

**“Reconstrucción de la presencia territorial del Estado mediante la articulación los fenómenos de Regionalización, Descentralización y Desarrollo Local”**

**AUTOR:**

A.P.Ing. Luis Traba

**INTRODUCCIÓN**

Un diagnóstico de la actual crisis del Estado, sobretodo a nivel subnacional, expone como uno de sus emergentes principales su dispar presencia en toda la extensión de su territorio jurisdiccional.

Esto se ve claramente, por ejemplo, en la desinversión existente en ciertas regiones de la Provincia producto de políticas desiguales, producto de la dispar organización regional, y por lo tanto en el desarrollo de políticas, en materia de salud, educación o seguridad. Tan es así que la mayor o menor atención de los problemas concretos de cada zona, se da en función de la mayor o menor presencia del referente político local en términos de influencias en el nivel central, más que de las decisiones racionales de inversión pública.

Si en este contexto se analizan determinados procesos que se dan en materia de los asuntos públicos, marcando estos flujos verticales de acciones y decisiones, se pueden sacar importantes conclusiones y tomar una actitud propositiva al respecto.

Un primer proceso es la **REGIONALIZACIÓN COMO AGRUPAMIENTO DE TERRITORIOS**, también desde arriba hacia abajo, generalmente en busca de sumar competencias y optimizar esfuerzos para alcanzar la denominada “competitividad” de los mismos. Provincias entre sí se unen en pos de objetivos comunes, a su vez esos territorios subnacionales se sectorizan con fines de una aplicación particularizada de sus políticas públicas. Las acciones en este sentido carecen totalmente de coordinación tanto en materia de definición geográfica como en la formulación de esas políticas y uso de los recursos, los que en el caso del gobierno provincial son básicamente del mismo origen.

Otra es aquella realizada **REGIONALIZACIÓN CON MIRAS A LA DESCENTRALIZACIÓN**, o a la suma de acciones de diversos orígenes que se dio en llamar así. Es decir aquellas medidas a las que se hace referencia cuando se habla de la transferencia hacia niveles inferiores, desde Nación a Provincia y de esta o aquella al Municipio, de ciertas funciones y/o competencias de distinta índole según el caso. Aquí se puede decir que coexisten diversos fenómenos englobados en uno solo, es decir hubo y hay “transferencia”, educación de nación a las provincias; “desconcentración” del gobierno provincial hacia su territorio interno; “delegación” en términos de la implementación de los planes sociales a los municipios, como ejemplos claros de ello. Todo ello implica recursos aplicados en el territorio, o como es mejor decir mal aplicados como se planteó antes.

Como tercer proceso paralelo, esta vez con un sentido inverso, desde abajo hacia arriba, se puede observar una fuerte tendencia de **JERARQUIZAR EL ROL DEL NIVEL MUNICIPAL**, de la “línea del frente”, en la solución de los problemas de la gente, sus ciudadanos. Este fenómeno se puede inscribir en lo que la bibliografía especializada se conoce como “desarrollo local” e implica una serie de acciones que pueden ser complementarias o contradictorias con las mencionadas anteriormente. Se puede decir que la regionalización a este nivel se conoce como “**ÁREAS METROPOLITANAS**” en los centros urbanos o como “**MICRO-REGIONES**” en sectores donde la presencia de áreas campestres es más importante. Aquí el objetivo es sumar en la solución de problemas comunes, sobre todo en materia de alcanzar la mejor escala para cada emprendimiento, potenciándose mutuamente.

Este trabajo busca aportar elementos que colaboren con la tarea, ineludible a juicio de este autor, de articular estos tres procesos. A partir de sus claros efectos tanto en lo

territorial como en lo funcional, se plantea la demanda de aprovecharlos positivamente y subsanar así tanto la falta de coordinación en el uso de los recursos como la mencionada falta de homogeneidad territorial en términos de inversión pública.

Para plantearlo mas claramente, si se “bajan” recursos y políticas sin la participación de los beneficiarios de las mismas, o si estos intentan plantear, o “subir”, sus necesidades, tomando mas fuerza con su agrupamiento local, todo ello sin coordinación y sin construcción de un mínimo consenso, esta puede ser una colisión que retrase, desvirtúe o, directamente, elimine los efectos deseados de las mismas.

Y en esta cuestión el efecto del tratamiento territorial y funcional de la cuestión es, a juicio del autor, la diferencia entre el éxito y el fracaso, sencillamente.

Se tomara para ello el caso de la Provincia de Santa Fe por contarse con datos y experiencia cuantiosa en estos temas, analizando primeramente el contexto actual en las dos dimensiones, para luego plantear una alternativa de solución tendiente a la mencionada articulación.

Primero entonces se trabaja la regionalización por jurisdicción, analizando colateralmente en forma breve los procesos de descentralización en ese contexto, para luego continuar el análisis por presentación de los aspectos principalmente institucionales de las áreas metropolitanas y/o de la cooperación intermunicipal.

La propuesta, al final, se presentará alrededor de la coordinación interjurisdiccional en el gobierno provincial, la participación de los actores/beneficiarios en la definición de políticas y la articulación de todo esto con las acciones locales en materia de servicios o proyectos prioritarios para la población.

### **EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN/DESCONCENTRACIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE.**

Desde hace muchos años se ha identificado la necesidad de hacer **PRESENTE FÍSICAMENTE AL GOBIERNO PROVINCIAL** a lo largo de todo su territorio. Fundamentalmente en función de las grandes distancias presentes en su territorio, 400 o 500 km en algunos casos, se ha ido estableciendo delegaciones provinciales que reducen esas distancias, o por lo menos que lo intentaron.

Desde los orígenes de esta forma de organización, cuando en los 50's y 60's se definían “Áreas” de salud, hasta las actuales nueve “Zonas”, o en el caso de las nueve “Regiones” educativas, distintas de las anteriores por supuesto, o el de las 19 Unidades Regionales de Policía, la disímil conformación de las mismas no ha estado prácticamente en discusión, ya que la temática de la descentralización administrativa se mantuvo básicamente en niveles declamativos.

Y, si se pretende avanzar en este sentido, es necesario precisar que al delegar facultades y organizar en forma sistémica la prestación de los servicios de salud, educación o seguridad, toma prioridad la cuestión de cuales son los subsistemas que se definen. Esto es, cuales son las regiones específicamente y cuál es su forma de interrelación, tanto hacia afuera como hacia adentro de cada una de ellas.

Para la definición de la alternativa más viable a las necesidades de un Sistema Integrado provincial, resulta importante considerar el trabajo de la **COMISIÓN INTERMINISTERIAL** ad-hoc conformada por el Decreto Acuerdo N° 0571/93. Este grupo de trabajo formuló la única propuesta global existente en la materia, la que fue estudiada y comparada con la actual distribución que tienen los Ministerios en la Provincia.

Prima facie, como conclusión global luego de su análisis, se puede señalar a modo de opinión fundada en la experiencia, que si bien se comparten los criterios básicos utilizados por la citada Comisión, la misma presenta determinados inconvenientes que impedirían desarrollar la actividad propia de los distintos servicios públicos de una manera realmente eficiente.

Los parámetros utilizados entonces para la determinación de las nuevas regiones, coinciden en general con los utilizados por la Comisión Interministerial, a los que se han agregado temáticas particulares que hacen a las necesidades y perspectivas propias del Sistema Integrado. Los mismos, eminentemente de carácter general, fueron tomados de los documentos generados por la Comisión y los particulares para este trabajo, son de producción propia, estimando que resultan inicialmente adecuados y suficientes para considerar las alternativas que llevan a formular un modelo final diferente.

Al respecto se ha tenido en cuenta:

**MODALIDAD DE LA DIVISIÓN:** de las alternativas previstas por la Comisión (tomar límites departamentales, distritales y/o arbitrarios), se estimó conveniente utilizar solamente los departamentales debido a que los mismos respetan criterios adoptados por la mayoría de los sectores, los que han sido avalados por estudios del C.F.I., ya aportan estabilidad al sistema por ser menos susceptibles a modificaciones, así como facilitan el estudio permanente de indicadores y variables para el sistema estadístico provincial, considerándose a este último elemento como decisivo respecto de su importancia para el eficiente funcionamiento de un sistema integrado.

**INTEGRACIÓN:** considerando este criterio como el que es determinado por la interacción entre ciertas localidades y/o con su entorno rural, este análisis no sólo se debe responder a una acción transformadora del Gobierno Provincial en cuanto a su organización administrativa sino también favorecer la acción política en cuanto a generación e implementación de iniciativas de desarrollo. Se debe recalcar entonces que "regiones integradas" no sólo se deben definir en cuanto al enfoque geográfico, natural, físico o de infraestructura, sino que también se debe atender a las dimensiones de la teoría económica, la ciencia política y la sociología.

**AREAS METROPOLITANAS / MICROREGIONES:** los conglomerados urbanos existentes en la Provincia, tanto actuales como futuros, así como subregiones mixtas, urbano/rural de diversa conformación, toman especial trascendencia por su influencia territorial natural y por su problemática particular en términos de cualquier sector del desarrollo social. Ciertos autores señalan que los centros urbanos alcanzan un desarrollo tal que constituyen por sí mismos una Región. Pero, del estudio de la Comisión, resulta necesario entonces destacar, que, si bien Santa Fe y Rosario en su región, así como Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto, u otros desarrollos urbanos futuros en el resto del territorio provincial tienen su dimensión propia, no alcanzan el rango a considerar para constituirlos en esta categoría. A estos elementos se le podría agregar la infraestructura que posee el Gobierno en las ciudades mencionadas y el punto de referencia que significa esto en su zona de influencia, que dan como natural a las mismas como cabeceras, pero no resulta conveniente definir las como una independiente de su ámbito o contexto más cercano.

**ORGANIZACIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL:** estos aspectos organizativos son un ingrediente a agregar a la simple división espacial, tal como lo plantea la Comisión en sus documentos, ya que cualquier planteo, y en particular uno de tipo organizacional, debe considerar la infraestructura administrativa existente y a desarrollar, metodologías participativas e integradoras de una región, así como dar un sustento jurídico a la organización regionalizada o descentralizada.

Como se puede apreciar en la Tabla 1 del Anexo, las alternativas analizadas son la actual configuración de las Zonas, la propuesta de la Comisión Interministerial y la que se propuso en un trabajo ad-hoc del autor para el Ministerio de Salud en el año 1995. Es necesario consignar que se toma en particular la configuración regional de Salud y Educación ya que son los Ministerios mas grandes y los que tienen mas desarrollado este proceso. Quizás los que subdividen mas la provincia como la Policía, con una Unidad Regional por departamento, o mucho menos como Promoción Comunitaria, Trabajo y otras jurisdicciones, en dos o tres Zonas mas globales como ser norte, centro y sur, quedan mas allá de esta comparación. Estas son una muestra mas del problema y, en todo caso, pueden ser mas adaptables en proceso de homogeneización futuro.

De un análisis comparativo global de las propuestas de la Comisión Interministerial y de la que aquí se presenta, se puede apreciar que es en el Centro de la Provincia en donde existen diferencias sustanciales en cuanto a la división efectuada.

Las Zonas que giran alrededor de la ciudad de Santa Fe, Rafaela, San Jorge, y la zona de la costa, incluso dentro de ella misma, son las que surgen como mas disímiles en su resolución, mientras que las referenciadas con las I, II, VII y VIII de Salud, son prácticamente idénticas. No así con Educación que tiene una gran centralidad en Santa Fe, lo que desvirtúa un buen análisis comparativo.

Como conclusión en el marco de este trabajo en particular se puede observar que la diferente conformación de las regiones responde a un diferente enfoque en cada jurisdicción. Esto puede atribuirse a diferentes perspectivas para resolver los problemas de gestión o para la formulación de acciones, o quizás responde a criterios mas atinentes a realidades políticas locales atendidas de esa manera por el poder central, habría que determinarlo previamente a cualquier medida para considerarlo en el proceso de reformulación de las mismas.

Pero en todo caso, lo importante es que dificulta enormemente la coordinación intersectorial de políticas, restando por lo tanto efectividad y optimización a la inversión pública en cada parte de este vasto territorio.

En lo que hace a la **DESCENTRALIZACIÓN**, objeto principal en definitiva de esta regionalización, se deben destacar ciertas cuestiones que se aprecian aún en la actualidad. Con matices, la relación administrativa y de gestión entre las unidades administrativas sitas en las cabeceras de la regiones y la administración central, tiene una serie de emergentes motivados por un marco normativo y cultural centralizante a saber:

- ✓ Las **JEFATURAS** de Zona o Región, a pesar de su carácter político, **TIENEN ESCASA CAPACIDAD RESOLUTIVA** y de administración de recursos, tan es así que para algunas procesos administrativos, sólo configuran un mero pase sin acto administrativo;
- ✓ Por ello, el **NIVEL CENTRAL** carga cotidianamente con la tarea de **RESOLVER PROBLEMAS OPERATIVOS** de índole eminentemente local;

- ✓ También se ve que cada establecimiento de salud o educativo se enfrenta con **LIMITACIONES DE GESTIÓN** que inducen la injerencia que las leyes en vigencia le otorgan al Ministerio en lo que hace a organización y utilización de los recursos, **QUITÁNDOLE AUTONOMÍA** en ello.

Las principales razones de esto se esbozaron anteriormente pero vale la pena desarrollarlas un poco más. El marco normativo actual, llámese Ley de Ministerios o Ley de Contabilidad, otorga todas las facultades al nivel central en términos de administración de personal y de ejecución presupuestaria, lo que hace que las delegaciones regionales si o sí deban recurrir a él permanentemente. Ya sea a los efectos de mover una enfermera de un efector a otro o para efectuar un reemplazo en una escuela o comprar el más mínimo insumo, aunque mas no sea, hasta hace muy poco hacia falta una firma de nivel ministerial.

Si bien este cuadro no es para toda la provincia, Rosario por ejemplo tiene algunas prerrogativas, se podría determinar como el mas común en los distintos casos bajo análisis. Pero el problema principal en esto no es la norma, sino quien la ejecuta.

Las reparticiones del nivel central poseen una concepción del control por ejecución y “guarda” de los recursos de la Jurisdicción, el que se podría perder y sumir en la “anarquía” al sistema de salud. Esto indica la ausencia de una visión moderna de la ejecución de políticas públicas, es decir aquella que se basa en la supervisión directa como única forma de control, mas que en la planificación racional, estratégica, que marca pautas de acción y luego controla por resultados.

Este enfoque, si se lleva a otras inversiones del estado provincial como infraestructura o vivienda, o la prácticamente municipalizada acción social es imposible de implementar. Es decir tienen un cierto grado de regionalización aquellos servicios del Estado que cuentan con una ineludible presencia territorial propia, para el resto se planifica, decide y/o gestiona a nivel central. Es por ello que se da básicamente lo planteado antes de los logros en base a las influencias, allí deben recurrir los agentes locales y tienen mas influencia aquellos con mayor presencia política en forma indudable.

### LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO EXPRESIÓN DEL FENÓMENO DE DESARROLLO LOCAL.

Una vez presentados los procesos que generan esa tensión entre voluntades desde arriba y desde

En la actualidad estamos asistiendo a un **CAMBIO DE PARADIGMA** en el rol que las ciudades juegan en el desarrollo social y económico de la sociedad. Han abandonado la función de prestador de servicios que se le tenía asignada históricamente, para buscar nuevas formas de insertarse en el proceso de globalización, en los nuevos parámetros de intercambio en la economía mundial. Pero sobre todo, en esta búsqueda de la denominada “competitividad del territorio “ han debido asumir responsabilidades que antes no les eran propias a partir de una visión específica de este fenómeno y también a causa de la ineficacia de otros niveles estatales de enfrentar la crisis.

Entre los **NUEVOS ASUNTOS** que se han incorporado a su agenda se pueden mencionar cuestiones que tienen que ver con el Desarrollo Económico de la región, con la Salud de la población, con la Educación y la Cultura, por mencionar solo algunos.

Todo esto ha inducido, entre otros efectos, la necesidad que el Municipio realice lo que se puede denominar un **CAMBIO DE ESCALA** de su gestión, generando un movimiento en un doble sentido. Es decir, por un lado, debemos empezar a pensar en las Regiones, como extensión de los intereses y anhelos comunales hacia sus “socios-vecinos”. Por el otro, en la Descentralización, como forma de fraccionar la realidad, simplificándola, así como de generar mayor compromiso y participación de la población.

En este nuevo contexto local, la actual crisis Socio- Económica ha generado una complejidad tal en los problemas de la población que el Estado, ineficaz en la actualidad, presenta una total falta de respuestas. Esa complejidad se explica con que los problemas son cada vez mayores, es decir han aumentado sus dimensiones y porque son cada vez más diversos, ya que presentan nuevas facetas desconocidas para quien debe atenderlas.

Este escenario que debe enfrentar el nivel local del Estado implica, para su resolución, una **REFORMA PROFUNDA Y CONCIENZUDA DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL ESTADO MUNICIPAL**. Esto significa pensar entre otras medidas en la asociación intermunicipal para resolver problemas que le afectan y a la vez exceden su ejido urbano, como así también en un nuevo enfoque organizacional que tienda a la flexibilización de sus Estructuras y una nueva gestión de sus RRHH y de su Presupuesto.

Ahora, solamente a los efectos de ponernos de acuerdo sobre el objeto de este estudio, se puede decir que a nuestros efectos una región a este nivel se puede definir desde dos dimensiones:

- En lo territorial consiste en **DOS O MÁS LOCALIDADES CERCANAS FÍSICAMENTE**, asentadas sobre territorio propio de cada integrante, que cuentan con territorio común, o más bien con espacios que deben resolver entre dos o más de ellos y con propiedades de terceros, como es el caso de terrenos a cargo de otro nivel de gobierno.
- Dentro de su problemática diaria, cada uno de sus integrantes debe atender, entre otros, asuntos propios con efectos exteriores, **ASUNTOS COMUNES** entre los involucrados y/o asuntos de terceros con efectos internos. En este contexto es importante destacar que, así como que entre ellos esto desarrolla objetivos comunes, también algunos son objetivos conflictivos.

Es decir se puede establecer entonces que los dos elementos constitutivos de este fenómeno son el **ESPACIO COMÚN**, o sea el territorio definido sobre la base de distintos criterios pero que básicamente es el sustento físico del otro elemento, que son las **PROBLEMÁTICAS COMUNES**. Estas serán las que en definitiva deba atender con sus competencias una gestión de ese nivel, que integre los distintos actores en el marco que la legislación en la materia le establezca.

El análisis de la bibliografía existente en el tema hace que el lector lego llegue a la conclusión de que en el proceso de la constitución de una región, por lo menos en su integración institucional, se debe resolver básicamente un problema de **INTERJURISDICCIONALIDAD**. Es decir que a los efectos de su gestión debemos coexistir los Municipios 1, 2, 3, etc., integrantes primarios y definitorios del sector, conjuntamente con los espacios y los asuntos que son jurisdicción de la Provincia y la Nación, como mínimo. A esto deberemos agregar seguramente la Región Interprovincial y el MERCOSUR cuando lleguen como nivel de organización institucional y/o política.

Hoy en día, en función de las experiencias vistas en todo el mundo se puede afirmar que más allá de las formas de gestión que se dé, una **REGIÓN/MICROREGIÓN** se conforma a través de **CONSENSOS**. Es un mecanismo que se construye de abajo hacia arriba, un nuevo modo de gestión pública local que permita generar y sostener esos acuerdos.

Por otro lado, si consideramos que la constitución de un espacio como el que se intenta caracterizar aquí, básicamente busca optimizar la gestión tanto de los problemas como de los anhelos comunes, es que se debe poner sobre la mesa la cuestión de la planificación del desarrollo como guía metodológica de las acciones.

Y, en este tema, la línea de trabajo mas reconocida, que encaja perfectamente con la línea de los consensos, es la del planeamiento estratégico participativo. Esta afirmación

parte no solo de un convencimiento conceptual sino de la comprobación fáctica de su aplicación, sobretodo en casos donde el planeamiento tradicional había fracasado por completo.

Sin ánimo de profundizar en el tema, podemos aclarar los ejes de esta línea de trabajo a los efectos de fundamentar lo que sigue.

Podemos decir brevemente que esta es una forma diferente de realizar los diagnósticos, de formular y priorizar las soluciones, hasta de ejecutarlas. Se busca integrar desde el principio a los distintos actores sociales involucrados en el proceso de planificación a fin de, por un lado, ajustar a la realidad las lecturas que se hagan de los problemas y, por el otro, de que a través de la participación se genere el compromiso y la apropiación del plan por parte de sus beneficiarios.

Esta rápida fundamentación es central si uno maneja la problemática que se presenta a la hora de gestionar asuntos con muy diversos tipos de actores involucrados. Desde una Vecinal hasta la Cámara de la Construcción, desde un vecino común hasta una alta autoridad política, pasando por distintos organismos públicos, empresas, etc., sin dejar de considerar las cuestiones económicas, religiosas y culturales, por citar otra diversidad que complejiza el panorama.

Sin pensar en que existen los milagros, luego de haberla visto trabajar, esta forma de pensar el futuro entre todos, es realmente efectiva mas allá de justa o democrática, que también lo es.

Entonces, bajo esta óptica es difícil pensar en llevar adelante la gestión de una microregión sin considerar algún mecanismo que asegure la incorporación de los actores socio - económicos mas relevantes, sobretodo en las distintas etapas de diagnóstico y formulación de las acciones, como antes se planteó.

Esto induce otra dimensión en la caracterización que se está haciendo, que es la de la **INTERINSTITUCIONALIDAD**, es decir la consideración de que además de los Estados 1, 2, 3, etc., también se deben integrar a las Instituciones Intermedias, a Actores Culturales y/o Educativos, a representantes de la Ciencia y Tecnología y, fundamentalmente, a los distintos sectores de la producción. Debemos pensar en el sentido de que las instituciones representan los intereses que se ven afectados por los problemas que se intenta resolver. Es imposible pensar el desarrollo de un proyecto de transporte, sin pensar en integrar en la solución a los transportistas y a los choferes, de la misma manera no se puede hablar de un puerto común entre dos o mas ciudades costeras sin que estén en la mesa los exportadores y los agentes de aduana. Los ejemplos obvian mayores comentarios.

Esto deja entonces que además del territorio y de las jurisdicciones que sobre él se despliegan, en el mismo sentido horizontal que las problemáticas, se despliega el accionar de las instituciones. Estas en definitiva, no son otra cosa que parte de ellas y también parte de las soluciones.

Una rápida revisión de los elementos presentados en los puntos anteriores y de la experiencia internacional revisada, permite pensar en dos formatos básicos de la organización institucional para esa articulación o coordinación del territorio. El que se origina en las voluntades de las partes y toma un carácter **ASOCIATIVO**, por un lado y el que emerge de un marco legal vigente o que genera uno propio dándole la jerarquía de un cierto **NIVEL DE ESTADO**, por el otro.

Para la conformación de cada uno se deben dar ciertas condiciones y a su vez generan características propias que determinan su forma de gestión:

**1. FORMATO ASOCIATIVO - MODELO HORIZONTAL**

- ✓ Se basa en la Voluntad Política de los actores estatales, fundamentalmente los de nivel local y en segundo lugar los de nivel regional. Unos deben dar los pasos proactivos mientras que los otros deben facilitar esa tarea.
- ✓ Es básicamente una Libre Asociación, por lo que el consenso como forma de trabajo es una premisa ineludible.
- ✓ Resulta central identificar y trabajar prioritariamente en torno a los Problemas Comunes, que por otro lado fueron la inspiración del trabajo conjunto.
- ✓ Mas allá de una cuestión metodológica en esta búsqueda del consenso, es necesaria una Visión Estratégica en su accionar, emergente de un trabajo Participativo, tanto en lo Jurisdiccional como en lo Institucional.

**2. GOBIERNO METROPOLITANO/SUBREGIONAL - MODELO VERTICAL**

- ✓ Esta forma se basa por otro lado en la Legitimidad Política que le otorga su conformación a partir de actores emergentes del ejercicio democrático y de la delegación en la representación elegida en él.
- ✓ Al ser menester un Marco Jurídico específico demanda de un seguro desgaste en su tramitación con una incertidumbre acerca de su logro que está implícita. Pero, por otro lado, gozaría de una importante Autonomía para su gestión con un respaldo mas allá de la voluntad política de turno, en una Jurisdicción / Territorio perfectamente definido.
- ✓ Este accionar puede estar en el marco de un proceso de Descentralización, del que se debe cuidar que no sea de características de “delegación” solamente, sino que sea con fines democrático/participativos.

Uno puede, de acuerdo al contexto en el que se mueve, ver la factibilidad de cada una de las formas, pero desde aquí es necesario alertar sobre ciertas cuestiones de cada una. Como ser en el primer caso, la dependencia de las voluntades es tal que en un marco de inestabilidad política se transmitiría esa inseguridad al seno de la gestión, por lo que un reaseguro de su continuidad es la participación social que, desde su interés, presione al respecto.

La otra alternativa plantea dudas mas allá de su mecanismo de implementación en términos jurídicos, ya que muchos arguyen mayor gasto público con la posible burocratización del ente constituido a tal fin. Esto es posible, pero con racionalidad y pensamiento innovador otra es la perspectiva, esto significa no pensar en que malos resultados ineludibles por el solo hecho de tratarse de una estructura estatal.

Por todo esto, y por los elementos anteriores también el **MARCO INSTITUCIONAL ÓPTIMO** está determinado por ciertas cuestiones que son independientes del modelo seleccionado. Estas se transforman en pautas a seguir a los efectos de maximizar los niveles de efectividad al cumplir con lo siguiente:

1. **LEGITIMIDAD POLÍTICA Y SOCIAL**, basada en un acuerdo previo que integre tanto la dimensión interjurisdiccional como la interinstitucional, esto si bien se da mas en el formato asociativo es una condición sin la cual ningún gobierno metropolitano tendría capacidad de acción.
2. **ORGANIZACIÓN CON ESTRUCTURA FUNCIONAL PROPIA**, a los efectos de una gestión mínimamente autónoma el mecanismo de integración que nuclea gobiernos e instituciones debe contar con una cierta capacidad operativa delegada por sus integrantes, que se da ciertamente en el caso supraestatal pero que también se ve desde aquí como una condición para el modelo horizontal.
3. **COMPETENCIAS EN ASUNTOS COMUNES**, las facultades a otorgar a ese ente partirían de una delimitación consensuada de la capacidad de acción en torno a las ya



mencionadas problemáticas metropolitanas, así como el territorio o su jurisdicción física, De esta manera, ya sea por la ley o por acuerdo mutuo, se acota el accionar del mismo y no se superpone ni invade con las políticas locales.

4. **MARCO LEGAL INTEGRADOR**, aún en el caso de una libre asociación se debe lograr una serie de instrumentos que respalden las medidas tomadas, las acciones emprendidas, etc. Este deberá ser del mayor nivel posible, según el caso se demandará desde un mínimo a nivel municipal, hasta un ideal de nivel constitucional, pasando por el respaldo que la legislación provincial debe dar a estas acciones.

Ahora, a riesgo de ser demasiado exigente, es necesario recalcar también que se deben dar una serie de condiciones previas que generen un marco viabilizador de esta línea de acción. Aquí se hace mención a la ineludible **VOLUNTAD POLÍTICA**, que ponga en marcha y que sostenga la gestión de la microregión, tanto a nivel Municipal (de hacer), como Provincial (de apoyar) y Nacional (de avalar). En otro aspecto, aunque sea redundante es conveniente volver a recalcar que siempre se debe partir de tener **IDENTIFICADOS LOS PROBLEMAS COMUNES**, si es posible con un diagnóstico mas acabado en temas como Transporte, Infraestructura, Medio Ambiente, Salud, Pobreza, etc.

Hasta aquí las cuestiones de hecho, pero en el marco conceptual de planificación que planteamos antes, además del “que” buscamos debemos coincidir en el “como” lo logramos, es decir **OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE DESARROLLO COMPARTIDOS**. Esto demanda una planificación coordinada y metas comunes en lo Económico, Social, Cultural, Institucional, etc., pero también generar y sustentar la participación intersectorial en ese proceso.

#### **ELEMENTOS PARA LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS Y OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS.**

Como se planteó al principio de este trabajo, la idea es presentar una propuesta para la coordinación de estos flujos verticales de voluntades institucionales, que deben ser coordinados o articulados en pos de la optimización en el uso de los recursos públicos. Ya sea uno como expresión de decisiones gubernamentales, de arriba hacia abajo, u otro en el sentido contrario generado por acciones expresadas en satisfactores de necesidades sociales y económicas de la población, ambos representan acciones e inversiones que deben ser congruentes entre sí.

Ahora, previamente a esta presentación, como síntesis de lo expresado hasta aquí en términos diagnósticos, se puede puntualizar lo siguiente:

1. El estado ha ido generando un proceso de regionalización, lento y deficitario pero constante, en pos de una supuesta descentralización administrativa. En él se detecta un déficit resultante que se expresa en una falta total de coordinación interjurisdiccional, por ejemplo en la definición geográfica de las zonas y en los límites de gestión que poseen esas unidades “descentralizadas” en términos de formular e implementar políticas sustantivas en su ámbito geográfico de incumbencia.
2. Por el otro lado, se esta dando una suerte de microregionalización a partir de una doble necesidad, por un lado la que marcan las poblaciones de escala reducida para insertarse individualmente en el mundo económico de la globalización y por el otro la misma escala insuficiente para resolver aisladamente los problemas cotidianos de la gente.

A esto se le debe agregar en este momento propositivo, una cuestión que se busca exponer aquí fundada en la experiencia del autor, cual es que este fenómeno citado de microregionalización esta inducido y/o guiado inorgánicamente. Es decir que no existe

una política desde los estados nacional y provincial destinada a ello, por lo que los aislados esfuerzos al respecto son eminentemente voluntaristas.

Cabe consignar que tanto Universidades como Institutos Académicos que tratan la problemática del Desarrollo Local han generado ciertas experiencias al respecto, algunas muy positivas por cierto, pero también sin un apoyo o inducción gubernamental concretos. Este apoyo se puede observar que se concentra en otros importantes aspectos de la problemática municipal, auxilios presupuestarios, desarrollo de servicios públicos básicos, obras de pequeña envergadura, etc., los que son de un enfoque más cortoplacista que el que se intenta dar a esta propuesta.

Para resolver entonces, esta fuerte carencia de pautas para la optimización del uso de los escasos recursos públicos, en términos de su distribución territorial por lo menos y en todos los aspectos como una posibilidad de máxima, proponemos desde aquí también una triple acción. Es decir una acción gubernamental desde arriba y una acción Institucional desde abajo, con la reclamada articulación en el medio.

#### **DESDE ARRIBA**

- ✓ Las acciones a encarar desde el Estado provincial, básicamente el principal responsable jurisdiccional, deberían ser por un lado definir y llevar a cabo una verdadera descentralización y por el otro coordinar interjurisdiccionalmente la regionalización. Una real descentralización significa transferir capacidad de decisión y recursos para concretarla. Hoy en día ello no es así y allí reside su ineficacia como medida de gobierno, por lo que se debe desarrollar en esos cánones o no, las medias tintas en esto no sirven. Existen interesantes propuestas de generar Unidades de Organización de índole provincial que concentren la acción gubernamental optimizando recursos. En ellas se plantea una misma regional para coordinar las políticas del aspecto humano por un lado, así como integrar los aspectos de infraestructura de índole más “duro” pero íntimamente relacionados, por el otro.
- ✓ En cuanto al Estado Nacional, poseedor de un buen número de reparticiones cuyo objeto de trabajo son los asuntos municipales, podría participar en la coordinación de una política de inducción de la generación de microregiones como forma de resolver ciertos problemas locales. Es decir podría ser el motivador y conductor del siguiente flujo de acciones.

#### **DESDE ABAJO**

- ✓ Resulta válido para este trabajo pensar esta acción como inscrita en una política nacional o provincial tal cual la planteada recién o desde una perspectiva más real, en el marco voluntarista actual que depende más de los propios municipios que de otro actor gubernamental. Lo primero es mejor pero más difícil de lograr, y no es imprescindible en definitiva, por lo que de los modelos de coordinación de la acción intermunicipal presentados en el punto anterior, esto es el asociativo y el del gobierno regional, el primero resulta obviamente la más viable. Por lo tanto, desde lo local la idea es generar ámbitos institucionales intermunicipales para la solución de problemas. Servicios públicos como teléfonos, agua y saneamiento, transporte, gestionados por cooperativas que abarcan en muchos casos varios municipios, existen en la actualidad y son un ejemplo cabal de esto y mejor si se extiende este accionar a cooperativas de producción, mantenimiento de infraestructura, entre otros déficits actuales. En la medida de lo posible las microregiones deben ser previas, es decir que sería de esperar que estas acciones estén inscritas en un contexto de voluntades

políticas explícitas y que cuenten con un marco institucional óptimo como el que se presenta anteriormente en este mismo trabajo.

**EN EL MEDIO, LA COORDINACIÓN**

- ✓ Por ser el de mayor envergadura territorial y poseedor bajo su jurisdicción de la totalidad de las competencias que caracterizan los problemas a resolver o las acciones a encarar, el gobierno provincial tiene una mayor responsabilidad en este aspecto. Es decir, desde allí sería necesario generar a nivel regional un ámbito institucional donde gobierno provincial y local, y porque no el nacional también, representantes institucionales de la sociedad y gestores de entes intermunicipales de producción o servicios, discutan políticas para el ámbito territorial que les compete. Esto puede inicialmente tomar la forma de un Foro, no vinculante, sujeto a la voluntad de las partes, respaldado por el gobierno provincial, debe discutir sobre cosas concretas y definirse la aplicación de inversiones de acuerdo a lo allí concluido. De otra manera esto no pasaría de ser una de las tantas comisiones ineficaces creadas con ese fin. Mas adelante podría convertirse en una suerte de Asamblea Territorial, ahora si vinculante y con un diseño institucional mas formal, donde un marco legal concreto y de mayor nivel jurídico, respalde las decisiones allí tomadas.

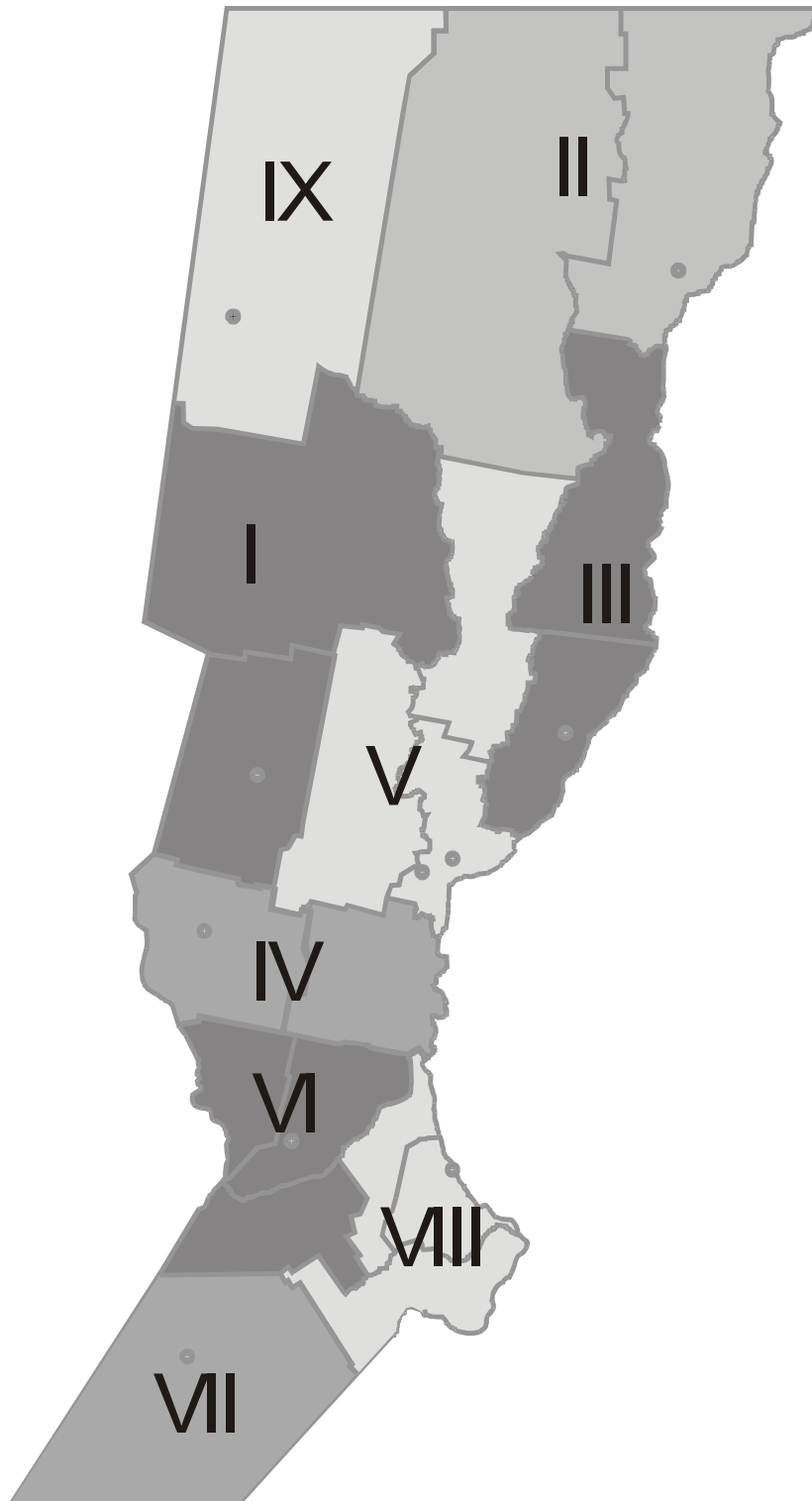
Para finalizar, se debe reiterar lo planteado en el punto que describió la microregión como fenómeno, en términos de condiciones que se deben dar para darle una cierta probabilidad de éxito a un proyecto como este. Se deben identificar los problemas comunes, lo que es una cuestión mas de toma de conciencia de los actores que de definición técnica. A partir de ello, la metodología de planificación/acción debe ser compartida por los actores, en haras sobretodo a la legitimidad en la toma de decisiones y la consecuente acción congruente con ella de cada sector interviniente. La última condición y quizás la mas importante es una que se plantea desde este tipo de trabajos en forma recurrente: se deben asumir las responsabilidades políticas de cada nivel en la resolución de esos problemas, tomando cartas en el asunto. De lo contrario todo es imposible.

**ANEXO**

**TABLA1: COMPARATIVA DE CONFORMACIÓN DE REGIONES**

CONFIGURACIÓN ACTUAL		PROPUESTA COMISIÓN INTERMINISTERIAL	PROPUESTA ALTERNATIVA
SALUD	EDUCACIÓN		
IX 9 de Julio <b>(Tostado)</b>	I 9 de Julio Distritos de Vera <b>(Tostado)</b>	9 de Julio San Cristóbal <b>(Tostado)</b>	9 de Julio San Cristóbal <b>(Tostado)</b>
I San Cristóbal Castellanos <b>(Rafaela)</b>	IX San Cristóbal <b>(San Cristóbal)</b>		
II Vera Gral. Obligado <b>(Reconquista)</b>	II Gral. Obligado Distritos de San Javier Distritos de Vera <b>(Reconquista)</b>	Vera Gral. Obligado Distritos de San Javier <b>(Reconquista)</b>	Vera Gral. Obligado  <b>(Reconquista)</b>
III San Javier Garay <b>(San Javier)</b>	III Castellanos <b>(Rafaela)</b>	Castellanos Las Colonias <b>(Rafaela)</b>	San Javier Garay <b>(San Javier)</b>
IV San Martín San Jerónimo <b>(San Jorge)</b>	VIII San Martín <b>(San Jorge)</b>	San Justo Garay La Capital Distritos de San Javier <b>(Santa Fe)</b>	Castellanos San Martín <b>(Rafaela)</b>
V La Capital Las Colonias San Justo <b>(Santa Fe)</b>	IV San Justo Garay La Capital Distritos de San Javier Las Colonias San Jerónimo <b>(Santa Fe)</b>	San Martín Belgrano <b>(San Jorge)</b>	La Capital San Justo Las Colonias San Jerónimo <b>(Santa Fe)</b>
VI Belgrano Iriondo Caseros <b>(Cañada de Gómez)</b>	V Belgrano Iriondo Caseros <b>(Cañada de Gómez)</b>	San Jerónimo Iriondo <b>(Cañada de Gómez)</b>	Belgrano Iriondo Caseros <b>(Cañada de Gómez)</b>
VII Gral. López <b>(Venado Tuerto)</b>	VII Gral. López Distritos de Constitución <b>(Venado Tuerto)</b>	Gral. López Caseros <b>(Venado Tuerto)</b>	Gral. López <b>(Venado Tuerto)</b>
VIII Rosario San Lorenzo Constitución <b>(Rosario)</b>	VI Rosario de San Lorenzo Distritos de Constitución <b>(Rosario)</b>	Rosario San Lorenzo Constitución <b>(Rosario)</b>	Rosario San Lorenzo Constitución <b>(Rosario)</b>

**MAPA 1: DIVISIÓN POLÍTICA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE – REGIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD**



**ZONA DE SALUD I**  
SEDE: RAFAELA  
DEPARTAMENTOS:  
SAN CRISTÓBAL  
CASTELLANOS

**ZONA DE SALUD II**  
SEDE: RECONQUISTA  
DEPARTAMENTOS:  
VERA  
GENERAL OBLIGADO

**ZONA DE SALUD III**  
SEDE: HELVECIA  
DEPARTAMENTOS:  
SAN JAVIER  
GARAY

**ZONA DE SALUD IV**  
SEDE: SAN JORGE  
DEPARTAMENTOS:  
SAN MARTÍN  
SAN JERÓNIMO

**ZONA DE SALUD V**  
SEDE: SANTA FE  
DEPARTAMENTOS:  
SAN JUSTO  
LAS COLONIAS  
LA CAPITAL

**ZONA DE SALUD VI**  
SEDE: CAÑADA DE GOMEZ  
DEPARTAMENTOS:  
BELGRANO  
IRIONDO  
CASEROS

**ZONA DE SALUD VII**  
SEDE: VENADO TUERTO  
DEPARTAMENTO:  
GENERAL LOPEZ

**ZONA DE SALUD VIII**  
SEDE: ROSARIO  
DEPARTAMENTOS:  
SAN LORENZO  
ROSARIO  
CONSTITUCIÓN

**ZONA DE SALUD IX**  
SEDE: TOSTADO  
DEPARTAMENTO:  
9 DE JULIO

**BIBLIOGRAFÍA**

- ❑ ARROYO, D., “Los Ejes Centrales del Desarrollo Local en la Argentina”, Mimeo, 2002.
- ❑ BARRAGUIRRE, Jorge, “Comentario sobre Metropoliticas de Orfield”, Univ. De Connecticut, U.S.A., 2000.
- ❑ BECERRIL-PADUA, Martín, “Estructura de los Gobiernos Metropolitanos en América Latina”, IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales, Montevideo, 2002
- ❑ BORJA, J., “Persistencia, Crisis y renacimiento de los Poderes Locales”, 2001.
- ❑ BORJA, Jordi, “El Gobierno de la Ciudad Metropolitana”, Barcelona, 1995
- ❑ BORJA, Jordi, “Local y Global”, Barcelona, 1997
- ❑ CARDOZO BRUM, M., “Análisis de la Política descentralizadora en el Sector Salud”, Primer Premio, 1º Concurso de Ensayos, A.A.G.,1992.
- ❑ CARRILLO CASTRO, A., “El federalismo y sus dos vertientes: Descentralización y Desconcentración”, SSA - Gobierno del Estado de Guerrero - OPS, 1988
- ❑ GUANUCO, Ma. del Carmen, “El Marco Jurídico y sus efectos sobre la conformación del Área Metropolitana del San Miguel de Tucumán”, 2002
- ❑ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SANTA FE, “Acuerdo para el Plan Estratégico para el Desarrollo del Área Metropolitana del Gran Santa Fe”, Santa Fe, 2000
- ❑ ORIOL, Nelio, “Políticas Urbanas y Gobierno Metropolitano en el proceso de Integración Europea”, Mimeo, Instituto de Estudios Metropolitanos, Barcelona, 1998
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO DE ROSARIO – Línea Estratégica 2 – Programa III – Proyecto “Descentralización Municipal” – 2000
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, “Visión Metropolitana”, 2002
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, Borrador “Regulación Legal de Areas Metropolitanas”, 2002
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, Cuaderno de Trabajo “Rosario Metropolitano”, 1997
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, Cuaderno de Trabajo “Sistema Multimodal de Transporte de Carga”, III Jornadas de Seguimiento, 1999
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO SANTA FE SIGLO XXI, Trabajo de Comisiones, 1998
- ❑ PLAN ESTRATÉGICO SANTA FE SIGLO XXI, Trabajo de la Comisión de Posicionamiento Geopolítico Metropolitano y Regional, 1998
- ❑ POMPEI, Ana – GIACONE, Ma. Victoria, “El Gran Rosario: La Organización Metropolitana como Desafío”, Instituto de Desarrollo Regional, Documento de Trabajo, Rosario, 1999
- ❑ B.I.D.. PROGRAMA GAU, Grandes aglomeraciones Urbanas del Interior –, 1998
- ❑ ROCCATAGLIATA, Juan, “La Nueva Dinámica Socio Espacial y la Renovación de la Gestión Territorial”, Mimeo Cambio Social, Territorio y Gestión, 1996
- ❑ ROMERO, Ma. del Huerto et al., “El rol de Rosario en un Sistema Regional de Ciudades”, U.N.Rosario – Municipalidad de Rosario, 1997
- ❑ RONDINELLI, D. y otros, “Descentralización en los Países en Desarrollo”, Banco Mundial, 1984.
- ❑ WWW.AMBQ.GOV.CO, “Historia y Constitución del A.M. de Barranquilla”, 2002
- ❑ WWW.BM30.ES, Bilbao Metropolitano, 2002
- ❑ [WWW.BUENOSAIRE.S.GOV.AR](http://WWW.BUENOSAIRE.S.GOV.AR) – Programa de Descentralización y Participación Ciudadana – 2002
- ❑ WWW.METREX.DIS.AC.UK, Barcelona.html, 2002