

## Políticas públicas, territorio y planificación estratégica en la provincia de Santa Fe (Argentina)

**Mariel Bufarini**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Universidad Nacional de Rafaela  
Universidad Nacional de Rosario  
Argentina  
mariel.bufarini@unraf.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0002-9248-668X>

### RESUMEN

El artículo estudia el Plan Estratégico Provincial de Santa Fe (Argentina) con el cual el gobierno inicia en el año 2008 un proceso de regionalización para alcanzar el desarrollo integral del territorio. En el artículo se describe dicho Plan, los mecanismos de participación en las instancias de formulación y las características que asume el proceso de descentralización político administrativa. El objetivo es analizar las funciones que tiene y los intereses que promueve esta política pública. El estudio fue realizado desde un enfoque socioantropológico en el que se implementaron estrategias de investigación intensivas y extensivas. Entre los principales resultados se destaca que las fórmulas participativas le brindan legitimidad tanto al Plan como a la gestión de gobierno, para lo cual se requirió del establecimiento de alianzas sociales que imaginen conjuntamente la concreción de las acciones propuestas. Se concluye que, si bien las políticas administran y regulan acciones con fines específicos, no se concretan del modo en el que fueron previstas, puesto que, una vez en ejecución, se articulan tanto con complejas redes de relaciones como con prácticas burocratizadas.

### PALABRAS CLAVE

políticas públicas, territorio, participación ciudadana, descentralización, regionalización

Artículo libre



## Public politics, territory and strategic planification in the province of Santa Fe (Argentina)

### ABSTRACT

The article analyzes the Provincial Strategic Plan of Santa Fe (Argentina) in which the government began, in 2008, a process of regionalization to achieve the integral development of the territory. In the article, said plan is described along with the mechanisms for participation in the formulation instances, and the characteristics assumed by the political-administrative decentralisation process. The objective is to analyse its functions and the interests promoted by this public policy. The study was carried out from a socio-anthropological approach in which intensive and extensive research strategies were implemented. Among the main results, it stands out that the participatory formulas provide legitimacy both to the plan and to the government's management. For the later, the establishment of social alliances that jointly imagine the realization of the proposed actions was required. It is concluded that, although the policies administer and regulate actions for specific purposes, they do not materialize in the way in which they were foreseen, since, once in execution, they are articulated both with complex networks of relationships and with bureaucratized practices.

### KEYWORDS

public policies, territory, citizen participation, decentralisation, regionalisation

## Políticas públicas, território e planejamento estratégico na província de Santa Fe (Argentina)

### RESUMO

Este artigo estuda o Plano Estratégico Provincial de Santa Fé (Argentina), com o qual o governo iniciou um processo de regionalização em 2008, a fim de alcançar o desenvolvimento integral do território. O artigo descreve o plano, os mecanismos de participação na formulação do plano e as características do processo de descentralização política e administrativa. O objetivo é analisar suas funções e os interesses promovidos por esta política pública. O estudo foi realizado a partir de uma abordagem sócio-anropológica na qual estratégias de pesquisa intensiva e extensiva foram implementadas. Dentre os principais resultados, destaca-se que as fórmulas participativas dão legitimidade tanto ao Plano quanto à gestão do governo, o que exigiu o estabelecimento de alianças sociais que em conjunto imaginam a implementação das ações propostas. Conclui-se que, embora as políticas administrem e regulem ações com objetivos específicos, elas não se materializam da forma como foram previstas, já que, uma vez implementadas, são articuladas tanto com redes complexas de relações como com práticas burocratizadas.

### PALAVRAS-CHAVE

políticas públicas, território, participação cidadã, descentralização, regionalização



FECHA DE RECIBIDO 21/09/2021

FECHA DE ACEPTADO 20/03/2022

**COMO CITAR ESTE ARTICULO**

Bufarini, M. (2022). Políticas públicas, territorio y planificación estratégica en la provincia de Santa Fe (Argentina). Revista de la Escuela de Antropología, XXX, pp. 1-19. DOI <https://doi.org/10.35305/rea.viXXX.180>

**Introducción**

La provincia de Santa Fe cuenta con una superficie es de 133.007 km<sup>2</sup>, representa el 3,54% del total del territorio argentino y se divide, políticamente, en 19 departamentos. Según el último censo nacional habitan en ella 3194537 personas concentradas densamente (en un 93%) en zonas urbanas.<sup>1</sup> En su extensa llanura pueden identificarse dos grandes regiones: Chaqueña y la Pampeana que, según tipo de suelo y clima, han contribuido a la configuración de zonas productivas diferenciadas que propiciaron un *desarrollo asimétrico* entre el norte y el sur provincial. En tal sentido el primero es preponderantemente rural, pobre y el centro-sur, urbanizado, industrializado y desarrollado -en términos comparativos- como conjunción de procesos y variables físicas, ambientales, económicas, políticas y culturales (Lattuada et.al., 2019).

Atendiendo a tales *asimetrías territoriales* y con el objeto de revertirlas, en el año 2008 el gobierno provincial plantea la importancia de ordenar el territorio para promover un desarrollo más "equitativo" e integral. Así pues, se da impulso el proceso de formulación del Plan Estratégico Provincial (en adelante PEP). Un Plan presentado como instrumento de gestión innovadora que tiene como objeto otorgar un lugar destacado a los procesos de participación ciudadana, descentralizar la administración política y regionalizar el territorio.

En relación a ello, en este artículo proponemos analizar las funciones que consideramos cumple en relación a los intereses que promueve. Los avances que aquí compartimos se derivan de una

1 Constituyendo el 7, 95 % del total nacional de población. INDEC, Censo Nacional de población 2010: Cuadro P 3. Total del país. Población total, superficie y densidad por provincia. Años 2001-2010. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-999-Censo-2010>



investigación en curso sobre transformaciones territoriales y socio productivas en la provincia de Santa Fe (Argentina). La misma es realizada desde una perspectiva socioantropológica en la que se implementan estrategias metodológicas intensivas (como observaciones y entrevistas) y extensivas (análisis de censos y fuentes documentales). A los fines de esta comunicación tomamos como principales fuentes de datos el corpus de documentos construido que incluye información publicada en medios de comunicación en los que se relevaron expresiones y acciones de trascendencia pública transmitidas por funcionarios y actores sociales vinculados a las políticas sobre territorio y ambiente. Su relevamiento supone un esfuerzo por identificar los modelos o imaginarios de sociedad que, a través de las narrativas, se expresan y disputan (Grassi, 2006).

El artículo se organiza en tres apartados, en el primero -a los fines de realizar una contextualización más general de esta política estratégica- se presenta una revisión de los procesos de planificación regional latinoamericanos y de las características que a lo largo de las últimas décadas asumieron las políticas orientadas a ordenar los territorios. En el segundo, focalizamos en la descripción del PEP, en sus líneas de trabajo y en los avances que se presentan en el documento del año 2012. En el tercer apartado se analiza esta política como forma de intervención situada en la cual los "principios" de participación ciudadana y descentralización política administrativa resultan fundamentales. Consideramos que a través de los mismos podemos estudiar funciones e intereses de las políticas públicas que se promueven desde la gestión. Finalmente, a modo de cierre se retomarán las ideas principales y se presentan las conclusiones a las que arribamos.

### **Políticas públicas, planificación y territorio**

En nuestro estudio partimos de considerar que las políticas públicas constituyen prácticas culturalmente situadas en las que intervienen diversos actores atravesados por disputas y relaciones de poder (Shore, 2010). Su formulación supone el desarrollo de procesos complejos que escapan a la linealidad que va de una



supuesta identificación/construcción de un problema, a la enunciación y posterior implementación. En este sentido y de acuerdo a Shore (2010) consideramos que la antropología atiende a lo desordenado de dichos procesos como así también a las diversas maneras en que son promulgadas y recibidas por la gente. También resulta importante considerar los contextos socioeconómicos, políticos, e históricos en los cuales están inmersas las políticas públicas. Sin ir más lejos, la propuesta de ordenar el territorio santafesino -atendiendo a distintas dimensiones (económica, sociocultural, histórica)- se inscribe en un enfoque de planificación territorial que encuentra vinculaciones con otras medidas que la preceden.

Respecto a ello cabe mencionar que el despliegue de acciones tendientes a propiciar la planificación territorial puede identificarse en América Latina desde mediados del S XX. Precisamente, con la segunda postguerra los gobiernos nacionales enfrentan sus problemas económicos y sociales apelando a la planificación del desarrollo nacional y regional, a partir de modelos que operan "desde arriba" (Manzanal, 2006). Las preocupaciones principales y recurrentes que orientaban la planificación remitían a la excesiva *concentración espacial*, a las desigualdades *regionales* y el *centralismo* político de un área, sea la capital nacional, provincial o en torno a municipios (Coraggio, 1989).

En las décadas de los sesenta y setenta, se propone revertir el *sub-desarrollo* de los países latinoamericanos considerando las problemáticas regionales e impulsando políticas articuladas tendientes a revertir las desigualdades territoriales. Asimismo, desde perspectivas críticas se analiza la *problemática regional* relacionalmente a los procesos de acumulación capitalista y a las coyunturas socio políticas que impulsaron las estrategias de planificación (Coraggio, 1989; Rofman, 1989). Posteriormente, con las políticas neoliberales se retrotraen las acciones orientadas a la planificación y a la intervención estatal en la actividad económica. Sin embargo, como diversos autores plantean, el estado nacional cumplió un rol importante al direccionar la implementación del modelo neoliberal (Hintze, 2006; Grassi, 2006). Es precisamente a raíz de las



políticas de liberalización, desregulación, privatizaciones e integraciones regionales sustentadas en dicho modelo, que se derivan profundas transformaciones socio territoriales. Transformaciones que llevaron a repensar el análisis territorial y sus modelos interpretativos en el contexto de la globalización (Manzanal, 2006) en tanto se articulan en el territorio las escalas local y global.

La relevancia de la cuestión espacial en el marco del modelo neoliberal, se sustenta esta vez, en los procesos de descentralización que dan lugar a propuestas de *desarrollo territorial* (Arzeno, 2019) las cuales ponen el acento en la gestión desde lo local, una escala que se torna objeto de planificación (Fornessi, 2019). Además, un renovado discurso regional se entreteje con acciones ligadas al desarrollo endógeno en las que cobran relevancia la "eficiencia", "competitividad" y "participación" de determinados territorios considerados atractivos para captar el capital (Manzanal, 2006). Concretamente, el territorio comienza a ser considerado como un actor capaz de generar sus propios recursos específicos y ofrecer ventajas comparativas (Abad Obregon, 2010). A su vez, se resignifica y valora positivamente como factor de identidad, actor protagónico del desarrollo y motor de la profundización democrática (García Canclini, 1999).

Ahora bien, según Arzeno (2019) la planificación territorial reaparece en América Latina y particularmente en Argentina desde principios del S XXI como una estrategia dentro de las renovadas propuestas de desarrollo. Este resurgir se explica -de acuerdo algunos autores (Cfr. Massiris Cabeza, 2008)- con el "fracaso del neoliberalismo" en la superación de las desigualdades socioeconómicas, territoriales y en relación a los avances en la sostenibilidad ambiental. En este contexto, se despliegan políticas que reconocen la intervención del estado en el desarrollo territorial -como gestor de políticas flexibles- (Manzanal, 2006) y que requieren de la participación estratégica y conjunta de diversos actores sociales en las escalas en las que son formuladas (nacional, regional, provincial o urbana). En estas perspectivas, prima el supuesto de que la planificación construida en base a la participación y la concertación contribuye a garantizar el éxito de la política pública.



En lo que respecta particularmente a Santa Fe, cabe destacar la experiencia que, promovida por una reciente gestión de gobierno, comienza a formularse en el año 2008. En diciembre de 2007 asume el gobernador socialista Hermes Binner por el Frente Progresista, Cívico y Social, una alianza integrada por diversos partidos que logra el recambio de signo político luego de 24 años de gobiernos Justicialistas. Partiendo de la identificación de un conjunto de problemas -entre ellos las asimetrías entre el norte y el sur provincial- y con el propósito de revertirlas, se impulsa el Plan Estratégico Provincial. Una propuesta de “desarrollo integral” que tiene como desafío consolidar los vínculos económicos, sociales y culturales para alcanzar una mayor integración mundial y que, además, va en consonancia con las políticas de la época, en la que intervienen organismos multilaterales.

### **El Plan Estratégico Provincial de Santa Fe**

En el marco del PEP, la planificación estratégica supone participación ciudadana y toma colectiva de decisiones. Por tales motivos se desarrollaron cuatro instancias en relación a dicho proceso: diagnóstico; identificación y formulación de proyectos estratégicos; gestión, seguimiento y evaluación de las acciones; creación de estructuras que sostengan y coordinen los procesos.

En el documento publicado en el año 2009, se parte de fundamentar la importancia de desarrollar un Plan Estratégico en el contexto de “construcción de un nuevo tipo de mercado con nuevos conceptos en torno al capital y nuevas formas de entender los recursos” (PEP, 2009: 8). En tal sentido, se destaca la relevancia de considerar las nuevas dinámicas locales, regionales y globales y desterritorializadoras “que generan redes o ‘campos virtuales’ de cooperación e intercambio” (PEP, 2009: 10). Ello implica desafíos que Santa Fe podrá asumir al desplegar sus capacidades y ventajas: la ubicación estratégica (un extenso frente fluvial sobre el Paraná en el área socio productiva más fértil y dinámica a nivel nacional que propicia condiciones de competitividad); la ruralidad -en tanto conjunción del campo y la ciudad—como signo identitario y distintivo que remite a un capital simbólico desplegado en



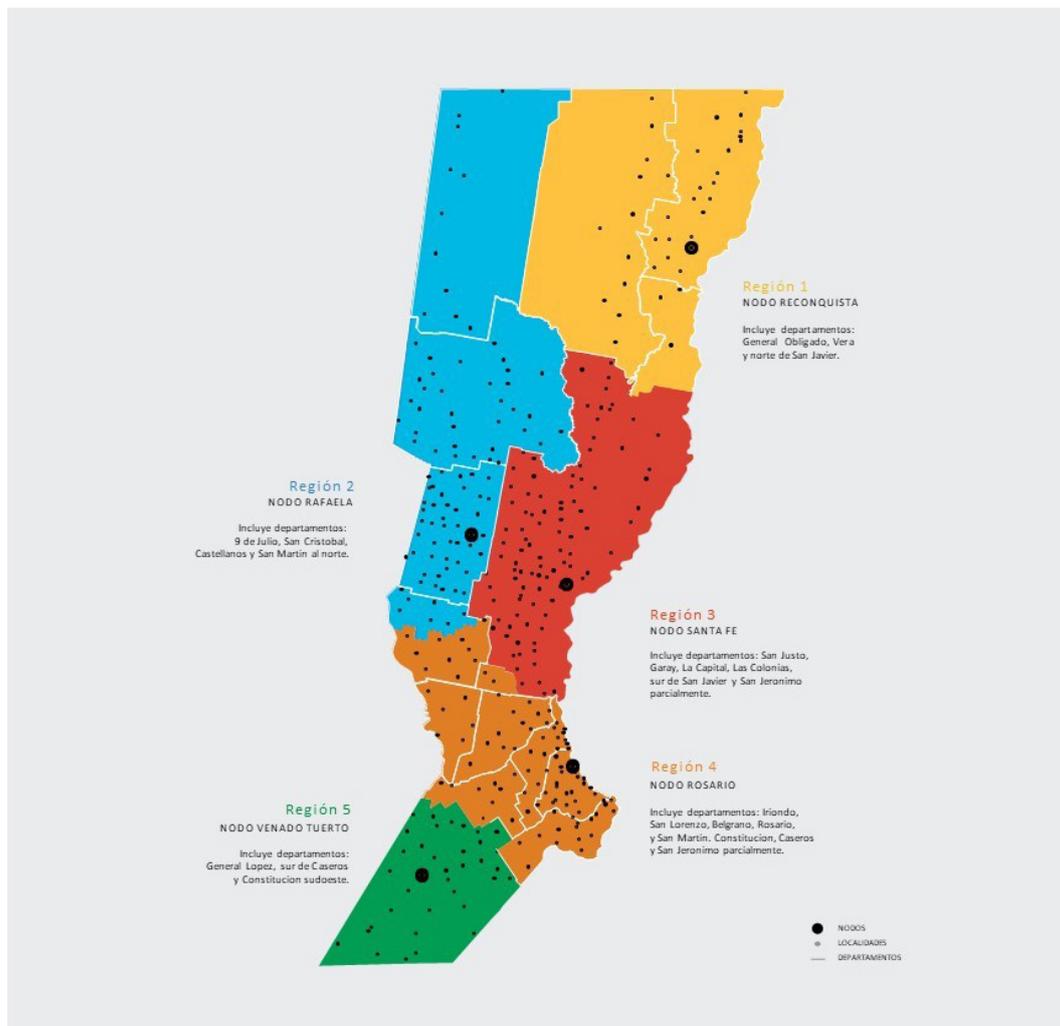
todo el territorio; la diversificación de la producción (síntesis de la articulación entre exportaciones y actividad industrial) en la cual los agroalimentos adquieren centralidad; y la integración de espacios subnacionales que potencian la cooperación, promueven la competitividad y oportunidad conjuntas. Además, se precisan las características del territorio provincial como diverso, con marcadas diferencias en la distribución de los recursos naturales y en la densidad poblacional.

La noción de *territorio* que prima en el documento es la de un espacio "constituido, construido y resignificado por la compleja trama de vínculos que sus habitantes establecen sobre él" (PEP, 2009: 14). Mientras que la *región* es definida como un sistema flexible con "fronteras dinámicas, abiertas y permeables, que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones" (PEP, 2009: 11). Desarrollar las redes y fomentar un equilibrio territorial dinámico es, precisamente, uno de los principales desafíos del proceso regionalizador. En relación a ellos, la reorganización territorial se orienta a la configuración de cinco regiones con sus respectivos nodos definidos como núcleos que articulan y redistribuyen capacidades, información y recursos. (Ver mapa I) Cabe aclarar que el reordenamiento regional propuesto en el PEP configura una nueva delimitación que se adiciona a la delimitación basada en el criterio físico- ambiental y en el criterio político (en 19 departamentos). Partiendo de "las marcas naturales del medio físico", se introducen dimensiones históricas, simbólicas e identitarias que consideran "las tradiciones y la cultura de sus pueblos, de su organización social, económica y productiva" (PEP. Visión 2030: 41). La regionalización es definida como una nueva forma de gobernar sustentada en una tríada que incluye: descentralización, planificación estratégica, participación ciudadana/ concertación.

Frente a un estado provincial centralizado, con dinámicas burocráticas e ineficientes que dio lugar a fragmentaciones y superposiciones de delimitaciones y jurisdicciones, se propone la descentralización. Ello supone acercar el gobierno a la ciudadanía propiciando la autonomía y el desarrollo local al dotar de mayores



competencias a municipios y comunas, es decir, implica la transferencia de capacidades y recursos para la creación de un nuevo tipo de estado. Con este fin y para impulsar la concertación entre estado, mercado y sociedad civil, se impulsa la formación de centros cívicos en cada nodo.



Mapa I. Regionalización de la provincia de Santa Fe (Argentina). Fuente: Plan Estratégico Provincial. Visión 2030

La planificación estratégica territorial se concibe como una herramienta de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones que, en lugar de actuar por demanda, garantice derechos. Desde esta perspectiva, se constituye como proceso y producto. En el primer sentido remite a los espacios de encuentro y participación para llegar a acuerdos en el territorio. En tanto producto, "incluye una visión estratégica u horizonte, grandes líneas estratégicas de



transformación y un conjunto de proyectos tendientes a la consecución práctica de los objetivos propuestos” (PEP, 2009: 21). Las temáticas abordadas en la planificación estratégica se sustentaron en procesos de *participación* tendientes a crear y consolidar ámbitos de decisión y consenso que implicaron el trabajo simultáneo en los ámbitos intragubernamental y en el público privado. Las “asambleas ciudadanas” se convertirán, en “marca y emblema del proceso participativo” (PEP, 2012:18) Dichas temáticas fueron organizadas en 3 ejes integradores: *Físico Ambiental, Económico Productivo y Socio Institucional*. Del procesamiento realizado por los equipos técnicos sobre lo tratado en las asambleas ciudadanas se identificaron líneas estratégicas de acción: *Territorio Integrado, Calidad Social, y Economía del Desarrollo*. A su vez, cada una de ellas contiene programas (de alcance provincial) y proyectos (de alcance regional/específico). Asimismo, el Plan expresa valores que, se considera, deben orientar la acción estratégica y refieren a lo expresado por los participantes a través de sus intervenciones Precisamente “nos recuerdan cuál es el modelo de sociedad deseado, con quiénes y hacia quienes se dirigirá la acción colectiva” (PEP, 2012: 64) entre ellos se destacan: el acceso universal a los bienes públicos; el sostenimiento de una perspectiva de género para la igualdad de oportunidades; la valoración de la diversidad y respeto a las minorías y la superación de la pobreza y de la vulnerabilidad.

Cabe destacar que con la presentación del “Plan Estratégico Provincial. Visión 2030”, en 2012 se inaugura una nueva fase luego de haber profundizado la “descentralización, la planificación estratégica y la participación ciudadana en tanto políticas de Estado irrenunciables” (PEP, 2012:13). Las palabras del gobernador Antonio Bonfatti ilustran la relevancia del Plan para la gestión de Gobierno “Después de estos cuatro años de aquel Plan Estratégico, hoy presentamos el nuevo, porque precisamente esto no es un plan cerrado, porque un proyecto que se lleva adelante dispara otro, porque la mayor cantidad de gente que participa hace que surjan nuevas ideas” (*El Litoral*, 2012).



Mientras el Secretario de Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe describe en qué aspectos se profundizarán en la nueva etapa:

Como todo proceso nuevo, requiere de tiempo y consolidación. En tal sentido, se avanzará en próximas etapas en la descentralización de más trámites y servicios hacia las regiones, con el objetivo de facilitar gestiones, acortar distancias y otorgar mayor poder a los actores locales (Ghirardi, 2012)

En esta nueva etapa la concepción de desarrollo integral apunta al fortalecimiento del tejido y el capital social, a la reforma administrativa y a la concreción del ordenamiento del territorio en cinco regiones. Se incluyen en éste, los avances de los proyectos con los impactos en el territorio y también las nuevas propuestas. Se destaca la labor que supuso pasar de la planificación a la "gestión estratégica". Una gestión que se inscribe, en el paradigma de la "sociedad red" en la cual no hay actores que tengan la "potestad y legitimidad absoluta sobre el desarrollo, sino que éste es cada vez más descentralizado y compartido" (PEP, 2012: 54).

Las 3 líneas estratégicas del PEP -que organizan y planifican la acción- contienen en la versión "Visión 2030", 346 proyectos (de escala provincial y regional) que se organizan en torno a ejes transversales de trabajo. Ejes que "sintetizan los aprendizajes del camino recorrido en los últimos años y expresan las iniciativas ciudadanas surgidas en esta nueva etapa de la planificación estratégica participativa" (PEP, 2012: 91) Además se detallan los avances en el desarrollo y ejecución de los proyectos en cada una de las regiones que en algunos casos se articulan con planes de alcance nacional -como el Plan Estratégico Territorial que propone ordenar la ejecución de grandes obras de infraestructura-, y en otros, de escala local.

A continuación, focalizamos en el análisis de la política como forma de intervención y práctica socioculturalmente situada, atendiendo al contexto de formulación, las funciones que tiene y los intereses que promueve.



## Un Plan para ordenar el Territorio

La formulación del Plan Estratégico Provincial de 2008 se ubica en un contexto en el que toman fuerza la proliferación de regionalismos, de identidades regionales y de desigualdades entre regiones (Haesbaert, 2019).

Se inscribe, además, en una tendencia más generalizada en la cual, las políticas de planificación remiten a concepciones estratégicas y participativas. En este marco, lo estratégico supone un modo de decidir y gestionar que impulsa el desarrollo de ciertas visiones sobre el futuro -identificando experiencias pasadas-, y la adaptación de los recursos del territorio al cambio, aprovechando oportunidades y evaluando riesgos (Madoery, 2007). Mientras que la participación se concibe como un modo de asegurar el “éxito” -en términos del propio documento del PEP- del proceso, tanto en su formulación (al otorgar una supuesta transparencia y atender a la diversidad) como en su implementación. Relacionalmente a ello, las políticas vinculadas con el ordenamiento territorial se resignifican y valoran positivamente por los agentes e instituciones estatales y cuentan con el respaldo de organismos multilaterales.<sup>2</sup> Tal como afirma Shore (2010), las políticas son inherentemente instrumentales, son herramientas de acción para administrar, regular y cambiar la sociedad. Entre sus funciones destaca la de otorgar legitimidad a las acciones de gobierno, es decir, a quienes se encuentran en posiciones de autoridad. Respecto a ello cabe destacar que el impulso dado a la formulación del PEP cuenta con el respaldo de la experiencia implementada en la ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe) por el mismo partido político. Una experiencia considerada exitosa en tanto logra, con el transcurso de los años, concretar gran parte de los objetivos propuestos (Martínez de San Vicente, 2004). El denominado “Plan Estratégico Rosario” se pone en marcha en 1995 y tiene como principios la participación ciudadana y descentralización político administrativa a partir del reordenamiento del espacio urbano en distritos.

<sup>2</sup> El PEP contó con el financiamiento de la Unión Europea mediante el programa URB AL, un programa de cooperación internacional “cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina” ([https://www.fiiapp.org/proyectos\\_fiiapp/programa-urbal-iii/](https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/programa-urbal-iii/))



Ambos principios, resultan ser pilares de las “nuevas” formas de gubernamentalidad y se encuentran presentes en el PEP.

Retomando lo expuesto sobre los modos de otorgar legitimidad a las acciones de gobierno y en relación al principio de participación, cabe caracterizar su desarrollo a nivel provincial. Este proceso participativo implicó la ejecución de rondas asamblearias durante los años 2008 y 2009 que fueron definidas como “marcas y emblemas” del mismo. La convocatoria -abierto a los sectores público y privado- se realizó mediante correos postales y electrónicos, llamados telefónicos personalizados y difusión en medios de comunicación. Posteriormente se solicitó a los integrantes de las asambleas para que postulen a organizaciones de la sociedad civil en función de integrar los futuros Consejos Regionales de Planificación Estratégica (CRPE). Consejos que quedarán conformados por representantes de entidades gubernamentales locales y provinciales junto con organizaciones de la sociedad civil y que tendrán, a partir de 2010, el rol de monitorear los proyectos establecidos en el PEP (García, 2014).

Estas instancias participativas en las que se destaca la relevancia de “escuchar y valorar” las “aspiraciones y objetivos”, tuvieron entre sus propósitos, la “visualización de horizontes” para desarrollar futuros programas y proyectos, los cuales se fundan en referencias a un pasado “pujante”, en la identificación de dificultades (entre ellas se destaca el desarrollo asimétrico entre regiones) y de potencialidades (como proveedora de bienes primarios y de servicios integrados). De tal modo que, no sólo se convoca a imaginar el futuro, sino también a protagonizar un hecho significativo para la reciente gestión de gobierno, como es el establecimiento de una nueva regionalización provincial. Es decir, se invita a establecer *alianzas* con el fin de alcanzar un propósito común - construir un modelo territorial deseable (Massiris Cabeza, 2008) sobre las diversas aspiraciones de quienes integraron el proceso participativo-, y delinear “planes de acción” fundados en narrativas que -casi como un mito- articulan pasado y presente otorgando coherencia a las acciones de gobierno (Shore, 2010). En tal sentido se enuncia en el documento:



en un territorio como el de la provincia de Santa Fe (...) es particularmente importante que la sociedad reflexione sobre cuáles son sus valores, para poder potenciarlos. El plan estratégico debe proponer proyectos, pero no cualquier proyecto, sino aquellos que, basados en valores compartidos, ayuden a transformar en un sentido positivo la situación de partida (PEP, 2009: 64)

La planificación estratégica requiere de las alianzas y que éstas, a su vez, permitan desdibujar ciertas fronteras entre los hacedores y receptores de las políticas, de modo tal que todos los participantes del proceso se sientan protagonistas. Estos valores, según el PEP ofician como orientadores e impulsan la concreción de grandes proyectos.

Las acciones imaginadas, que se derivan de las propuestas remiten, al decir del propio documento, a una forma de construir gubernamentalidad que se asienta tanto en la proximidad entre gobierno y ciudadanía como en la autonomía y la autogestión. Ahora bien, en esta planificación -y en el marco del enfoque del ordenamiento territorial-, el estado ocupa un rol significativo no sólo al orientar las acciones, sino también con sus definiciones, al *producir espacio* (Arzeno, 2019).

De hecho, una de las actividades del proceso de planificación que implicó la gestión de la participación y el "protagonismo ciudadano" fue la delimitación y reorganización de las regiones. Ello nos lleva al segundo de los principios destacados de la política estratégica provincial: la descentralización político administrativa articulada al proceso de regionalización.

La regionalización, en tanto forma de ordenamiento territorial, constituye un proceso de carácter técnico y político-administrativo mediante el cual "se pretende configurar en el largo plazo, una organización y ocupación del territorio acorde a las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo" (Massiris Cabeza, 2002 en Arzeno, 2019: 3). Desde esta concepción y mediante la partici-



pación se pretende superar una definición (y configuración) de la región construida técnica y exclusivamente por los formuladores de las políticas.

Ahora bien, delimitar el espacio implica otorgar un sentido particular en base a prácticas sociales específicas, a la vez que considerar relaciones entre elementos naturales y culturales que están estructurados. Precisamente, identificar la estructuración, las dimensiones temporal y espacial -con las transformaciones que se producen y mediante las relaciones entre sus componentes-, permite distinguir una región de otra (Areces, 2013). Por ello, el establecimiento del carácter, forma y extensión implicará delimitaciones sobre construcciones históricas y territorialidades pre existentes y tendrá implicancias en las relaciones de poder.

Según lo expresado en el PEP, la regionalización de la provincia tendió a la consideración de intereses y aspiraciones de los sectores sociales involucrados directa o indirectamente en este proceso. No obstante, en el propio proceso participativo se manifestaron disidencias al debatir en torno a los criterios constitutivos con los cuales se van a delimitar las regiones y, en relación a ello, cuáles serían los proyectos de "desarrollo integral" considerados prioritarios. Este ha sido el caso del Nudo Rafaela, que se consideraba más identificado con el nodo Santa Fe. Concretamente, se explicitaron las disidencias mediante notas dirigidas al gobernador provincial con las cuales se expresaba que no se había respetado el origen histórico y económico de la región en la que se inserta la ciudad (Signorelli, 2013). Como afirma Arzeno (2019) aunque las políticas de planificación conlleven instancias participativas, se basan en la articulación de los intereses del estado y el mercado. De allí que la relación entre los procesos económicos y el orden territorial resulte constitutiva de las acciones que de ella se deriven. Respecto a esto, los propios actores intervinientes consideran que las oposiciones y resistencias se deben a que es un proceso de transformación e innovación. Mientras que en investigaciones sobre la implementación del PEP se destacan las tensiones entre el *regionalismo*, entendido como un proceso de construcción "desde abajo" -producto de la organización y movilización política que



demanda intereses- y la *regionalización* en tanto construcción impulsada por el estado (Signorelli, 2013).

De acuerdo a lo desarrollado, cabe destacar que una de las funciones que se derivan e identificamos de esta política pública es la de otorgar legitimidad, no solo al propio PEP, mediante la fórmula participativa que tiende a garantizar el "éxito" del proceso, sino también al gobierno que orienta dicho proceso y que asume la gestión luego de 20 años de que otro partido concentrara la gobernación provincial. El Frente Cívico y Social al asumir pretende marcar su impronta, su nueva forma de gobernabilidad que acerca estado-ciudadanía apelando al antecedente que -implementado en una escala local-, fue considerado exitoso por planificadores y urbanistas.

Esta política pública promueve un conjunto de intereses vinculados a revertir las asimetrías territoriales entre el norte pobre y el centro sur desarrollado, entre ellos se destaca la profundización de la articulación con mercados internacionales a partir de las posibilidades competitivas del territorio en su conjunto. Por lo cual, si bien las propuestas expresadas en las instancias participativas fueron escuchadas y recepcionadas, las acciones implementadas priorizan el orden económico esperado, de allí que -tal como mencionáramos retomando a Arzeno (2019)-, el estado ocupa un rol central en la producción social del espacio.

### **A modo de conclusión**

El PEP con el paso de los años fue concretando proyectos y programas específicos en base a los lineamientos y ejes de trabajo. También los nodos posibilitaron la realización de gestiones administrativas más descentralizadas y más cercanas a la ciudadanía. No obstante, el cambio de partido político en la gestión del poder ejecutivo provincial en el año 2019 brindó indicios del desinterés por continuar con el proceso, particularmente en lo que respecta a la delimitación de territorios y al sostenimiento de los nodos. Una vez en la gestión, el nuevo gobierno manifestó que, aunque la descentralización político administrativa acercó al gobierno y la ciudadanía, la infraestructura que la sostenía no era acorde a



las funciones que cumplía. Si bien en la comunicación formal e institucional de la provincia el PEP continua vigente, tiende a desdibujarse la relevancia que gubernamentalmente se le otorgaba. Sin ir más lejos, los centros cívicos de los nodos 1 y 2 han cerrado durante el año 2020.

Tal como pretendimos destacar, a partir de la identificación del desequilibrio territorial relacionado con las marcadas diferencias entre los ambientes y procesos socio históricos y con el fin de revertir la asimetría y alcanzar una mayor integración en los mercados globales, se da impulso al PEP. Un plan que para alcanzar el tan anhelado “desarrollo integral” formuló propuestas para el fortalecimiento del tejido y el capital social, la profundización de la reforma político-administrativa y la concreción del ordenamiento territorial ambiental en cinco regiones.

La implementación de la propuesta supuso considerar las propuestas del proceso participativo y atender además a las tensiones que se manifestaron, entre ellas las concernientes a los criterios constitutivos de las regiones y a las resistencias sobre las estructuraciones efectivas. Consideramos que dicha estructuración efectiva se superpone (e impone) sobre prácticas cotidianas de espacio. Prácticas que también territorializan mediante apropiación, esto es, a través de la experiencia en el espacio vivido que remite a una dimensión más simbólica (Lefebvre, 1984).

Con esto queremos señalar que las políticas públicas administran y regulan ciertas acciones con fines específicos y pese a los esfuerzos no siempre se concretan del modo en el que fueron previstas. Precisamente, las políticas públicas entran en una compleja red de relaciones y se articulan con prácticas burocráticas localizadas que implican las acciones de diversos actores sociales con desiguales intereses y relaciones de fuerza. Dichas redes las integran no solo quienes participaron del proceso, sino también otros actores (organizaciones sociales, cámaras de comercio, industriales, agropecuarios, entre otros) que no se sintieron convocados por la política estratégica y participativa, por disidencias político partidarias, o bien, porque no recibieron la información respectiva que los convocaba. Estas redes cuentan con historicidad y deben articularse



con prácticas burocráticas que tienen su propia lógica en escalas locales o supra provinciales las cuales puján por imponer sus propios intereses, no siempre coincidentes con los intereses del estado. Finalmente, una última cuestión a destacar remite a que los cambios de signo político en la gestión de gobierno le otorgan un sentido particular a las políticas en curso, con lo cual -aunque tengan continuidad en su implementación-, pasan a responder a nuevas funciones e intereses.

### Referencias Bibliográficas

- ABAD OBREGON, LUIS (2010). *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Madrid, Grupo de estudios sobre desarrollo Urbano.
- ARECES, NIDIA (2013). "Propuestas para una historia regional crítica". *Historia Regional, Sección Historia*, XXVI (31),141-155.
- ARZENO, MARIANA (2019). "Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno". *Estudios Socioterritoriales*, 25: 1-25.
- Bonfatti presentó el Plan Estratégico Provincial "Visión 2030" en Santa Fe. 5 de diciembre de 2012. El Litoral. Recuperado el 12 de marzo de 2022 de: [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/83637-bonfatti-presento-el-plan-estrategico-provincial-vision-2030-en-santa-fe](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/83637-bonfatti-presento-el-plan-estrategico-provincial-vision-2030-en-santa-fe)
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1989). "Los términos de la cuestión regional en América Latina". En J.L Coraggio, A. Federico Sabaté, O. Colman (Eds.) *La cuestión regional en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad, pp. 9-42.
- FORNESSI, ROMAN (2019). "Desarrollo Territorial; hacia la construcción de una herramienta metodológica para abordar dinámicas de acumulación material e inmaterial". *Geograficando* Vol. 15, N° 1, Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe051>
- GARCÍA, LUCAS (2014). *Regionalización, planificación estratégica, y participación ciudadana en Santa Fe: el caso del Consejo Provincial de Planificación Estratégica de la Región 4 - Rosario* (tesina de grado). Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires, Argentina: Paidós
- GHIRARDI, HORACIO. (2012). "La regionalización como política de Estado". *Página 12*, 11 de julio.
- GRASSI, ESTELA (2006). *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- HAESBAERT, ROGERIO (2006).



- "Ordenamiento territorial". *Boletim Goiano de Geografia*, 26 (1): 117-124.
- HAESBAERT, ROGERIO (2019). *Regional-global: dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea*. Buenos Aires Bogotá, CLACSO, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras; Universidad Pedagógica Nacional.
- HINTZE, SUSANA (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires, Espacio Editora.
- LATTUADA, MARIO ET.AL. (2019). *Santa Fe: territorio y desarrollo. Un estudio de trayectorias regionales asimétricas*. Buenos Aires, Editorial Teseo y UAI Editorial.
- LEFEBVRE, HENRY (1984) . *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- MADOERY, OSCAR (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones*. San Martín, UNSAM Edita
- MANZANAL, MABEL (2006). "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural." en M. Manzanal y G. Neiman (Eds.) *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y Territorios*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS, pp. 21-50.
- MARTÍNEZ DE SAN VICENTE, ISABEL (2004). "Políticas y planes urbanos: ¿figuras técnicas de un proyecto en transformación o expresiones de un 'deber ser'?" En B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer (Eds.) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores
- MASSIRIS CABEZA, ANGEL (2008). "Gestión del Ordenamiento territorial en América Latina: Desarrollos Recientes". *Proyección*, 4 (1) N° 4. Recuperado el 6 de agosto de 2020 de: [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf)
- MINISTERIO DE GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. (2009). *Plan Estratégico Provincial-Santa Fe*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- MINISTERIO DE GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Recuperado el 2 de junio de 2019 de: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- ROFMAN, ALEJANDRO (1989). "Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina." En J.L Coraggio, A. Federico Sabaté, O. Colman (Eds.) *La cuestión regional en América Latina*. Quito, Ediciones CIUDAD, pp. 351-382.
- SIGNORELLI, GISELA (2013). "Reordenando el Territorio: el caso de la regionalización de la provincia de Santa Fe". *Quid* 16, 3: 145-161.
- SHORE, CRIS (2010). "La antropología y el estudio de las políticas públicas: reflexiones sobre la formulación de las políticas". *Antípoda*, 10: 21-49.

