello, y respaldándonos con la información recogida en las entrevistas, hemos podido afirmar que en ambas ciudades los gobiernos locales tienen un rol relevante, ya que tienden lazos hacia la mayoría de los otros actores clave del escenario local y regional y se involucran en gran parte de las acciones para el desarrollo territorial. Otro de los agentes con mayores relaciones es el gobierno de la provincia de Santa Fe, aunque su vinculación con otros actores se da fundamentalmente a partir del Plan Estratégico Provincial, participando también en otras acciones mediante algunos de sus ministerios o secretarías.

Entidades nacionales, como las respectivas sedes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria o de Universidades públicas y privadas radicadas en estas localidades, tienen también destacada labor en estos espacios. Sin embargo, otro instrumento de presencia del Estado nacional, como son las Agencias de desarrollo, muestran desigual desempeño en nuestros casos estudiados: mientras la del norte cuenta con elevada legitimidad y da cuenta de importantes proyectos en la región, la del sur se halla apenas en una instancia incipiente de conformación, con escaso reconocimiento por parte de su entorno.

Por otra parte, también hemos mencionado que en ambas ciudades existen empresas que por su volumen de producción y/o por su cantidad de personal ocupado, han sido y son gravitantes dentro de las dinámicas de las localidades y sus regiones. A su vez, existen entidades que agrupan a productores agropecuarios e industriales y que desempeñan sus tareas con desigual intensidad en el medio en que se desenvuelven. A pesar de ello, otro de los aspectos comunes a Reconquista y Venado Tuerto es la escasa o nula vinculación existente entre el ámbito privado y el público.

En tanto, las dos ciudades cuentan con asociaciones de vecinos que participan en los planes locales y otras acciones a las cuales se las convoca, aunque presentando escasa autonomía respecto a los gobiernos locales y con una labor ciertamente acotada. Al margen de su existencia, y a pesar de la importancia que determinados movimientos

sociales han tenido en las últimas décadas en Argentina, no ha habido manifestaciones sobresalientes en las sociedades reconquistense y venadense.

Asimismo, entre las estrategias de desarrollo vigentes, hemos identificado tres importantes elementos -planes estratégicos locales, Plan Estratégico Provincial y Agencias de desarrollo- que han tenido lugar a partir de la última etapa descentralizadora en Argentina, y en torno a los cuales intentamos considerar los resultados reales en espacios particulares -Reconquista y Venado Tuerto- de un proceso que por su alcance global parece por momentos volverse abstracto e inocuo en relación a los procesos de desarrollo territorial. Mediante nuestros casos de estudio, hemos deseado dejar en evidencia las repercusiones de la descentralización política-administrativa al tiempo que, como hemos ya mencionado anteriormente, destacar que la misma no es nociva por sí misma sino que es su forma inacabada la que genera buena parte de los obstáculos. Así es como la escasa correspondencia entre la descentralización administrativa y la descentralización fiscal continúa generando escasez de recursos humanos y económicos, al tiempo que la imposibilidad presupuestaria de alcanzar las metas planteadas da lugar a un progresivo desgaste que frustra el entusiasmo participativo de la ciudadanía, así como las relaciones entre ésta y la figura estatal, generalmente afectando más negativamente a la que se encuentra más cercana, o sea el gobierno local. Por ende, que propiciar ese avance desde la "desconcentración" a la "descentralización", podría significar la derrota de algunas de las limitaciones más importantes.

A ello se suma la limitación de recursos financieros locales que puedan contribuir al desarrollo mediante el apuntalamiento de las instituciones o el respaldo de acciones de diversa índole que puedan redundar en el crecimiento de ambas ciudades. Por eso, es materia aún pendiente generar y fortalecer entidades de financiación de base local, comprensivas de las características específicas de cada espacio, que faciliten, por ende, el acceso al crédito.

De igual manera, se torna necesario fortalecer las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles del Estado, ya que frente a diversos problemas, el ciudadano necesita que éstos sean considerados por el Estado en su totalidad, no de forma fragmentaria. En la misma medida, la articulación de las distintas administraciones estatales es crucial también en términos de desarrollo territorial, donde es preciso aunar esfuerzos que aisladamente tienen idénticos objetivos sobre los mismos espacios. El respaldo que, en este sentido, podría otorgar el Estado nacional, sería además una manera de superar otro obstáculo percibido, que está fundamentalmente vinculado a la inexperiencia que en general es más visible en los escenarios locales y regionales. Ella se hace evidente en las dificultades para afrontar los desafíos planteados por la descentralización, el

acercamiento a la ciudadanía mediante canales novedosos o las dificultades para fortalecer las relaciones interinstitucionales tanto dentro como fuera de los espacios locales/regionales. A diferencia de las limitaciones mencionadas anteriormente, éstas pueden ser subsanadas mediante la propia continuidad y fortalecimiento progresivo de dichas experiencias.

En términos de participación ciudadana, la implementación de presupuestos participativos -incluidos generalmente dentro de la estructura de dichos planes locales- asumen un protagonismo relevante, por la apropiación que la sociedad civil hace del mismo a través de la percepción de que sus propuestas y reclamos se materializan en la realidad, aunque más no sea mediante pequeñas obras o medidas. Así es como se los invita a ser protagonistas permanentes de la gestión pública y no limitar sus posibilidades de intervención en las decisiones de gobierno sólo al momento del sufragio. A su vez, la participación tampoco debe restringirse a la primigenia etapa de elaboración sino que es quizás aún más valioso el aporte ciudadano en la necesaria revisión que este tipo de procesos requiere de forma habitual, a los fines de rediscutir prioridades de acción de acuerdo al cambiante contexto regional, nacional e internacional. Sin embargo, es impensado que la participación ciudadana se diera de forma espontánea, por lo que la puesta en marcha de estas experiencias debe implicar claras pautas tendientes a fomentarla y sostenerla, siendo en este sentido el cumplimiento de las acciones priorizadas en los procesos participativos el más eficaz de los incentivos.

Además de los planes estratégicos y los presupuestos participativos que forman parte de él, en ambas ciudades también se visualizan otras acciones que, a diferencia de éstos, no siempre surgen o cuentan con la participación de los gobiernos provincial o local, aunque sí generalmente de algún otro actor público. Estas propuestas, con mayor o menor alcance, dan cuenta también de la posibilidad de impulsar acciones para el desarrollo que no necesariamente deben estar restringidas a los actores gubernamentales sino que pueden ser llevadas adelante por otros agentes, capaces de dotarlas de igual o mayor legitimidad y credibilidad. Aunque estas suelen ser más modestas y específicas, no sólo son relevantes sino que también dan muestras de que no siempre son los actores públicos los que promueven estas acciones, sino que también los privados o mixtos son capaces de llevarlas adelante. Todos ellos muestran diferentes constituciones, objetivos, capacidades y recursos, por lo que complejizan el escenario en el cual las mismas se generan.

Es preciso continuar consolidando estos procesos interactivos ya que ningún actor individual público o privado tiene el conocimiento y la capacidad de recursos para abordar los problemas unilateralmente. En este sentido, deseamos hacer hincapié en el intento

por parte de sus impulsores de que estos procesos sean plurales desde sus inicios, para lo que se ha convocado a gran diversidad de agentes con iguales posibilidades de participación -aunque en buena parte limitadas por la escasez de recursos mencionada en varias oportunidades-, y ante lo cual no hemos detectado en los procesos de desarrollo la decisiva influencia de ningún grupo que pudiera hacer imperar sus intereses particulares.

Para que ello tenga continuidad deben subsanarse dificultades o limitaciones que suelen presentarse cuando las estrategias planteadas no alcanzan a institucionalizarse plenamente, cuando las reglas de comportamiento y participación no están claras desde sus comienzos, cuando no existe una evaluación continua del proceso, o cuando el cambio partidario en el gobierno local, regional o nacional significa la interrupción del proyecto. Muchas de las falencias son fruto de la inexperiencia o inmadurez participativa de los actores en este tipo de iniciativas, en tanto otros obstáculos provienen de la ineficacia mostrada, fundamentalmente por parte de las instituciones promotoras de dichas instancias.

En este último aspecto buena parte de responsabilidad la tienen los distintos niveles del Estado, que son los que impulsan o intentan impulsar los proyectos más ambiciosos e integrales. Los gobiernos locales muestran dificultades para sostenerlos en el tiempo y para cumplir con los objetivos propuestos dada la escasez de recursos humanos y económicos. En tanto, el gobierno provincial, mediante su estrategia de consolidación de nodos está intentando integrarse a los territorios y dejar de ser un agente extraño y lejano. Tiene aún por delante la tarea de dotar de mayor legitimidad su presencia y sus propuestas, ya que de otra manera es difícil que pueda consolidar su rol de actor convocante/aglutinante y así mantener la colaboración de los actores endógenos. Por su parte, el Estado nacional ha impulsado hace algunos años su “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, la cual no ha tenido acciones reales y ha quedado apenas en un plano discursivo, siendo desconocida por la mayoría de los actores entrevistados en ambas localidades.

Aún con las limitaciones mencionadas, es evidente que los actores públicos dominan mediante la promoción de sus planes de desarrollo, los intentos de la construcción de la gobernanza. Sin embargo, hasta el momento, no han tenido la habilidad para promover relaciones intergubernamentales en torno a cuestiones clave y transversales a las diferentes instancias estatales. Tanto a su interior, en sus diversos niveles espaciales, como respecto a los otros actores presentes en el territorio, el poder estatal no deja de presentarse como el necesario y único actor capaz de articular las diferentes escalas de acción y sus respectivos múltiples agentes. Ciertas funciones de interés general continúan necesitando una ejecutividad centralizada y no un sistema deliberativo de gobernanza por

lo que es preciso reivindicar la insustituible presencia del Estado como promotor del desarrollo territorial.

Tras todo lo dicho, contemplando las características endógenas y regionales de Reconquista y Venado Tuerto tanto como la incidencia específica que en ellos han tenido la descentralización político-administrativo y el impulso a la construcción de la gobernanza, consideramos que la hipótesis principal ha quedado validada. Hemos llevado adelante el objetivo de analizar las potencialidades y capacidades reales de ambas ciudades, las cuales a pesar de contar con algunos aspectos comunes, presentan desiguales plataformas para desempeñar su rol de núcleos de intermediación.

Si bien Reconquista y Venado Tuerto comparten algunos aspectos que las han hecho objeto de un estudio comparativo, también muestran importantes diferencias naturales, sociales y económico-productivas que las posicionan de distinta manera frente al desafío de llevar adelante las riendas del desarrollo territorial local y regional. La ciudad del sur se encuentra internamente más consolidada, tanto en el plano espacial/urbano como social, por lo que desde hace algunas décadas ha ampliado sus horizontes, incluyendo en la agenda municipal sus fuertes intenciones de consolidarse como centro de su región. Es decir que si bien no está exenta de cuestiones aún por resolver, puede permitirse avanzar hacia objetivos más importantes, respecto a lo cual tiene más claras sus aspiraciones en relación a su vinculación con el exterior y fundamentalmente sus ansias de afianzarse como centro regional del sur santafesino. Por su parte, la ciudad del norte, sobrelleva con dificultad la atención de problemas internos, algunos de larga data y otros emergentes, por lo que se le plantea aún bastante más complejo asumir un papel protagónico dentro del desarrollo regional del norte provincial. La urgencia que imponen las problemáticas del día a día limita sus perspectivas de ambicionar objetivos mayores, tanto en su alcance espacial como temporal.

En tanto, en el marco de todas las estrategias actualmente desarrollándose en Reconquista, Venado Tuerto y sus respectivas regiones, observamos por un lado proyectos de base local/regional que con desiguales avances intentan dar pasos progresivamente más firmes en el largo y sinuoso camino que constituye la determinación consensuada de objetivos y la puesta en marcha de acciones tendientes a alcanzarlos. Al mismo tiempo, desde instancias supralocales se impone una suerte de mandato que posiciona a estas ciudades en roles de relevancia para los escenarios regionales en que se hallan localizadas.

En este sentido, y si bien las instancias locales y regionales son capaces de constituir plataformas idóneas para impulsar estrategias de desarrollo territorial, continúa siendo precisa la intervención del Estado provincial y nacional para comenzar a mitigar las

amplias diferencias existentes, al tiempo que prestar el respaldo en la mayoría de los casos tan necesario como ausente. De esta forma, el desarrollo territorial podría comenzar a ser considerado como un elemento transversal de las políticas públicas, como un proceso de características integradoras en torno al cual se articulen los diferentes niveles, se potencien las fortalezas de las que cada una de las instancias gubernamentales dispone y actué como catalizador de otros agentes privados y mixtos. De lo contrario, continuaremos haciendo referencia a esfuerzos aislados, con escaso impacto sobre las realidades territoriales que nos ocupan y preocupan.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía y fuentes documentales utilizadas

1. Bibliografía

Alcaraz, W. (2005) La provincia de Santa Fe, 1850 – 1915. Aspectos de la población, inmigración, colonización agrícola y ferrocarriles en el desarrollo provincial. Comunicación presentada en el *I Congreso Argentino de Inmigración y IV Congreso de Historia de los pueblos de la provincia de Santa Fe*, 10 al 12 de noviembre de 2005, Ciudad de Esperanza, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Amin, A. (2008) "La política regional en una economía global". En Fernández, V.; Amin, A.; Vigil, J. (Comps.), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Ed. Miño & Dávila, Buenos Aires, pp. 285-300.

Amin, A. (2004) "Regions unbound: towards a new politics and place", *Geografiska Annaler (B)*, Vol. 86, N° 1, pp. 31-42.

Anlló, G.; Kosacoff, B.; Ramos, A. (2007) "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007" en Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007,* Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, pp. 7-25.

Aranovich, C.; Chiozza, E. (1975) "División regional", en Chiozza, E. (Dir.), *El País de los Argentinos*, Tomo 1, CEAL, Buenos Aires.

Ascúa, R.; Kantis, H. (1998) *El Distrito Industrial de Rafaela y su Red de Relaciones*. Documento de trabajo.

Asheim, B.; Isaksen, A. (2002) "Regional, innovation system: the integration of local sticky and global ubiquitous knowledge", *Journal of Technology Transfer*, Nº 27, pp. 77-86.

Aydalot, P. (1986) *Milieux innovateurs en Europe*. GREMI. París.

Bagnasco, A. (1977) *Tre Italie. La problemática territoriale dello sviluppo italiano*. Il Mulino. Bolonia.

Banco Mundial (2007) *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial, Departamento de México y Colombia, Región de América Latina y El Caribe. México.

Banco Mundial (2002) *Instituciones para los mercados*. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, DC.

Banco Mundial (1998) *Argentina: The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan, A Background Report*. Washington, D.C.

Banco Mundial (1992) *Governance and Development*. Washington D. C.

Banco Mundial (1991) *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s.* Washington D.C.

Bárcena, A. (2001) "Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: desafíos y oportunidades", *Revista de Economía*, Nº 790, febrero-marzo, pp. 51-61. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de España.

Becattini, G. (1992) "El distrito italiano marshalliano como concepto socioeconómico", en Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (Comps.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid, pp. 61-79.

Bellet Sanfeliu, C.; Beltrao Sposito, E. (Eds.) (2009) *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado.* Edicions de la Universitat de Lleida. España.

Bellet, C.; Llop, J. M. (2004a) “Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. XXXVI, Nº 141, pp. 569-581.

Bellet, C.; Llop, J. M. (2004b) “Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias”, *Scripta Nova*, Vol. III, Nº 165, pp. 1-30.

Bellet, C.; Llop, J. M. (Eds.) (2000) *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio. Lleida.

Bellet, C.; Llop, J.M. (1999) *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Ajuntament de Lleida-UIA-UNESCO. Lleida.

Bertozzi, M. (2012) *Venado Tuerto de 1900*. Edición propia. Venado Tuerto.

Boisier, S. (2004) "Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *EURE*, Vol. 30, N° 90, pp. 27-40.

Boisier, S. (1999) "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinergético", *Estudos urbanos e regionais*, N° 2, pp. 39-53.

Boisier, S. (1998) “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, N° 18, Madrid, pp. 13-35.

Boisier, S. (1988) “Las regiones como espacios socialmente construidos”, *Revista CEPAL*, N° 35, pp. 39-54, Santiago de Chile.

Bolay, J.C.; Rabinovich, A. (2004) “Intermediate cities in Latin America, risk and opportunities of coherent urban development”, *Cities*, Vol. 21, N° 5, pp. 407- 421.

Borja, J. (1985) “Descentralización. Una cuestión de método”, Autonomies, *Revista catalana de derecho público*, N° 2 - 3, pp. 21-46.

Boscherini, F.; Costamagna, P. (1998) *Desarrollo Local y Rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela*. Documento de trabajo.

Bresser Pereira, L. (1998) “La reconstrucción del Estado en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° Especial 50 años, pp. 105-110, Santiago de Chile.

Brusco, S. (1982) “The emilian model: descentralization and social integration”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 6, pp.167-184.

Bukstein, G. (2006) Algunas aproximaciones sobre el mercado laboral de la provincia de Santa Fe, en Panaia, M. (Coord.), *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo Litoral*, Impresiones Buenos Aires, pp. 125-152.

Burki, S.; Perry, G.; Dillinger, W. (1999) “Más allá del centro. La descentralización del Estado”, en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington D.C.

Camagni, R. (1991) *Innovation networks. Spatial perspectives*. Belhaven Press. Londres.

Campbell, T. (1997) *Innovations and risks Taking. The engine of reform in local government in Latin American and Caribbean*. World Bank Discussion Paper N° 357.

Camou, A. (2001) *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO-IISUNAM. Plaza y Valdés. México.

Cao, H.; Esteso, R. (2001) “La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los ’90 y nueva agenda”, *Revista de Administración Pública y Gestión Estatal*, N°1, Magíster en Administración Pública – FCE/UNL, Santa Fe.

Cao, H.; Vaca, J. (2007) “El fracaso de la descentralización argentina”, *Andamios, Revista de Investigación Social*, Vol. 4, N° 7, pp. 249-267.

Capello, R. (1999) “Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus collective learning processes”, *Regional Studies*, Vol. 33, Nº 54, pp. 379-389.

CEPAL (2011) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. División de Desarrollo Económico. Argentina.

Cetrángolo, O.; Jiménez, J.P. (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina“, *Revista de la CEPAL*, Nº 84, pp. 117-134.

Ciccolella, P. (1999) “Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?”, Ponencia presentada en el *V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio*, 22 al 24 de septiembre. Toluca, México.

Ciccolella, P. (1998) “Territorio de consumo. Redefinición del espacio en Buenos Aires en el fin de siglo”, Ponencia presentada en el *IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio*, 22 al 24 de abril, Bogotá, Colombia.

Codazzi, L; Lorenzón, M. (2005) Los inmigrantes y su papel en la construcción de un gobierno local. Comunicación presentada en el *I Congreso Argentino de Inmigración y IV Congreso de Historia de los pueblos de la provincia de Santa Fe*, 10 al 12 de noviembre de 2005, Ciudad de Esperanza, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Cooke, P.; Morgan, K. (1998) *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press. Oxford.

Coraggio, J.L. (1997) *Descentralización: el día después...,* Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Corti, A. (2010) *La generación de trabajo rural como objetivo de un proceso de intervención para el desarrollo rural.* Documento de Trabajo. INTA. Estación Experimental Reconquista.

Corti; A.; Lacelli, G. (2010) *Desarrollo local: alcances y limitaciones. Análisis después de cinco años de experiencia.* Documento de Trabajo. INTA. Estación Experimental Reconquista.

Corti, F.; Pilatti, O. (2003) Proyecto de Desarrollo Rural Local. INTA Reconquista y Asociación para el Desarrollo Regional del Sur del Depto. Gral. Obligado y Norte de San Javier. Manuscrito inédito.

Costamagna, P. (2000) *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina* (LC/R.2011). CEPAL. Santiago de Chile.

Costamagna, P. (1998) “Desarrollo Económico Local, La Experiencia Rafaelina”, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N° 10.

Cravacuore D.; Ilari, S.; Villar, A. (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Crevoisier, O. (2004) “The innovative milieus approach: toward a territorialized understanding of the economy?”, *Economic Geography*, Vol. 80, N° 4, pp. 367-379.

Cuello, F. (2006) *Venado Tuerto y sus alrededores. Naturaleza, Geografía e Historia*. Edición propia. Venado Tuerto.

Cuervo, L. M. (2003) *Ciudad y Globalización en América Latina: estado del arte*. Serie Gestión Pública N° 37. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. CEPAL.

Cuervo González, L.M. (2003) *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendación de políticas y perspectivas de investigación*. Serie Gestión Pública Nº 41, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cursack, A.M.; Castignani, H.; Castignani, M.I.; Osan, O.; Suero, M.; Brizi, M.C. (2008) Optimización en empresas lecheras mixtas. Presentado en *el 2º Congreso Regional de Economía Agraria, 3 º Congreso Rioplatense de Economía Agraria, XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*, Montevideo, 5 al 7 de Noviembre de 2008.

Daguerre, C.; Durán, L.; Lara, A. (1997) *Argentina. Mitos y realidades.* Lugar Editorial. Buenos Aires.

D'amico, M.V.; Pinedo, J. (2009) "Debates y derivas en investigaciones sobre 'los piqueteros'. Una bitácora de lectura", *Revista Sociohistórica*, N° 25, pp. 155-180.

Daus, F. (1969) *Fundamentos para una división regional de la Argentina*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía “Romualdo Ardissone”, Serie A, Nº 28, Buenos Aires.

De Mattos, Carlos A. (2002), “Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana”. Ponencia presentada en el *VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, 27 al 29 de noviembre, Camagüey, Cuba.

De Mattos, C. (1990) “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, *Revista Estudios Regionales*, N° 26, pp. 49-70.

Di Marco, G. (2003) "Las asambleas. Politización de la sociedad civil", *Revista Observatorio Social*, N° 11, pp. 14-17.

Erbiti, C. (2007) Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del Siglo XX: Desafíos para la gestión del territorio. Trabajo presentado en el *IV Seminario de Ordenamiento territorial y Problemáticas urbanas*. UNCuyo Mendoza.

Evans, P. (Ed.) (1996) *State-society sinergy: government and social capital in development*. Institute for International Studies. Berkeley.

Fernández, V. (2002) “Transformación del Estado y procesos de descentralización en los 90s. La propuesta del Banco Mundial y las lógicas intereses del capitalismo global posfordista”, *Revista Problemas del Desarrollo*, N° 128, enero-marzo, pp. 55-93.

Fernández, V.; Alfaro, M.B.; Davies, C. (2009) “Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo”, Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 9, Nº 31, pp. 629-680.

Fernández, V.; Vigil, J.; Davies, C.; Dundas, M. V.; Güemes, M. C.; Villalba, M. (2008) *Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina.* Editorial Miño & Dávila. Buenos Aires.

Fernández, V.; Vigil, J.; Güemes, M.C. (2006) “Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana”, *Desenvolvimento em Questao*, Año 4, N° 8, pp. 35-72.

Fernandez, V. R. ; Tealdo, J. C. (2004) "La industria argentina en los 90s y el discurso de la desimplicación estatal", *Revista Economía y Sociedad*, N° 22, pp. 1-26. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Estadual de Campinas. Brasil.

Fernández, V.; Villalba, M. (2004) “Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 54, N° 3, pp. 184 -195.

Fernández Bugna; C.; Kosacoff, B. (2009) *El futuro de Rosario y su región. El desafío de un desarrollo económico sustentable*. Documento de Proyecto. CEPAL. Santiago de Chile.

Fernández Bugna, C.; Porta, F. (2007) El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural, en Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007,* Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, pp. 63-105.

Fernández Güell, J. M. (2006) *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos.* Editorial Reverté. Barcelona.

Ferraro, C. (1998) *Ambiente, Entorno Institucional y Desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su Región*. CEPAL. Buenos Aires.

Finot, I. (2005) “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, *Revista de la CEPAL* N° 86, pp. 29-46.

Finot, I. (2002) “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, *Revista de la CEPAL*, N° 78, pp. 139-149.

Finot, I. (1997) *Descentralización y participación en América Latina: cómo conciliar eficiencia con equidad*. ILPES/ DDGL.

Florida, R. (1995) “Toward The Learning Region”, *Futures*, Vol. 27, Nº 5, pp. 527-536.

Fondo Monetario Internacional (1997) *Good governance. The IMF’s role*. International Monetary Fund, Publication Services. Washington, D.C.

Frago i Clols, L. (2008) “Aproximación metodológica a las ciudades medias en Brasil”. *X Coloquio internacional de Geocrítica*, 26 al 30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona, España.

Freeman, C. (1995) “The National System of Innovation in Historical Perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19, pp. 5-24.

Fundación Apertura (2009) Proyecto de mejora de la competitividad, desarrollo y ordenamiento del sistema urbano nacional. Estudio de caso: Microrregión Venado Tuerto. Trabajo de consultoría a pedido del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina.

Garay, A. (2004) “Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventas”. En Ziccardi, A. (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM, México, pp. 297-316.

García, A.; Mignacco, G. (2005) "La marca del desierto. La construcción de la identidad de Venado Tuerto, un pueblo fundado en la huella de una frontera interior", *Revista Lote*, N° 100, pp. 7- 8.

García, A.; Mignacco, G. (2004) "In the name of power: Culture and place names in Venado Tuerto", *Irish Migration Studies in Latin America*, Vol. 2, N° 3, pp.33-40. Society for Irish Latin American Studies. Switzerland.

García Delgado, D. (1998) *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ariel. Buenos Aires.

Gault, M. (1989) *Villes intermédiaries pour l'Europe?* Syros Alternatives. París.

Genro, T.; de Souza, U. (1997) *Orçamento Participativo. A experiencia de Porto Alegre*. Fundaçáo Perseu Abramo. Brasil.

Graña, F. (2005) *Diálogo social y gobernanza en la era del 'Estado mínimo'*. CINTERFOR Montevideo, Papeles de la oficina técnica N° 16.

Gorenstein, S.; Landriscini, G.; Hernández, J. (Comp.) (2012) *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas.* Ediciones Ciccus. Buenos Aires.

Hellman, J.; Jones, G. ; Kaufmann, D.; Schankerman, M. (2000) *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies.* Policy Research Working Paper. The World Bank, World Bank Institute Governance, Regulation and Finance, and European Bank for Reconstruction and Development Chief Economist's Office, WPS 2312. Washington D. C.

Herrera, E. (2003) Descentralización. Material perteneciente al *III Curso centroamericano de gestión urbana*, 1 al 11 de junio de 2003, San Salvador, El Salvador. The World Bank Group.

Iturburu, M. (2000) *Municipios argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones.

Jessop, R. (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la Catarata. Madrid.

Jessop, R. (2003) "Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony". En Bang, H. (Ed.), *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, pp. 101-116.

Jessop, R. (1998) "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, N° 50, Vol. 1, 29-46.

Jones, M. (2008) "El surgimiento del Estado regional en la gobernanza económica: ¿"asociaciones para la prosperidad" o nuevas escalas del poder estatal?". En Fernández, V.; Amin, A.; Vigil, J. (Ed.), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Editorial Miño & Dávila, Buenos Aires, pp. 144-174.

Jordan, R.; Simioni, D. (Comps.) (1998) *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL LC/L. 1117.

Kantis, H.; Federico, J; Baruj, G. (2009) *Una década de políticas de apoyo a las PyMEs en Argentina: una mirada evolutiva.* Documento de Proyecto. BID.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2010) *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*. Policy Research Working Paper 5430. World Bank.

Kliksberg, B.; Tomassini, L. (2000) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID /FCE. Buenos Aires.

Kooiman, J. (2005) “Gobernar en gobernanza”. En Cerrillo i Martínez, A. (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, España, pp. 57-81.

Kooiman, J.; Bavinck, M.; Chuenpagdee, R.; Mahon, R.; Pullin, R. (2008) “Interactive Governance and Governability: An Introduction”, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol. 7, N° 1, pp. 1-11.

Kosacoff, B. (2010) *Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008).* Colección de Documento de Proyecto, CEPAL.

Kosacoff, B. (1993) *La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada.* Documento de Trabajo Nº 53. CEPAL. Oficina Buenos Aires.

Le Galés, P. (1998) “Regulations and governance in European cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Issue 3, pp. 482-506.

Lobato Correa, R. (2006) Construindo o conceito de cidade média. *II Simposio Internacional cidades médias, dinámica económica e produçao do espaço*, 6 al 9 de noviembre de 2006, Universidade Federal de Uberlandia, Brasil.

Lorenzini, H.; Rey Balmaceda, R. (1992) *Geografía de la Argentina.* AZ Editora. Buenos Aires,

Lundvall, B. (1992) *National System of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Printer. Londres.

Orlansky, D. (2010) Gobernanza, Instituciones y Desarrollo: Argentina en el contexto regional (1996-2008), *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, 28 a 30 de julio de 2010, Buenos Aires.

Madoery, O. (2009) "Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial. Rosario, Argentina, 1995-2008", *Semestre Económico*, Vol. 12, N° 24, pp. 69-92. Universidad de Medellín. Colombia.

Madoery, O. (1999) El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. Trabajo presentado en el *Seminario Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario, Argentina.

Maillat, D. (1995) “Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy”, *Entrepreuneurship & Regional Development*, Vol. 7, pp. 157-165.

Malmberg, A. (1997) “Industrial geography: location and learning”, *Progress in Human Geography*, Vol. 21, Nº 4, pp. 573-582.

Manzanal, M. (2006) “Descentralización y municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones”, Crítica en Desarrollo, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Nº 1, primer semestre, pp. 37-60.

Mayntz, R. (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 1-8, Caracas.

Mayntz, R. (1998) *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Papers N° 50, European University Institute.

Massey, D. (2005) *For space*. Sage. London.

Méndez, R. (Dir.) (2010) *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España.* Fundación BBVA. España.

Méndez, R. (2002) “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes”, *Revista EURE*, Vol. 28, Nº 84, pp. 63-83.

Méndez, R. (1998) "Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica", *Revista EURE*, Vol. 24, N° 73, pp. 31-54.

Méndez, R.; Sánchez Moral, S.; Abad, L.; García Balestena, I. (2008) “Dinámicas industriales, innovación y sistema urbano en España: trayectorias de las ciudades intermedias”. *Boletín de la A.G.E.*, N° 46, pp. 227-260.

Méndez, R.; Michelini, J.; Romeiro, P. (2006a) “Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. XXXVIII, Nº 148, 377-395.

Méndez, R.; Michelini, J.; Romeiro, P.; Sánchez, S. (2006b) “Ciudades intermedias y desarrollo territorial en Castilla – La Mancha”, *Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*, Nº 6, 69-93.

Michelini, J. J.; Davies, C. (2009) Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino. Documento de trabajo N° 5. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano (GEDEUR).

Montecinos, E. (2005) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 93, pp. 77-88.

Moreira, M. E.; Ravazzola, A. M. (2004) "Las instituciones de gobierno de Reconquista 1876-1922". Archivo Histórico Municipal de Reconquista. Secretaría de Cultura y Educación. Municipalidad de Reconquista.

Morosinni, P. (2004) “Industrial clusters, knowledge integration and performance”, *World Development*, Vol. 32, N° 2, pp. 305-326.

Oates (1972) *Fiscal federalism*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (1995) *Participatory development and good governance*. Development co-operations guidelines series. París.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1994) *La reinvención del gobierno*. Editorial Paidós. Barcelona.

Oyhanarte, M.; Niilus, P. (2007) Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina. Comunicación presentada en el *Foro Regional “Reinvención del Gobierno en América Latina”*, 2 al 4 de mayo, Brasilia, Brasil.

Palomino, H. (2003) “Las experiencias actuales de autogestión en Argentina”, *Nueva Sociedad*, N° 184, pp. 115-128.

Panigatti, J.; Cruzate, G.; Vivas, H. (Ed.) (2007) *Suelos y ambientes de Santa Fe*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Porter, M. (1990) *La ventaja competitiva de las naciones*. Editorial Vergara. Buenos Aires.

Prates, L. (1998) “Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”, *Reforma y Democracia*, N° 12, pp. 25-45.

Pulido, N. (2010) Nueva relevancia de los Gobiernos locales: Gobernanza y Auditorías Ciudadanas en municipios de la Argentina. Exposición en el *Seminario Internacional "Gobiernos locales del Cono Sur: desafíos para el fortalecimiento de capacidades socio políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática"*. FLACSO Uruguay. 15 y 16 de abril de 2010. Montevideo, Uruguay.

Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton University Press. Nueva Jersey.

Quintar, A.; Boscherini, F. (1996) *Política Industrial A Nivel Local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresa industriales de Rafaela, Argentina*. CEPAL.

Quintar, A.; Ascúa, R.; Gatto, F.; Ferraro, C. (1993) *Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina"*, Documento de Trabajo CFI-CEPAL N° 35, Publicación CEPAL LC/BUE/R 179.

Rebón, J. (2006) "Las empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 24, N° 2, pp. 149-172.

Red Interamericana para la democracia (2005). *Índice de participación ciudadana*. Informe N° 2. Argentina.

Regonat, A. (2011) "Puerto Reconquista teje su red de desarrollo", *Dossier 'Extensión Rural', Revista Voces y Ecos* N° 27, p. 25. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Restrepo, D. (1994) "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura", *Revista EURE*, Vol. 20, N° 59, pp. 93-109, Santiago de Chile.

Retamozo, M. (2011) "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina", *Polis*, Vol. 10, N° 28, pp. 243-279

Ribeiro Leal, S. (2004) *Modelos de descentralización y de democracia participativa en la gestión local en Brasil. Gestión de las transformaciones sociales*, Documentos de Debate N° 68, UNESCO. París.

Roccatagliata, J. (Coord.) (1992) *La Argentina: geografía general y los marcos regionales*. Editorial Planeta. Buenos Aires.

Roccatagliata, J. (1986) *Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial. De la centralización a la descentralización con proyección continental y oceánica*. Pleamar. Buenos Aires.

Rosenfeld, A. (1994) *Descentralización y gobiernos locales en América Latina*. Programa de Gestión Urbana (PGU/PNUD/HABITAT/GTZ / Banco Mundial).

Rosenfeld, S. (2002) *Creating smart systems: A guide to cluster strategies in less favoured regions*. European Union Regional Policy. Brussels.

Sabatini, F. (1998) "Direcciones para el futuro". En Jordan, R.; Simioni, D. (Comps.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL LC/L. 1117, pp. 127-214.

Salom Carrasco, J. (1994) "Ciudades medias y centros intermedios en el arco mediterráneo". En Campos Romero, M. L.; Campesino Fernández, A. J.; Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.), *Las ciudades españolas a fines del siglo XX*, I Coloquio de Geografía Urbana, Cuenca, pp. 53-56.

Sassone, M.S. (2000) "Reestructuración territorial y ciudades intermedias en Argentina", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XXXII, N° 123, pp. 57-92.

Sassone, M.S. (1993) *Sistema de ciudades en la Argentina. Cambios en la estructuración territorial*. Programa de Investigaciones Geodemográficas, Serie Documentos, N° 33, Buenos Aires.

Sassone, S. (1992) "Subsistemas urbanos policéntricos en los sistemas nacionales de ciudades. Un caso en la Argentina", *Revista Geográfica*, Nº 116, pp. 85-111.

Scalerandi, G. (2011) Concentración de la producción agropecuaria en la provincia de Santa Fe entre los años 1988-2002. Presentado en las *XVI Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*, Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, 6 y 7 de octubre de 2011.

Scott, W. (1988) *Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe.* Pion Limited. Londres.

Scott, A.; Storper, M. (1987) "High technology industry and regional development: a theoretical critique and reconstruction", *International Social Science Journal*, Nº 112, pp. 215-232.

Stoker, G. (2010) "El estudio comparado de la gobernanza local: hacia un enfoque global", *Política y Sociedad*, Vol. 47, N° 3, pp. 207-218.

Stoker, G. (2006) *The Comparative Study of Local Governance: the need to go global,* Seminar paper, Hallsworth Conference, University of Manchester, March 2006.

Stoker, G. (1998) "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, N° 1, pp. 17-28.

Storper, M. (1995) "The resurgence of regional economies ten years later: the region as nexus of untraded interdependencies", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 2, N° 3, pp. 191-221.

Stren, R. (2002) New approaches to urban governance in Latin America. *CIID Conference*, Montevideo, 6 y 7 de abril de 2000. Disponible en http://www.idrc.ca/en/ev-22827-201-1-DO_TOPIC.html#1.

Svampa, M. (2010) Movimientos sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina. Working Paper. Universität Kassel. Alemania.

Svampa, M.; Pereyra, S. (2003) Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Swyngedouw, E. (1997) "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale". En Cox, K. (Ed.), *Spaces of Globalization. Reasserting the power of the local*. The Guilford Press. Nueva York, pp. 137-166.

Tanzi, V. (1995) Fiscal Federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. Documento presentado en la *Conferencia anual del Banco Mundial sobre desarrollo económico.* Washington D.C. 1 y 2 de mayo.

Tanzi, V. (1994) "Corruption, governmental activities and markets". IMF Working Paper N° 94/99. International Monetary Fund, Washington D.C.

Tchintian, C.; Boix, M. (2010) *Diagnóstico comunitario y líneas de acción en Venado Tuerto*, Documento de Trabajo N°40, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.

Usach, N.; Garrido Yserte, R. (2008) Globalización y ciudades en América Latina ¿Es el turno de las ciudades intermedias en América Latina? Serie Documentos de Trabajo 10/2008. Universidad de Alcalá, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.

Vapñarsky, C. (1995) "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 138, pp. 227-254.

Vázquez Barquero, A. (1999) *Desarrollo, redes e innovación*. Editorial Pirámide. Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Editorial Pirámide. Madrid.

Véliz, C. (1984) *La tradición centralista de América Latina*. Editorial Ariel. Barcelona.

Vidal, C. (2012) "Segundo Foro Regional del Agua", *Revista Voces y Ecos*, N° 28, pp. 48-50. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Vilagrasa, J. (2000) "Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes". Disponible en www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm.

Vilagrasa, J. (1999) "Las ciudades pequeñas y medias en España". En Domínguez, R. (Coord.), *La ciudad, tamaño y crecimiento*, *III Coloquio de Geografía Urbana*, Málaga, pp. 17-51.

Villar A. (2005) "Una década de Desarrollo Local en Argentina Balance y perspectivas", *Revista Mundo Urbano*, N° 24, pp. 1-23.

World Bank (2000) *Entering the 21st Century. World Development Report 1999-2000.* Oxford University Press. Washington.

Yoguel, G.; López, M. (1999) *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela*. Documento de trabajo.

2. Artículos periodísticos

Agencia Federal de Noticias, (06/05/2013), "Conforman una asociación regional para la provisión de gas natural", http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=541316&ID_Seccion=126

Melincué Diario, (07/03/2013), "La Provincia entregó aportes no reintegrables a la Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur", http://melincuediario.com.ar/la-provincia-entrego-aporte-no-reintegrables-a-la-agencia-para-el-desarrollo-santa-fe-sur/

Periódico Clarín, (05/06/2010), "¿Universidad Agraria Nacional?", http://www.clarin.com/rural/Universidad-agraria-nacional_0_274772706.html

Periódico digital Cuenca Rural, (10/05/2013), "El Cluster de la Semilla consolida su institucionalización en el territorio", http://www.cuencarural.com/agricultura/82925-el-cluster-de-la-semilla-consolida-su-institucionalizacion-en-el-territorio/

Periódico digital Más, (19/11/2012), "El Intendente gestionará créditos hipotecarios ante Diego Bossio", http://www.masvenadotuerto.com.ar/875/venado-tuerto/56357-el-intendente-gestionara-creditos-hipotecarios-ante-diego-bossio.html

Periódico digital Más, (11/10/2012), "Radiografía de los asentamientos irregulares en Venado Tuerto", http://www.masvenadotuerto.com.ar/875/venado-tuerto/51407-radiografia-de-los-asentamientos-irregulares-en-venado-tuerto.html

Periódico digital Noticias Venado, (16/05/2013), "Se realizó en Venado Tuerto el Congreso Anual de Vecinalismo", http://www.noticiasvenado.com.ar/new/index.php/locales/politica/3763-se-realizo-en-venado-tuerto-el-congreso-anual-de-vecinalismo.html

Periódico digital Reconquista Medios, (04/06/2012), "Firmaron convenio entre Reconquista y Avellaneda para la gestión integral de residuos sólidos urbanos", http://www.reconquistamedios.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=11865%3Afirmaran-convenio-entre-reconquista-y-avellaneda-para-la-gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos&Itemid=993

Periódico digital Rosario Net, (15/06/2012), "Media Sanción para la integración del Humedal Laguna de Melincué", http://www.rosarionet.com.ar/rnetw/nota106840

Periódico digital Sin mordaza, (06/06/2013), "Se define la inserción en "Ciudades Inteligentes"", http://www.sinmordaza.com/noticia/177200-se-define-la-insercion-en-ciudades-inteligentes.html

Periódico digital Venado 24, (14/02/2013), "Avanza en su definición el estudio Venado Tuerto III", http://www.venado24.com.ar/index.php/ciudad/sociales/7458-avanza-en-su-definicion-el-estudio-venado-tuerto-iii

Periódico El Litoral, (25/02/2013), "Avellaneda suma infraestructura para afianzar su perfil industrial", http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/02/25/regionales/REGI-01.html

Periódico El Litoral, (10/07/2012), "Sigue la usurpación de tierras pese a los esfuerzos oficiales por desactivarla", http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/77933.

Periódico El Litoral, (03/07/2012), "Reconquista: más de 140 familias ocuparon ilegalmente terrenos", http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/07/03/regionales/REGI-01.html

Periódico El Litoral, (05/01/2012), "Autoridades de Reconquista y Avellaneda acuerdan una agenda conjunta de trabajo", http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/01/05/regionales/REGI-01.html

Periódico El Litoral, (03/11/2011), "Bertero presidió encuentro sobre banca cooperativa en Reconquista", http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/11/03/regionales/REGI-02.html

Periódico El Litoral, (01/03/2010), "Reconquista: denuncian que la salud está colapsada por la falta de recursos", http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/03/01/regionales/REGI-04.html

Periódico El Litoral, Suplemento Nosotros, (21/03/2009), "Estancias ovejeras santafesinas", http://www.ellitoral.com/diarios/2009/03/21/nosotros/NOS-10.html

Periódico El Litoral, (02/08/2008), "Mesa Agroecológica del norte apoya producciones alternativas", http://www2.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/08/02/regionales/REGI-2.html

Periódico El Litoral, (12/06/2006), "Organizan el Foro Ganadero", http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/06/12/regionales/REGI-05.html

Periódico La Capital, (11/09/2012) "Un diputado pide expropiar terrenos del Swift para viviendas", http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2012/09/11/noticia_0017.html

Periódico La Capital, (08/03/2010), "Preocupa la usurpación de terrenos públicos y privados en Venado", http://www.lacapital.com.ar/la-region/Preocupa-la-usurpacioacuten-de-terrenos-puacuteblicos-y-privados-en-Venado--20100308-0014.html

Periódico La Nación, (04/03/2008), "Nueva zona primaria aduanera en Santa Fe", http://www.lanacion.com.ar/992020-nueva-zona-primaria-aduanera-en-santa-fe

Periódico Uno, (19/06/2013), "El gobierno pondrá en funcionamiento una Red de Agencias de Desarrollo Regional", http://www.unosantafe.com.ar/santafe/El-gobierno-pondra-en-funcionamiento-una-Red-de-Agencias-de-Desarrollo-Regional-20130619-0001.html

Periódico Uno, (19/01/2011), "Déficit habitacional: faltan más de 8.000 viviendas en Reconquista", http://www.unosantafe.com.ar/endebateesp/Deficit-habitacional-faltan-mas-de-8.000-viviendas-en-Reconquista--20110119-0014.html

3. Datos estadísticos

Censos de Población y Vivienda 1990, 2001 y 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

INDEC (2012) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario Resultados definitivos. Serie B Nº 2. Tomo 1. Octubre 2012.

Segundo Censo de la República Argentina de 1895 (1898) Taller tipográfico de la Penitenciaría Nacional. Buenos Aires.

Censos Nacionales 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980.

4. Entrevistas

Sr. Jacinto Speranza (Intendente de la ciudad de Reconquista). Reconquista. Junio 2012.

Sr. Héctor Ocampo (Ex-Intendente de la ciudad de Reconquista). Reconquista. Junio 2012.

Sr. Miguel Sánchez (Gerente de la Asociación para el Desarrollo Regional). Reconquista. Junio 2012.

Sr. Pablo Llanes (Coordinador de la Agencia para el Desarrollo Económico Productivo). Reconquista. Junio 2012.

Sra. Rosina Sandrigo (Secretaria del Centro Industrial y Comercial). Reconquista. Agosto 2012.

Sr. Osvaldo Fatala (Coordinador Nodo Reconquista del Plan Estratégico Provincial). Reconquista. Agosto 2012.

Sr. Osmar Batistuta (Presidente de la Sociedad Rural de Reconquista). Reconquista. Junio 2012.

Sra. Gladys Pereira (Secretaria de la Federación de Vecinales). Reconquista. Julio 2012.

Sra. Marina Martínez (Secretaria de la Cámara de Comercio Exterior). Reconquista. Junio 2012.

Sr. Miguel Ángel Berroni (Miembro del Ente Parque Industrial). Reconquista. Junio 2012.

Sra. Alicia Guibert (Secretaria académica de la Escuela Universitaria de Alimentos - Universidad Nacional del Litoral). Reconquista. Agosto 2012.

Sr. Eduardo Baroni (Director de la Escuela Universitaria de Alimentos - Universidad Nacional del Litoral). Reconquista. Agosto 2012.

Sr. Arturo Regonat (Investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Estación Experimental Agropecuaria Reconquista /Agencia de Extensión Rural). Reconquista. Agosto 2012.

Sr. Miguel Zanel (Gerente comercial de la empresa Proyección Electroluz). Reconquista. Julio 2012.

Sr. Fabián Prieto (Propietario de la empresa Alberto Prieto S.A. y presidente del Ente Parque Industrial). Reconquista. Junio 2012

Sra. Ana María Arzamendia (Delegada Seccional de la Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) - Departamento General Obligado). Reconquista. Junio 2012.

Sr. Ricardo Scholtus (Coordinador Polo Tecnológico del Norte santafesino). Santa Fe. Julio 2012.

Sr. Oscar Cena (Coordinador del Instituto de Cultura Popular - INCUPO). Reconquista. Julio 2012.

Sr. Daniel Martínez (Responsable de la Oficina de Relaciones Vecinales de la Municipalidad de Reconquista). Reconquista. Junio 2012.

Sr. Pablo Alcides Pila (Docente e Historiador). Reconquista. Julio 2012.

Sra. Norma Orlanda (Coordinadora de Gabinete de la Municipalidad de Venado Tuerto). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Guillermo Zampini (Secretario de Obras Privadas del Municipio de Venado Tuerto). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Ernesto De Mattia (Ex-Intendente de la ciudad de Venado Tuerto). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Andrés Virgilio (Presidente Centro Regional para el Desarrollo). Septiembre 2012.

Sr. Ricardo Repetto (Presidente Agencia para el Desarrollo Territorial). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Oscar Pieroni (Coordinador Nodo Venado Tuerto del Plan Estratégico Provincial). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Carlos Castagnani (Presidente de la Sociedad Rural de Venado Tuerto). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sra. Peggy Ghío (Presidenta Comisión Intervecinal de Venado Tuerto). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Miguel Ángel Arreghi (Presidente de la Cámara Industria y Comercio Exterior - CRICEX). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Guillermo Merino (Presidente Cooperativa de Parques Industriales, comercialización, provisión y de servicios públicos de Venado Tuerto Ltda.). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Jorge Amigo (Vicedecano de la Universidad Tecnológica Nacional - Regional Venado Tuerto). Venado Tuerto. Octubre 2012.

Sr. Eduardo Eito (Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Tecnológica Nacional - Regional Venado Tuerto). Venado Tuerto. Octubre 2010.

Sra. Cristina Aisenberg (Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Agencia de Extensión Rural Venado Tuerto). Venado Tuerto. Septiembre 2012.

Sr. Alberto Maurino (Delegado seccional de la Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) - Departamento General López). Santa Fe. Octubre 2012.

Sra. Paola Codemo (Oficina de Recursos Humanos de la Empresa Essen Aluminio S.A.). Venado Tuerto. Octubre 2012.

5. Otros documentos oficiales

Agenda Territorial Europea (2007) Comisión Europea.

Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Síntesis Ejecutiva, Metodología y Cronograma (2004) Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. República Argentina.

ESPON (2007) Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. ESPON Project 2.3.2. Final report. Part I. Luxemburgo.

Estrategia Territorial Europea (1999) Comisión Europea.

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2008) *Santa Fe en cifras*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Secretaría de Tecnologías para la Gestión. Instituto Provincial de Estadística y Censo.

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2012) Producto Bruto Geográfico. 1993-2011. Resultados Preliminares. Ministerio de Economía. Secretaría de Planificación y Política Económica. Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. Octubre 2012.

INTA (2011) Dossier Voces y Ecos Nº 27 "Extensión rural". Reconquista, Santa Fe, Argentina.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina (2011) Complejos Exportadores Provinciales. Informe anual 2010. Abril 2011. Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Económica. Dirección Nacional de Programación Económica Regional.

Municipalidad de Córdoba (1999) *Córdoba, ciudad en desarrollo.* Planes, proyectos y obras de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba, Argentina.

Municipalidad de Rosario (1998) *Plan Estratégico de la ciudad de Rosario*. Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Municipalidad de Venado Tuerto, Ordenanza Nº 3705/09, 22/04/2009.

Naciones Unidas (1994) *Un Programa de Desarrollo*. Secretariado General.

Organización de Estados Americanos (2008) *La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática*. Secretaría de Asuntos Políticos. Departamento de modernización del Estado y gobernabilidad.

Ortega, A. (2011) Informe de Evaluación Plan Estratégico. Municipalidad de Reconquista. Provincia de Santa Fe. Diciembre 2011.

Programa de Estudio sobre Planificación Espacial Europea (2000) Comisión Europea.

Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Reconquista (1998) Municipalidad de Reconquista. Secretaría de Planeamiento Urbano y Vivienda. Provincia de Santa Fe. Argentina.

Plan Estratégico Provincial (2008) Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 (2012) Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

Plan Estratégico Reconquista (2004). Municipalidad de Reconquista. Provincia de Santa Fe. Argentina.

Plan Estratégico Territorial “Argentina del Bicentenario” (2011). *Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización*. Avance II. Vol. 3. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversiones Públicas y Servicios. República Argentina.

Plan Estratégico Territorial “Argentina del Bicentenario” (1816-2016). *Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública.* Avance 2008. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversiones Públicas y Servicios. República Argentina.

Plan General Venado Tuerto (1998) Municipalidad de Venado Tuerto. Provincia de Santa Fe. Argentina.

Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) (2010) *Informe II Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo.* Secretaría de Relaciones Parlamentarias. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina.

Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social (2001) Comisión Europea.

6. Sitios de internet

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional: www.sepyme.gob.ar

Gobierno de la Provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar

Instituto Nacional de Estadística y Censo: www.indec.gov.ar

Gobierno de la ciudad de Reconquista: www.reconquista.gov.ar

Gobierno de la ciudad de Venado Tuerto: www.venadotuerto.gov.ar

Círculo Trentino de Reconquista: http://www.trentino.unlugar.com/

Sociedad Italiana de Socorros Mutuos: http://www.italianos.unlugar.com/rese.htm

Argentina histórica: http://argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=1&doc=69&cap=0

Historia y arqueología marítima: www.histarmar.com.ar (12/12/2012)
http://www.histarmar.com.ar/InfGral/FCalPuertoReconquista.htm
Mapoteca virtual: http://mapotecavirtual.blogspot.com.es/

ANEXO

A. Modelo de guión para entrevista semi-estructurada a miembros de instituciones clave

1. Características de la institución

1.a. Año de inicio de actividades:

1.b. Personal estable contratado:

1.c. Constitución: Pública - Privada - Mixta

1.d. Número de miembros y su evolución:

1.e. Cantidad de reuniones mensuales/anuales:

1. f. Presupuesto anual estimado y origen:

1.g. Líneas prioritarias de acción:

2. Descentralización política-administrativa e impacto sobre instancias subnacionales

2.a. ¿Qué efectos reales sobre la ciudad y la región considera que han tenido los procesos de descentralización acontecidos en las últimas décadas? (fundamentalmente respecto a la asignación de elaborar sus propias propuestas de desarrollo) ¿Se hallaban las instancias locales suficientemente capacitadas y con los recursos económicos necesarios?

2.b. ¿Han generado nuevas oportunidades o, por el contrario, hicieron que las instancias subnacionales quedaran todavía más libradas a su suerte?

2.c. ¿Considera que ha propiciado una mayor aproximación de los ciudadanos a las instancias locales de gobierno? ¿cómo considera el involucramiento ciudadano en los planes estratégicos locales?

2.d. ¿Cómo son las relaciones con las instancias provincial y nacional, fundamentalmente a partir de los proyectos de desarrollo territorial? ¿existen dificultades al respecto?

3. Participación en proyectos de desarrollo locales y/o regionales

3.1. Proyectos en los que participó: Plan estratégico local - PEP - PET - otros

3.2. ¿En qué etapas concretas participó la institución? (formulación, diagnóstico, ejecución, seguimiento)

3.3. ¿Hubo recursos humanos y/o económicos destinados específicamente a estos proyectos?

3.4. ¿En cuántas reuniones participó la institución?

3.5. ¿Cómo evaluaría esta participación?

3.6. ¿Qué grado de satisfacción encuentra respecto a cada una de las etapas? ¿cuáles fueron los puntos positivos y los obstáculos que considera existieron en cada una de ellas?

4. Construcción de la gobernanza (relaciones institucionales)

4.1. ¿Ha mantenido relaciones de cooperación con otra/s entidad/es local/es (pública, privada o mixta)? En caso afirmativo, ¿en qué consiste esa colaboración y desde cuándo se produce?

4.2. ¿Considera que existe algún obstáculo para el desarrollo de relaciones entre instituciones locales?

4.3. ¿Participa de alguna red supralocal? En caso afirmativo, ¿qué objetivos persigue esa red? ¿existen dificultades para establecer lazos con localidades vecinas?

5. Reconquista/Venado Tuerto como ciudades intermedias

5.1. ¿Considera que Reconquista/Venado Tuerto es una ciudad intermedia? ¿Por qué?

5.2. ¿Qué potencialidades y obstáculos internos y externos percibe para la consolidación de Reconquista/ Venado Tuerto como ciudad intermedia?

5.3. ¿Cree que su entorno regional contribuye u obstaculiza las oportunidades de la ciudad para constituir o consolidar una trayectoria de desarrollo estable?

5.3.a. *Dimensión socio-demográfica:*

- ¿Existen factores por parte de Reconquista/Venado Tuerto que atraen población circundante? ¿cuáles?

- ¿Hay dificultades para retener la población en su lugar de origen? (ya sea en nuestras ciudades de estudio como en otras localidades más pequeñas de su entorno)

- ¿Cuáles son las problemáticas sociales más destacadas de Reconquista/Venado Tuerto y su entorno? ¿Existen actualmente medidas para solucionarlas?

5.3.b. Dimensión económica-productiva:

- ¿Cómo percibe la evolución de la economía local y regional en los últimos 20 años? ¿considera que la ciudad y la región han seguido sendas similares?

- ¿Cómo definiría el entramado productivo de la región? ¿qué ventajas y desventajas podría señalar?

- ¿Qué factores serían necesarios para un mayor crecimiento productivo?

- ¿Considera que el empresario de la localidad o región es propenso a colaborar con instituciones comprometidas con el desarrollo territorial?

B. Modelo de guión para entrevista semi-estructurada a funcionarios municipales

1. Reconquista/Venado Tuerto: la ciudad y su entorno regional y provincial

1.1 En términos sociales y económicos, ¿cómo caracterizaría a ciudad? ¿qué dinámica han seguido estas esferas durante los últimos años?

1.2. ¿Cuáles considera las principales fortalezas y debilidades internas de la ciudad para establecer una senda de desarrollo estable?

1.3. ¿Cómo definiría el entramado productivo local? ¿qué ventajas y desventajas podría señalar? ¿algunos sectores o empresas tienen un peso determinante en la dinámica económica local? ¿Qué factores serían necesarios para un mayor crecimiento productivo?

1.4. ¿Cuáles son las mayores preocupaciones del municipio respecto al desarrollo territorial de la ciudad?

1.5. Según la definición de ciudades intermedias entendidas como "centros que pueden actuar como intermediarios entre la gran ciudad y los espacios rurales, susceptibles de generar conocimiento y desarrollo en su entorno próximo", ¿considera que Reconquista/Venado Tuerto es una ciudad intermedia? ¿qué características cree que le permiten o permitirían cumplir ese rol?

1.6. ¿Qué potencialidades y obstáculos internos y externos percibe para la consolidación de Reconquista/Venado Tuerto como ciudad intermedia?

1.7. ¿Cree que su entorno regional contribuye u obstaculiza las oportunidades de la ciudad para constituir o consolidar una trayectoria de desarrollo estable?

1.8. ¿Qué proyectos de origen local actualmente en curso o proyectados a futuro considera de mayor relevancia para el desarrollo territorial de la ciudad? ¿qué proyectos generados en las instancias provincial o nacional considera más importantes para contribuir con ese mismo objetivo?

2. Descentralización

2.1. A partir de los diferentes roles que ha desempeñado en la función pública durante las últimas décadas, ¿cómo analizaría la incidencia de los procesos descentralizadores sobre el rol de las instancias locales? ¿de qué manera impactó sobre el potencial rol de intermediación de Reconquista/Venado Tuerto?

2.2. ¿Cuál de los siguientes objetivos planteados por los impulsores de la descentralización política-administrativa considera que realmente se alcanzaron y en qué medida en el caso particular de la ciudad de Reconquista/Venado Tuerto?

- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (mayor grado de gobernanza)

- Asignación fiscal más justa y equitativa

- Promoción del desarrollo local y regional tendiente a una mayor homogeneidad del territorio provincial/nacional

- Mayor proximidad entre los ciudadanos y las autoridades

2.3. ¿Considera que las relaciones entre el gobierno nacional y las localidades han manifestado cambios (negativos o positivos) entre los años '90 y los posteriores al año 2000? ¿por ejemplo considerando la elaboración y/o concreción de proyectos conjuntos?

3. Gobernanza

3.1. ¿Considera que las nuevas atribuciones concedidas a las provincias y municipios han operado u operan como una oportunidad o como un problema para la gestión pública local?

3.2. ¿Participa el municipio de alguna red supralocal? En caso afirmativo, ¿qué objetivos persigue esa red? ¿existen dificultades para establecer lazos con localidades vecinas? ¿logró mantenerse en el tiempo?

3.3. ¿Cuál es el grado de participación de la sociedad civil en los proyectos generados desde el municipio? ¿Qué nivel de participación/cooperación observa por parte de las instituciones asentadas en la localidad?

3.4. Considerando las características internas de las instituciones más importantes y las relaciones entre las mismas, ¿cómo definiría en entramado institucional de Reconquista/Venado Tuerto? [¿débil, fuerte, con necesidad de fortalecerse?]

3.5. ¿Cómo caracterizaría a los empresarios locales/regionales en relación al interés por el desarrollo local/regional? ¿cuál es su grado de involucramiento en los proyectos locales generados por el municipio u otras instituciones públicas?

4. Planes estratégicos y otros instrumentos participativos

4.1. ¿Se ha registrado o se registra en el ámbito local la aplicación algunas líneas de acción de la denominada "Política nacional de desarrollo territorial"? ¿ha tenido o tiene el municipio alguna participación en la elaboración e implementación de esta política?

4.2. Respecto al Plan Estratégico Provincial, ¿ha promovido una articulación/cooperación particular entre la esfera provincial y municipal? ¿el municipio ha participado en alguna de las instancias del proyecto? ¿considera que la elección de Reconquista/Venado Tuerto como uno de los "nodos" del Plan ha impactado de alguna manera especial sobre la ciudad? ¿qué grado de satisfacción manifiesta respecto al desarrollo del mismo?

4.3. ¿Cómo se originó el despliegue del Plan Estratégico Local? ¿cuáles han sido las mayores dificultades para llevarlo adelante?

4.4. ¿Qué recepción ha tenido por parte de la sociedad civil? ¿podría identificar los actores que, además del municipio, cumplen un rol clave para el desarrollo del Plan? ¿echa de menos la participación de algún/os actor/es?

4.5. ¿El municipio cuenta con recursos humanos y económicos específicamente destinados al Plan Estratégico Local? ¿qué cantidad de RRHH y qué porcentaje de dinero sobre el presupuesto total del Municipio?

4.6. ¿Cómo evaluaría los resultados alcanzados hasta el momento? ¿cuáles de los objetivos planteados por el Plan cree prioritarios de alcanzar a corto plazo?

4.7. ¿Cómo surgió la idea del Proyecto de Presupuesto participativo? ¿consideraron experiencias realizadas en otras ciudades? ¿Cuál fue la recepción por parte de los ciudadanos? ¿enfrentaron/enfrentan dificultades serias en las etapas de elaboración e implementación del mismo?

C. Modelo de guión para entrevista semi-estructurada a miembros de la comisión directiva de los Parque industriales

1. Presentación de la institución

1.1. Inicio de actividades, características del Parque, cantidad de instituciones nucleadas, objetivos o actividades del Ente.

2. Reconquista: la ciudad y su entorno regional y provincial

2.1. ¿Cómo definiría el entramado productivo local? ¿qué ventajas y desventajas podría señalar (por ejemplo, respecto al resto de la región o la provincia)? ¿qué factores podrían propiciar la localización de empresas en la ciudad y cuáles podrían inhibir su instalación?

2.2. ¿Qué sectores o empresas tienen un peso determinante en la dinámica económica local? ¿Qué factores serían necesarios para un mayor crecimiento productivo?

2.3. ¿Qué tipo de recursos humanos demanda la industria local?¿existen dificultades para encontrar recursos calificados suficientes? ¿a qué podría deberse ello?

2.4. ¿Existieron o existen políticas industriales específicas para la ciudad o la región? objetivos, dificultades, resultados.

2.5. Según la definición de ciudades intermedias entendidas como "centros que pueden actuar como intermediarios entre la gran ciudad y los espacios rurales, susceptibles de generar conocimiento y desarrollo en su entorno próximo", ¿considera que Reconquista/Venado Tuerto es una ciudad intermedia? ¿qué características cree que le permiten o permitirían cumplir ese rol? ¿cuáles considera sus principales fortalezas y debilidades para alcanzar una senda de desarrollo territorial estable?

2.6. ¿Cree que su entorno regional contribuye u obstaculiza las oportunidades de la ciudad para constituir o consolidar una trayectoria de desarrollo estable?

2.7. ¿Cómo analiza el desarrollo local y regional en los últimos 20 años? ¿considera que la ciudad y la región han seguido sendas similares?

2.8. ¿Qué proyectos de origen local actualmente en curso o proyectados a futuro considera de mayor relevancia para el desarrollo territorial de la ciudad? ¿qué proyectos generados en las instancias provincial o nacional considera más importantes para contribuir con ese mismo objetivo?

3. Descentralización

3.1. ¿Cómo analiza el traspaso de funciones desde el ámbito nacional al provincial en décadas anteriores? ¿cuáles fueron los cambios más significativos y qué impacto real tuvo sobre el sector industrial?

4. Gobernanza

4.1. ¿Ha realizado o realiza actividades coordinadas con el municipio u otras instituciones locales/regionales/provinciales/nacionales? ¿cuáles? ¿con qué fines?

4.2. ¿Ha realizado o realiza actividades conjuntas con instituciones educativas o tecnológicas?

4.3. ¿Cómo caracterizaría el empresariado local? ¿es propenso a la cooperación/realización de actividades conjuntas?

4.4. Considerando las características internas de las instituciones más importantes y las relaciones entre las mismas, ¿cómo definiría en entramado institucional de Reconquista/Venado Tuerto? [¿débil, fuerte, con necesidad de fortalecerse?]

5. Planes estratégicos y otros instrumentos participativos

5.1. ¿Ha participado la institución de alguna de las instancias del Plan Estratégico Local? ¿en qué objetivos o acciones particulares se vieron más involucrados? ¿cómo calificaría la experiencia?

5.2. ¿Ha participado la institución de otra propuesta participativa como la "Política nacional de desarrollo territorial" o el Plan Estratégico Provincial? ¿cuáles son sus impresiones y su grado de satisfacción al respecto?

Introduction, hypothesis, objectives, summary and conclusions

Introduction

The present PhD dissertation stands within the debates and issues around the territorial development. In many cases, the notion of development is reduced only to its economic and productive connotation, but this research disagree with that perspective. Territorial development should not be restricted to economic impulse of a space, however must also be able to spread out the other components that the notion has: the social (welfare), environmental (sustainability), political (governance and local participation), cultural (defense of identity and heritage) and geographic (spatial planning) aspects. In that way, the development policies would be able to pursue the main objective of achieving higher levels of quality of life within the societies where they are applied (Mendez, 2002). After the breakdown of the Fordist mode of development and the inauguration of a new stage of capitalism, new theoretical bodies –with their respective concepts like industrial districts, intelligent regions, innovative media, regional innovation systems, learning regions, cluster- has emerged attributing renovated value to the territory in development strategies.

In the framework of this vast research area, we especially discuss the role of intermediate cities in the context of the province of Santa Fe (Argentina). The selection of this type of cities relies on the relevance that they have assumed by their local and regional characteristics and the impact that various recent local and non-local processes have had on them, including the deployment of development projects encouraged from different governmental levels. Thereby, cities and regions become suitable platforms through which to generate effective development strategies.

One of the processes that we refer to is the political and administrative decentralization. This process, strongly promoted by international organizations such as the World Bank and the International Monetary Fund, involved the transfer of power from the national state to sub-national levels. Thus, cities faced a double challenge: on the one hand, new roles for which, mostly, were poorly prepared, which consequently put them in front of severe administrative disorder and the need to reorganize the previous administration. On the other hand, cities face the insufficient transfer of financial resources, which cause a competition for investments among cities that might contribute to balance the new responsibilities powers without falling into an economic recession.

The necessary reorganization of provincial and local governments contributed to the emergence of other process that begins to gather greater relevance at the global level. We refer to the importance that certain academic and policy areas has given to building governance, understood as the set of complex mechanisms, processes and institutions

through which citizens and groups articulate their interests, mediate their differences and exercise their legal rights and obligations (Stren, 2002). The analysis of this new form of management, more cooperative and horizontal, involves the articulation of different modes of regulation in the territory in terms of political and social integration and capability of action, which leads to rethink the relationships between state, civil society and the market (Le Welsh, 1998; Mayntz, 1998; 2001).

The processes of constructing governance vary substantially in each case, depending on who lead them, how they do it and the objectives that motivate them. We can find experiences that were not born as a genuine local or regional expression but rather obey a mandate imposed from outside. In contrast, there are examples of genuine community involvement to coordinate through consensus building. In turn, the actors involved in the process can lead to a plural and inclusive representation where the multiplicity of interests take place while, in other cases, the manipulation of the project by some agents generates selective processes and only representative of one or some sectors of the community. Governance objectives are often precisely determine by those who drive its orientation, while in other cases objectives arise during and/or as a result of the factors involved in its formation. In the last few decades and nowadays, the promotion of good governance is generally associated with the aim of generating new dynamics of development. This process involves the same factors mentioned above: how, who, why.

In the Argentine case, the adoption of the neoliberal model in the '90s, meant the neglect of protectionist mechanisms by the central state and its strategic role in the process of development. This significant change leaves each local space to their fate in competitive arena´s market, looking for investments that allow them to confront the acute crisis that most of them were facing. In this institutional setting, localities and regions took on the challenge of a greater involvement in the formulation and implementation of development strategies, although, in recent times, there are few examples of strategies promoted by the Argentine national state that could complement this "bottom-up" imprint that have dominated earlier periods. All this leads us to spaces where multiple territorial development policies from different levels of government coexist.

Although the processes that we have referred to affect the subnational levels in general, this research specifically focuses on the impact that they have had on intermediate cities and the potential role of these elements as generators of regional development. These urban areas are defined not only by overcoming a certain population threshold, but also for its ability to become centers of specific resources since they can offer a wide variety of services from which to spread knowledge and dynamism, allowing the territory to balance the metropolitan macrocephaly (Vilagrasa, 2000; Bellet; Llop, 2004a; Mendez et al, 2006a; 2006b).

Indeed the cases selected in this research are located in an Argentine province -Santa Fe- characterized by important demographic imbalances. The 54,48% of its population is concentrated in conglomerates of Gran Rosario and Gran Santa Fe, located in the south and center of the province respectively. In this context, we consider two intermediate cities as individual case studies that were chose based on a qualitative and a quantitative criteria. Both cities have a population between 50.000 and 150.000 residents -Venado Tuerto (76.432) and Reconquista (73.293)-. Additionally, they show some outstanding qualitative aspects within their regional contexts like its socio-demographic characteristics (population growth, education's level achieved, social coverage); their economic-productive dynamics (number of industries and personnel occupied in them); and a significant existence of various public, private and mixed institutions, several of which are linked to local and regional development. At the same time, its location in the northern (Reconquista) and southern (Venado Tuerto) part of the province, allowed a comparative analysis between localities in significantly different areas.

These cities, in turn, are recognized as nodes within the Provincial Strategic Plan (PSP), launched in 2008, where the province is divided into five regions with their corresponding nodal core. The PSP, developed through funding from the European Community, aims to set a new regionalization in order to "address the particularities of an extremely widespread and heterogeneous territory, consolidating a proposal of solidarity and integration" (PEP, 2008, p 5.). At the same time, each of these cities has a Regional Development Agencies (RDA), and since they are part of the Argentine territory, they are included as part of the objectives of the Territorial Strategic Plan (TSP), although is not explicitly clarified, being both elements promoted by the national government. Finally, we should also mention that these localities conduct their own municipal strategic plans that have started in the late 90s in Venado Tuerto (1998) and the beginning of the next century in Reconquista (2004), having different degree of progress.

Therefore, these urban centers are clear examples of spaces in which territorial development strategies from different levels of government converge, which in some way could be an indicator that can make public and private institutions consider them as cities capable of acting as intermediary roles and thus rebalancing the heterogeneous provincial territory.

Hypothesis

The concept of intermediate city includes qualitative and quantitative aspects. The quantitative criteria contributes to define the group of cities located within certain population limits, considering the demographic characteristics of the national urban system. In Argentina, we called agglomerations or medium-sized cities to those urban

areas that are above 50.000 inhabitants and do not exceed the 150.000. Considering this urban stratum, there are certain qualitative features like the productive dynamics (trajectory industries and employed people), the institutional density (characteristics and relationships between entities), the quality of life of its inhabitants (educational level, level of social insurance, material deprivation index) that could specifically determine their abilities to become intermediate cities and play that role successfully.

Therefore, our main research hypothesis argues that despite occupying a prominent role within national and provincial urban hierarchy and besides their common characteristics and processes, medium-sized cities in the province of Santa Fe show uneven territorial development trajectories and as disparate abilities to perform intermediary roles. This heterogeneity could be explained by the endogenous characteristics of these cities, the way that their regional context condition them, and the way in which local and non-local processes converge and translate in a specific way in these specific areas.

From the main hypothesis mentioned above, and supporting it, the following secondary hypotheses emerge:

a. Endogenous characteristics of each locality and its heterogeneous regional contexts, in terms of the historical, socio-demographic, institutional and economic-productive background, could condition the opportunities of these cities -Reconquista and Venado Tuerto- to become urban centers able to outperform intermediary functions that might contribute to a more balanced development of the province.

Each of these cities has their specific demographic dynamics, productive performances, institutional features and quality of life, which associates with the relevance that can have the fact that those cities belong to specific regions with environments, economic performances and population distribution where they stand out. These circumstances demand and condition a leading role of these localities in achieving joint territorial development.

b. The heterogeneous arrangement/translation of processes of international scope in specific areas, such as decentralization and the promotion of the construction of governance, that could have serious impact on local, sub-national and national development projects, generates disparate opportunities and obstacles on each one of them. The incentive to the process of decentralization and the construction of territorial governance that international organisms have promoted in recent decades as well as the specific characteristics that they have adopted in each space, could have clear effects on the way that different development strategies, from different scales, are formulated and implemented converging in our study cities.

The coexistence of development projects arising from different levels of government, independent of each other and with the participation of several local and nonlocal actors, formulated around our cities could indicate a limited coordination between them and, therefore, insufficient deployment of strong inter-relationships that might contribute to more consistent development strategies. That is to say that the presence of a barely incipient process of building territorial governance could become an important obstacle for these cities to play a decisive role in its own development and their regions.

The confirmation of these hypotheses involves answering the following questions:

- Despite the fact that both cities belong to the same province, what are the factors that establish marked contrasts between the two cases?

- Have been any substantial differences in the way in which processes of national and international scope have taken place in these two particular spaces? How has this influenced its territorial development?

- Do these cities share socioeconomic characteristics with its regional context? Do they keep a similar path or do they been able to establish its own dynamics?

- How do the economic structures of Reconquista and Venado Tuerto look like? Which are their most important activity sectors and how do they influence their productive profile? What are the common characteristics and those that differ?

- Have these cities shared a similar process of settlement/colonization occupation? What are the population characteristics and their lifestyle conditions? Is there any correspondence or relationship between the economic-productive development and the social development of the cities under study?

- Do similar population dimensions promote similar institutional density in both localities? How are networks structure between local and supra-local actors taking place in Reconquista, Venado Tuerto and their respective areas?

- How all these aspects affect the capability of Reconquista and Venado Tuerto to become regional centers to promote not just local but also regional development? To what extent is each of the local and regional characteristics translates into opportunities or obstacles to carry out this role?

Objectives

After the research hypotheses have been defined, we propose as general objective to analyze the potential and real capability of Reconquista and Venado Tuerto to play roles of intermediation and re-balance at the provincial level, identifying the aspects that could limit or facilitate the process by which they can become strategic elements for local and

regional development. We also expect to identify the keys that would allow improving the trajectories of socio-demographic, economic-productive and institutional spheres as well as the link among them. From that synergy, an integral development can be generated, not only of those cities but also in their closed context.

This general objective also involves other specific objectives:

a. To analyze the historical, socio-demographic, institutional and economic-productive characteristics of both cities, which have a key importance in the configuration of certain capabilities needed to face new challenges such as the deployment of strategies not only for local but also regional development. To determine through the analysis of the demographic and economic-productive dynamics of recent decades, how these localities are similar or differ with respect to the trajectories of their respective regional settings, trying to establish the possible conditioning that differential dynamics in these regions can have on these cities.

b. To contemplate the implications that certain processes -local, national and international- have had on our study's cities.

In this sense, analyze the real effect that the political and administrative decentralization from the early '90s has had on local and regional institutions-public or mixed-linked to territorial development.

In turn, analyze the construction's process of territorial governance that might have taken place in our study's cities from the development and implementation of local, provincial and national territorial development strategies, considering: i) public-private linkages; ii) the linkages between citizens and the institutions promoting or participating in development processes; iii) the linkages between different levels of government (national, provincial, municipal).

Summary and conclusions

This section collects the outstanding issues that have been discussed and developed throughout the work. In turn, we reflect to what extent the research has proved the hypothesis and has addressed the main objective initially considered.

This research has been proposed from considering a scenario where two important global processes -political-administrative decentralization and governance's building- might have interfered with territorial development strategies, having medium-sized cities of the Argentine province of Santa Fe as leading cores, even when those strategies are encouraged from different levels of government. Therefore, chapter one presents the theoretical framework, with the conceptual debate and the real implications of the key

concepts/processes that are articulated in this work, both in Latin America in general and Argentina in particular,: territorial development, decentralization and governance.

Within the wide field of territorial development, we have emphasized the importance than certain urban areas have gained in recent times based on their opportunities to exercise roles of intermediation and rebalancing through the strengthening of qualitative characteristics that exceed certain threshold of population. Considering the Latin American scene in general and Argentina in particular, with severe unbalanced urban systems, the need to put attention on these cities gets even greater significance. As an additional aspect that justify looking at them with special care, we identified them as specific spaces where "bottom up" and "top down" strategies intersect.

In relation to this, we discuss how the political and administrative decentralization landed on Latin America in general, with a neoliberal imprint which goal was to alleviate financially the central/national state. Because of that, the process consisted on transferring crucial functions -such as those related to public provision of education and health- from the national level to subnational levels, but not enough financial resources to accomplish them. In that sense, we argued that decentralization is not a pernicious instrument by itself but instead it could create greater opportunities for subnational entities to develop and implement specific development strategies that can then be coordinated and complemented al national level. In Argentina, the neoliberal hint has been detrimental as well as the unfinished process.

Finally, in this first chapter we discuss the relevance that the construction of urban/local governance has taken in recent decades. Although this is not necessarily linked to the process of decentralization, both are often part of the recommendations of different international funding agencies. The implementation of several strategies of territorial development in Argentina has been, and still is, an accumulation of experiences through which to evaluate the different actors of the territory, both in their internal capabilities and the strength or weakness of the networks that can be woven between them around a common objective.

After laying out the theoretical and conceptual bases, we consider necessary to explore which had been the real impact of those processes in a particular area. In order to do that, we chose two medium-sized cities in the province of Santa Fe as our case study: Reconquista and Venado Tuerto. The selection of the cities was made considering, at the beginning of the investigation, the Census of Population and Housing 2001 and the categories that are divided Argentine cities according to their population size. This allowed us to determine the set of intermediate cities range in which a small number of localities are in the province of Santa Fe, two of them located in very different regional contexts. This opens the possibility of and interest in developing a comparative case study because

although their demographic hierarchies were similar -about 70.000 inhabitants- there were other qualitative characteristics that placed them as interesting objects of comparative research –such as natural, historical, and economic-productive aspects-. Despite their differences, as well as being both medium-sized cities, the fact that they belong to the same provincial and national jurisdiction subjects them to a set of common elements and processes -like network of development agencies or the Provincial Strategic Plan- around that was attractive to investigate how these have performed in these spaces.

Because of this, in the second chapter we begin to approach to the provincial context, with necessary references to national context. We highlight the profound differences between the north and the central-south area of the province, considering three key dimensions -natural, economic-productive and socio-demographic-. All this has put us in front of regional scenarios highly different, where the demands and opportunities that these cities face to command territorial development processes are radically different, which reaffirmed the validity of a comparative study.

In the third chapter we delve into the study of local and regional characteristics of our cases and their impact on the strategic role that these intermediate cities could play in terms of territorial development. In turn, in chapters four and five, we focus on the different projects and actions related to territorial development that are projected on these two localities and their contexts in recent years. We analyze the characteristics of the key actors considered, as well as the networks of relationships established between them from these strategies.

Chapter six contains the comparison of both cases. Here we recover the particular paths and main characteristics of our study cities while we explore how the process of decentralization from the 90s had affected on the new role of preparing and implementing development strategies assigned to subnational levels (provincial and local governments) and network of local and nonlocal actors acting from there.

Throughout these chapters we have been collecting some reflections that condense now and pretend to account for the extent to which the hypothesis and objective of this research have been answered. We start by recalling that, despite being both localities within the jurisdiction of the province of Santa Fe, their contrasting natural features have always had an important role in the differentiation between the northern zone -where Reconquista is located- and central-south zone -where Venado Tuerto is-. While the first area is linked to northeast of Argentina, the second is part of the Pampas region. In relation to this, although average temperatures do not show large differences, the rainfall increases from west to east in the province, showing significant differences. Meanwhile, broadly natural aptitude decreases from the southwest to the northeast area of the province, although soil types exhibit a broad order that unfolds irregularly in the province.

Due to this unfavorable soil characteristic of North of Santa Fe, and although the historical origins of Reconquista and Venado Tuerto have important similarities -territories inhabited by native aboriginal communities subsequently colonized by Spanish expeditions in the sixteenth century-, this region was marginalized of prominent process as agricultural colonization promoted by the national government in the nineteenth century. Also the arrival of a vital element for territorial development, such as rail, took several decades to unfold in this region.

However, both locations have followed a similar demographic performance, with a minor difference in favor of Venado Tuerto in recent decades. In terms of population characteristics, they show some similarities -for example number of men and women- and some differences -mainly in indicators of quality of life-.

Moreover, their production dynamics agree on the importance that the primary sector has. However, the differential aptitude of the soil already mentioned determines that while the northern locality presents marginal soils, primarily for cattle, the city located in the Humid Pampa dedicates almost 70% to agriculture. These predominant primary activities have clearly influenced the origin of the first industries, and despite having a structure that has diversified over time, today many of its companies are still linked to the agricultural sector. Nevertheless, our cities have adopted a very different category: Reconquista closer to the food sector and Venado Tuerto increasingly concentrated in soya cropping as well as specializing in the production of machinery and agricultural implements.

The regional importance of these cities is clear, concentrating most of the population of their departments, while attending large amounts of surrounding population looking to meet basic services such as health and education as well as looking for the provision of goods. Thus, both cities absorb a high percentage of total departmental establishments and employment in the industry and commercial sector. Undoubtedly, all this turns them into centers of their respective regions, approaching them to the concept of intermediate cities in terms of its ability to provide wide services to their context. The complexity and degree of diversification that Reconquista and Venado Tuerto have does not avoid the fact that, in many cases, the inhabitants of these regions need to travel to major urban centers (Santa Fe and Rosario). However, that diversification is enough to satisfy a wide range of economic and socio-cultural demands.

In respect to the institutional dimension, both locations show the presence of a large and diverse range of actors who work in different areas (political, productive, social, union, etc.). The fieldwork of this research, with the fulfillment of an interesting set of in-depth interviews with key actors, contributed in an essential way in gaining more valid knowledge of the internal characteristics of these institutions and the established relationships between based on the implementation of different development strategies.

In chapter six, the models made for each locality and their area have marked those protruding agents and the different connections established between them. From this and supporting our argument with the information gathered in the interviews, we are able to affirm that in both cities local governments have an important role as they create ties to most of the other key actors of local and regional scene and they are involved in much of the actions related to territorial development. Another agent with greater relationships is the government of the province of Santa Fe, but its relationship with other actors is almost entirely from the Provincial Strategic Plan, also participating in other actions by some of its ministries or departments.

National entities such as the National Institute of Agricultural Technology or some public and private universities based in these localities also have an outstanding work in these spaces. However, another instrument of the presence of the national state, such as development agencies, show uneven performances in the cities of our case study: while the North has high legitimacy and realize important projects in the region, the South is just at an early instance of conformation, with little recognition of their context.

Moreover, we have also mentioned that in both cities there are businesses/industries that have been and are gravitating within the dynamics of localities and regions based on their production volume and/or quantity of employment. In turn, there are entities that bring together agricultural and industrial producers, performing their tasks with varying intensity in the context in which they operate. However, another common aspect of Reconquista and Venado Tuerto is little or no linkage at all between the private and the public areas.

The two cities have neighborhood associations involved in local plans and other actions to which they are convened, though presenting little autonomy to local governments and a work certainly bounded. Besides their existence, and despite the importance that certain social movements have had in the past decades in Argentina, there has been no protruding manifestations in the communities of Venado Tuerto and Reconquista.

Additionally, among the current development strategies, we identified three important elements -local strategic plans, Provincial Strategic Plan and Development Agencies-, which were implemented during the last stage of decentralization in Argentina. Around them, we try to consider in particular spaces -Reconquista and Venado Tuerto- the actual results of a process that for its global extend at times seems to become abstract and harmless in relation to the processes of territorial development. Throughout our case study, we wanted to make clear the impact of the weak correlation between administrative decentralization and fiscal decentralization, which continues to generate scarcity of human and financial resources. The budgetary and human impossibility of achieving the goals that were set results in a progressive erosion that frustrates the enthusiasm participation of citizens, and the relations between it and the image of the state, usually affecting more

negatively than is closest, i.e. local government. Therefore, promoting progress towards more effective decentralization could mean the loss of some of the more important limitations.

In addition to this, we detected the limitation of local financial resources that could contribute to development by underpinning the institutions or supporting diverse activities that could result in the growth of both cities. Therefore, it is yet pending matter to generate and strengthen funding entities locally based, comprehensive of the specific characteristics of each space that can facilitate the access to credit.

Similarly, it becomes necessary to strengthen intergovernmental relations between different levels of State, as face to different problems, citizens need these in order to be considered by the State as a whole and not in a fragmentary way. To the same extent, the articulation of the different state governments is crucial also in terms of territorial development which requires combining efforts that individually have identical goals on the same spaces. In this sense, the support that the national government can give would also be a way to overcome another perceived obstacle, fundamentally linked to inexperience which is generally more visible in local and regional platforms.

In terms of citizen participation, the implementation of participative budgets -generally including within the framework of the local plans- assume a relevant prominence by the appropriation that the civil society makes of it through the perception that their proposals and claims are materialize in reality, even if it is only through small works or measures. This is how they are invited to be permanent actors in public administration and not limit their possibilities for intervening in government decisions are not limited to the election. In turn, participation should not be restricted to the primitive stage of elaboration but rather is perhaps even more valuable on necessary revisions to these processes on a regular basis in order to re-discuss priorities for action in accordance with regional, national and international changing context. However, it is not possible to think that public participation will be given spontaneously, so the implementation of these experiences must involve clear guidelines aimed at promoting it and hold it, being in this sense the fulfillment of prioritized actions in the participative processes results the more effective incentives.

In addition to strategic plans and participative budgets as part of it, in both cities exist other actions that, unlike them, do not always arise or include the participation of the provincial and local governments, although usually some other public actor is involved. These proposals also give account of the possibility of promoting development actions that are not necessarily restricted to government actors but can be carried out by other public or private agents. They show different constitutions, objectives, capacities and resources, so they turn the scenario where these strategies are generated more complex. It is necessary

to continue to consolidate these interactive processes because no individual public or private actor has the knowledge and resource capacity to address problems unilaterally.

In order for projects to be continued, the difficulties or limitations must be overcame. They are usually present when the proposed strategies to reach are not fully institutionalized, when the rules of behavior and participation are not clear from the beginning, when there is no a continuous evaluation process, or when the change in the party at the local, regional or national government means the interruption of the project. Many of the failures are the result of inexperience or immaturity participation of the actors involved in these initiatives, while other obstacles come from the inefficiency mainly shown by the promoting institutions of these instances.

In the latter aspect much of the responsibility lies on the different levels of State, which are driving the most ambitious and integral projects. Local governments show difficulties to sustain them over time and to fulfill the objectives due the lack of human and financial resources. Meanwhile, the provincial government, through its consolidation strategy of nodes is trying to join the territories and stop being a strange and distant agent. They still have in front the task of giving greater legitimacy of their presence and their proposals, since otherwise it is difficult to consolidate their role as convener/agglutinative actor and maintain collaboration of endogenous actors. At the same time, the national State has promoted a few years ago its "National Policy of Development and Territorial Management", which had no significant actions and has been just a discursive level, being unknown by most of those actors interviewed in both locations.

Even with these limitations, it is clear that -through the promotion of their development plans- public actors dominate the attempts to build governance. However, so far, they have not had the ability to promote intergovernmental relations around key and transversal issues to the different state agencies. Inside of own state, at various spatial scales, and with regard to other actors in the territory, state power is still presents as necessary and only actor able to articulate the different scales of action and their multiple agents. Certain functions of general interest still need a centralized execution and not a deliberative governance system. Because of that, it is necessary to reclaim the indispensable presence of the State as a promoter of regional development.

After all this, considering the endogenous and regional characteristics of Reconquista and Venado Tuerto as well as the specific impact that the political and administrative decentralization and the promotion of the construction of governance have had, we consider that the main hypothesis has been validated. We have carried out the aim of analyzing the potential and real capacities of the two cities, which despite having some common aspects, present unequal platforms to perform their role of centers of intermediation.

While Reconquista and Venado Tuerto share some aspects that have made them the subject of a comparative study, also show important productive, economic, social and natural differences that positioned them differently in front of the challenge of carrying on the reins of local and regional territorial development. The southern city is internally more consolidated in the space/urban and social levels, so that has expanded its horizons for several decades, including their strong intentions to establish itself as the center of its region into the municipal agenda. This means that although it is not exempt from issues still not resolve, it can afford progress towards more important objectives regarding which has clearer their aspirations for its link to the outside and basically its craving to establish as a regional center of the south area of Santa Fe. Meanwhile, the northern city endures with difficult the attention of internal problems, so it is even far more complex to play a leading role in the regional development of the provincial north. The urgency of the problems imposed daily limits their prospects of ambition major goals, both in its spatial and temporal scope.

Meanwhile, within the framework of all the strategies currently being developed in Reconquista, Venado Tuerto and their respective regions, we observe, on the one hand, projects of local/regional basis with uneven progress trying to gradually strengthen in the long and winding road that is the consensus determination objectives and the implementation of actions to achieve them. On the other hand, a kind of mandate that positions these cities in relevant roles to regional scenarios where they are located is imposed from supra-local instances.

In this sense, although local and regional instances are able to constitute appropriate platforms to motivate territorial development strategies, still requires the involvement of provincial and national government to begin to mitigate the broad differences while providing the support that in most cases is absent. Thus, the territorial development could begin to be considered as a transversal element of public policy, as a process of integrating characteristics around which to articulate different levels, enhance the strengths of each of the government agencies and has acted as a catalyst for other private and mixed agents. Otherwise, continue with reference to isolated efforts, with little impact of development strategies on the territorial realities that are part of our concern and worry us.