

El rol de las ciudades intermedias en los planes estratégicos subnacionales. El caso de la provincia de Santa Fe

The role of intermediate cities in subnational strategic plans. the case of the province of Santa Fe

Davies, Carina

Carina Davies Sobre la autora
carinadavies@yahoo.com.ar
CONICET, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1853-2845
ISSN-e: 2591-2852
Periodicidad: Semestral
vol. 12, núm. 23, 2021
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 30 Agosto 2021
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10780>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: En las últimas décadas, a partir de propuestas académicas y políticas, las ciudades intermedias han ido tomando protagonismo como espacios estratégicos desde donde impulsar planes de desarrollo a escala local y regional. Las potencialidades de estos núcleos urbanos adquieren especial atención en espacios con notables desigualdades como es el caso de la provincia de Santa Fe en la cual, a través del Plan Estratégico Provincial iniciado en 2008, se los consideró como nodos mediante los cuales impulsar nuevas formas de gobernanza en el territorio. Mediante el análisis documental y una serie de entrevistas a actores clave pertenecientes a diversos sectores, nos aproximamos a dos casos de estudio –Reconquista y Venado Tuerto– para indagar acerca de los alcances e implicancias de esta iniciativa.

Palabras clave: ciudades intermedias, desarrollo, plan estratégico, gobernanza, provincia de Santa Fe.

Abstract: *In recent decades, based on academic and political proposals, intermediate cities have been taking center stage as strategic spaces from which to promote development plans at local and regional level. The potential of these urban centers acquire special attention in spaces with notable inequalities as is the case of the province of Santa Fe in which, through the Provincial Strategic Plan initiated in 2008, they were considered as nodes through which to promote new forms of governance in the territory. Through documentary analysis and a series of interviews with key actors from various sectors, we approached two case studies –Reconquista and Venado Tuerto– to inquire about the scope and implications of this initiative.*

Keywords: *intermediate cities, development, strategic plan, governance, province of Santa Fe.*

1. Introducción

El territorio de la provincia de Santa Fe (Argentina) presenta históricos contrastes, los cuales motivan la reflexión teórica y la búsqueda de estrategias para alcanzar un mayor equilibrio en su interior.

En este sentido, la creciente importancia que a nivel mundial está tomando el papel de las ciudades de tamaño medio invita a revisar la capacidad de las mismas para llevar adelante procesos de desarrollo territorial en la provincia de Santa Fe. Para ello, nos centraremos en la construcción de redes de gobernanza que atraviesan estos núcleos urbanos, considerando especialmente cuál ha sido el impacto que sobre ellas ha tenido la elaboración e implementación del Plan Estratégico Provincial (PEP) que tiende a posicionarlas –al menos desde el plano discursivo– como nodos privilegiados de articulación territorial.

En este contexto, el abordaje de dos ciudades santafesinas de tamaño intermedio --Reconquista y Venado Tuerto– nos ayudará a analizar las potencialidades y dificultades que presentan estos núcleos para auspiciar como articuladores de actores y escalas de diversa índole.

En una primera instancia nos aproximaremos al concepto de ciudad intermedia para luego colocar brevemente en contexto nuestros objetos de investigación, brindando algunas referencias que puedan dar cuenta de los contrastes que caracterizan a la provincia.

Posteriormente, daremos lugar a los aspectos principales del Plan Estratégico Provincial. El mismo implica diversos aspectos que excederían la extensión de este trabajo, por lo que sólo mencionaremos sus elementos estructurales.

A continuación, y en base al trabajo de campo realizado en Reconquista y Venado Tuerto, contrastaremos las nociones sobre el PEP vertidas en documentos y discursos gubernamentales con el impacto real sobre el territorio, a partir de la información recogida mediante entrevistas en profundidad a actores locales y regionales clave.

Por último, aportaremos algunas reflexiones finales acerca de la trayectoria que el instrumento ha tenido hasta el momento.

2. Ciudades intermedias como instrumentos para el desarrollo

Las ciudades intermedias han ido tomando relevancia dentro del prolífico ámbito del desarrollo territorial hasta convertirse, en la actualidad, en elementos altamente apreciados tanto desde las esferas académicas como políticas. Desde mediados del siglo XX, las mismas 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, se produce un desplazamiento 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. Por ende, podemos considerar que 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, 2004; Méndez et al, 2006a; 2006b).

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).

Argentina no escapa de esta característica general del subcontinente latinoamericano, aunque actualmente se perciben 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 (Michelini; Davies, 2009).

A su vez, la relevancia asumida por estos elementos urbanos se entrecruza con la consideración por parte de ciertos ámbitos académicos y políticos de las instancias locales y regionales como plataformas idóneas para el impulso de determinados procesos. Entre los más determinantes en términos del rol que las ciudades intermedias pueden desempeñar para el desarrollo territorial no sólo de ellas mismas sino de su entorno regional, destacamos especialmente 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, 2004). 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).

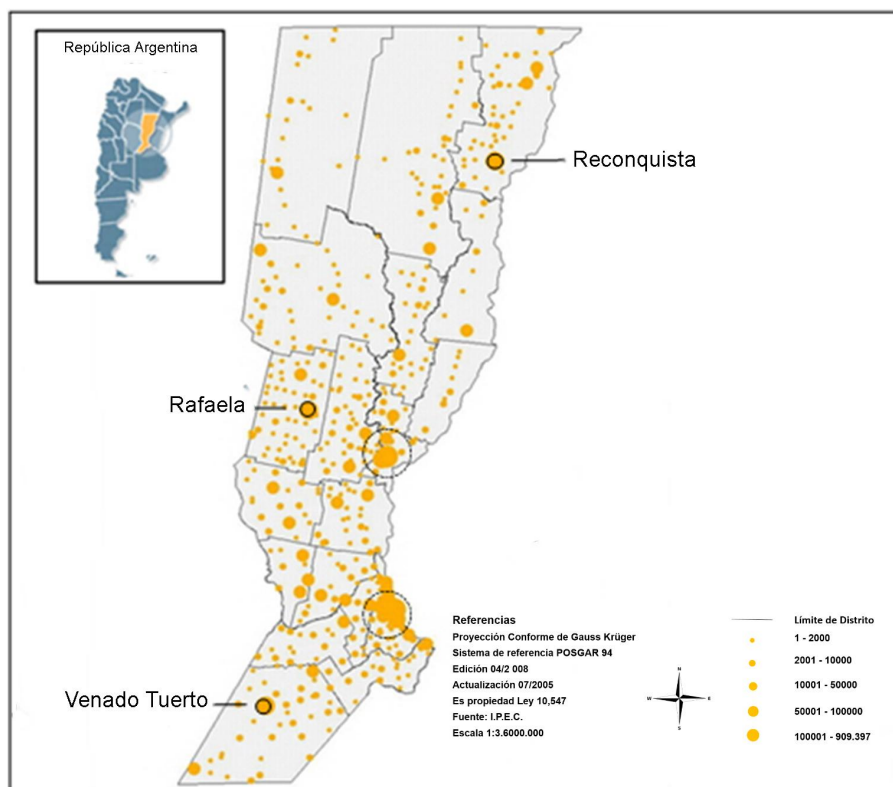
Los procesos de construcción de la gobernanza varían sustancialmente en cada caso, dependiendo de quiénes y cómo los conducen, así como cuáles son los objetivos que los motivan. Podemos encontrar experiencias en las cuales no nacen como expresión genuina de una localidad o región, sino que más bien obedecen 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, proceso en el que intervienen los mismos factores mencionados anteriormente: cómo, quiénes, por qué. Por ende, la forma en que estos procesos se desenvuelven asumen diferentes particularidades en cada uno de los espacios, lo cual demanda implementar estudios de caso a través de los cuales llevar adelante el objetivo de analizar los obstáculos y oportunidades que encuentra la construcción de la gobernanza y la forma en que ello repercute en el posicionamiento de las ciudades intermedias como nodos de desarrollo.

3. Aproximación a la provincia de Santa Fe y las ciudades medias-caso de estudio

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.



Mapa 1.

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

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

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, 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 respecto al comportamiento de ciudades de tamaño intermedio localizadas en entornos claramente diferentes y sus posibilidades de contribuir a un desarrollo provincial más homogéneo.

Como muestra de la mencionada desigualdad en la distribución de la población por asentamientos, podemos mencionar que, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, más de tres 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. Posteriormente se registra un pequeño grupo de ciudades de tamaño intermedio, entendiendo como tales aquellos núcleos urbanos que se encuentran entre los

50.000 y 150.000 habitantes.¹ Dejando de lado aquellas que no se encuentran comprendidas dentro de los grandes aglomerados mencionados, encontramos sólo tres ciudades dentro de esta categoría: Rafaela (92.945), Venado Tuerto (76.432), Reconquista (73.293). Entre estas, exceptuamos el difundido y largamente analizado caso rafaélino, 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 (Quintar et al, 1993; Quintar; Boscherini, 1996; Ascúa y Kantis, 1998; Costamagna, 1998, 2000; Boscherini; Costamagna, 1998; Ferraro, 1998; Yoguel y López, 1999). Nos decantamos, por ende, por las otras dos localidades, no sólo escasamente consideradas sino también con contrastantes particularidades que hacen aún más interesante su estudio, aunque en esta oportunidad no podremos explayarnos demasiado en las mismas, pero sí aportar algunos datos.

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 primera 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.

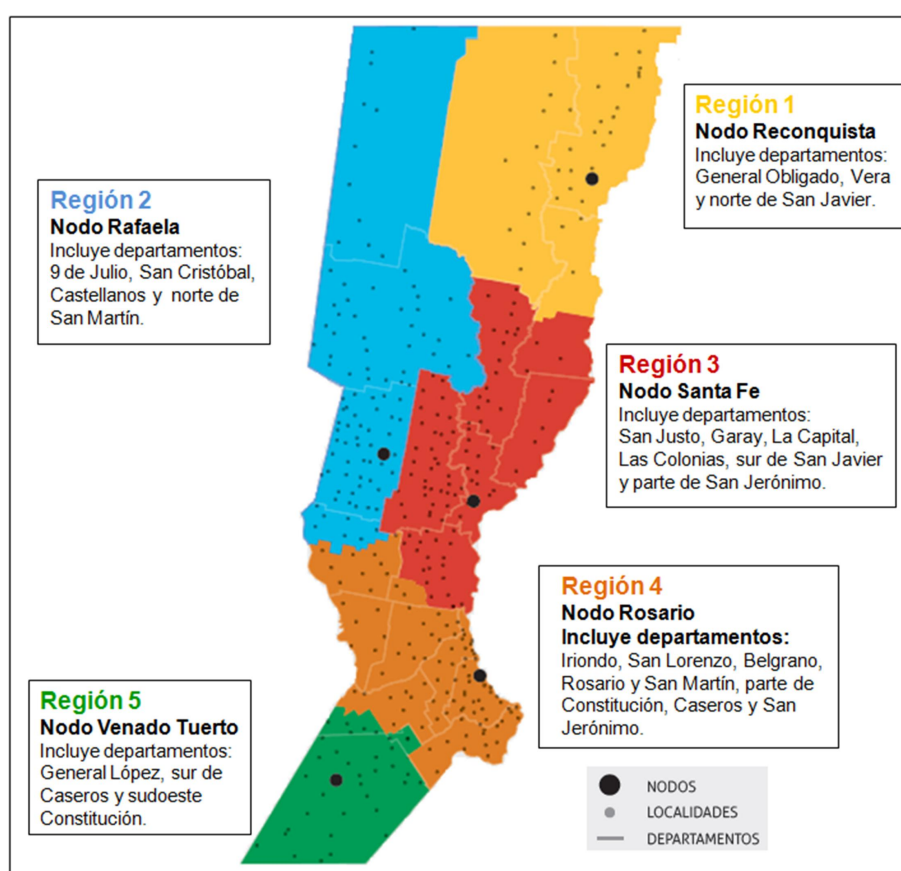
Estos elementos, por mencionar sólo algunos más destacados, son los que invitan a poner nuestra atención sobre las estrategias y elementos que puedan conducir a la provincia hacia un desarrollo más homogéneo.

4. El Plan Estratégico Provincial: principales elementos e impacto en las dos ciudades medias estudiadas

4.1. Características principales del Plan Estratégico Provincial

Desde 2008, el gobierno provincial ha implementado el denominado Plan Estratégico Provincial (PEP) a partir del cual ha elaborado una nueva regionalización del territorio (Mapa 2), identificando nodos en cada una de ellas. La definición de los mismos, encuentra ciertas similitudes con la concepción de ciudad intermedia (Gault, 1989; Villagrasa, 2000; Méndez, 2010), al concebirlos como "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).

Este Plan comprende los ejes fundamentales de la gestión de gobierno provincial, planteando 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.



Mapa 2.
 Provincia de Santa Fe: regionalización según PEP
 Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030 (2012)

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 (Tabla 1), 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.

La primera línea, denominada "Territorio integrado", comprende acciones que deberían permitir la superación de la histórica fragmentación provincial, promoviendo las interrelaciones 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. Por su parte, la segunda línea de acción se direcciona hacia la consecución de la satisfacción individual y el bienestar colectivo mediante la garantía de derechos universales y la igualdad de oportunidades. En tanto, el tercer eje de acción, plantea el delineamiento de una estrategia productiva que pretende agregar valor a las producciones primarias y fortalecer las cadenas de valor existentes (Plan Estratégico Provincial, 2008).

Tabla 1
Líneas y Programas generales del PEP (2008)

Línea I Territorio integrado	Programa Santa Fe conectada y Accesible
	Programa Calidad Ambiental
	Programa Estado Moderno y Cercano
	Programa Proyección Regional e Internacional
Línea II Calidad Social	Programa Educación, Salud y Cultura Universales
	Programa Seguridad, Ciudadanía y Convivencia
	Programa Agua como Derecho y Oportunidad
Línea III Economía del Desarrollo	Programa Santa Fe Emprende
	Programa Integración de Producción, Ciencia y Tecnología
	Programa Recursos Energéticos
	Programa Redes para el Desarrollo Territorial

Elaboración propia en base a Plan Estratégico Provincial (2008).

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 son 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.

Su puesta en marcha ha implicado una necesaria, aunque muy lenta, reorganización de recursos, competencias, procedimientos y prácticas. Ello es parte de lo que desde el gobierno provincial se define como "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).

En principio, esta propuesta ha representado una señal favorable -aunque por el momento quizás más discursiva que real, como en breve veremos- por parte del gobierno provincial de contemplar de una forma más comprensiva las diferentes realidades que coexisten bajo su dominio, así como de la necesaria construcción de procesos genuinos de gobernanza en los que tengan lugar las interrelaciones entre actores locales, regionales, provinciales y nacionales. 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.

Como hemos mencionado, dos de los cinco nodos con sus respectivos 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. Pero bien, ¿cómo ello es percibido por los actores locales-regionales más sobresalientes?, ¿qué aspectos se contemplan de manera positiva y cuáles son precisos mejorar para un mayor fortalecimiento y enraizamiento del proyecto en el territorio?

4.2. El impacto del PEP en las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto y sus regiones

Tras el profundo análisis documental llevado adelante en una primera etapa, iniciamos el trabajo de campo en las localidades de estudio. El mismo ha incluido una serie de entrevistas a actores clave pertenecientes a diversos sectores a partir de las cuales indagamos su percepción acerca del PEP y el alcance real que, tras algunos años desde su implementación, el mismo ha tenido y tiene para cada ciudad y su región.

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). 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.

A partir de su análisis surgen algunas apreciaciones. La primera de ellas está vinculada a la buena acogida que en general ha tenido la nueva aproximación del gobierno provincial mediante los nodos que articulan su plan estratégico. Esto es ponderado de manera ciertamente positiva en ambas localidades, ya que viene a responder a cierto sentimiento de orfandad respecto al gobierno provincial que por distintas razones predomina tanto en una como en otra ciudad. 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 antepone 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 provinciales y locales.

Por otra parte, considerando el adjetivo de "estratégico" que está explícito en este proyecto, el factor participativo es un elemento sustancial a tener en cuenta. La información recogida en las entrevistas delata una disminución de la participación de actores institucionales, la cual tuvo su punto álgido en la etapa de diagnóstico pero que ha ido mermando en las etapas sucesivas. Ello se debe a varias razones. Entre las principales se encuentran la falta de recursos humanos mencionada por gran parte de las instituciones consultadas, lo cual impide destinar personal para la asistencia a las reuniones a las cuales se las convoca. Siendo ya complicado el hacer frente a las actividades propias de sus entidades, la asistencia a las asambleas convocadas desde los nodos, ocupa un lugar secundario en las agendas institucionales.

Otros actores, en cambio, atribuyen su falta de participación e 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 algunos años lo cual desanima su activa intervención. Es por todo esto que 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.

Otra de las cuestiones surgidas de las entrevistas es la escasa consideración que el PEP ha tenido respecto a otras estrategias de desarrollo territorial, sobre todo algunas propuestas originadas desde otros niveles del Estado, que tienen lugar en estas ciudades medias y sus áreas. Cada una de estas ciudades cuenta con la presencia de Agencias de Desarrollo Regional (ADR), dependientes del Ministerio de Industria de la Nación Argentina, al tiempo que ambas 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). Sin embargo, y a pesar de la coincidencia en líneas de acción, son aún exiguas las interrelaciones entre estos y otros proyectos que convergen en los mismos territorios.

El PEP no sólo no ha tenido una especial consideración por estas experiencias precedentes, sino que parece sumarse a la lista de aquellos proyectos que parecen 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.

5. Conclusiones

Transcurridos algunos años desde el inicio del PEP, es posible recoger algunos elementos interesantes a partir de los cuales realizar un balance del mismo, haciendo especial énfasis en aquellos aspectos que muestran mayor fragilidad.

La inédita experiencia de promover un proyecto de este tipo por parte de esta instancia subnacional cuenta en principio con la desventaja de la inexperiencia, pero también con la positiva acogida hacia el interior de la provincia. En el caso particular de nuestras ciudades de estudio, como hemos mencionado, la aproximación del gobierno provincial a través de los denominados nodos ha sido altamente apreciada, contemplando sobre todo la sensación de orfandad que por distintas razones parece predominar en estos espacios.

Al mismo tiempo, uno de los desafíos más sobresalientes del gobierno provincial continúa siendo la necesidad de dotar de mayor entidad a los nodos regionales, para que los mismos no queden restringidos a meras figuras edilicias. Para ello, es vital conferirles mayores capacidades resolutorias y así legitimarlos ante el conjunto de actores regionales, como manifestaron en las entrevistas, muestran grandes resquemores respecto a la función de los mismos.

En tanto, y como elementos constitutivos centrales de estos nodos, se torna vital el fortalecimiento de las instituciones locales y regionales. Ampliar su disponibilidad de recursos económicos y humanos y de esta forma consolidar sus estructuras, contribuiría también a garantizar una participación sostenida en este proyecto común. De lo contrario, apenas pueden llevar adelante la consecución de sus acciones particulares.

En relación a la visualización, por parte de ciertos sectores, de los nodos como obstáculos en la relación directa con el gobierno provincial, ello podría ser considerado como una acogida negativa de un aspecto estrechamente derivado del proceso descentralizador. Sin embargo, consideramos que ello puede estar más 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, fundamentalmente del sector productivo, observan en la actualidad la figura de este "intermediario".

A pesar de los desencantos que muchos agentes señalan en torno a la trayectoria del PEP, 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 estos aspectos 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.

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 estos 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.

Referencias

- ASCÚA, R.; KANTIS, H. (1998). *El Distrito Industrial de Rafaela y su Red de Relaciones*. Documento de trabajo.
- 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*, N° 790, febrero-marzo, 51-61.
- BELLET, C.; LLOP, J. M. (2004). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. XXXVI, N° 141, 569-581.
- BOSCHERINI, F.; COSTAMAGNA, P. (1998). *Desarrollo Local y Rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela*. Documento de trabajo.

- COSTAMAGNA, P. (1998). Desarrollo Económico Local, La Experiencia Rafaelina, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N° 10, 10-15.
- COSTAMAGNA, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina* (LC/R.2011). Santiago de Chile: 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 N° 41. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- 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*. Buenos Aires: CEPAL.
- GAULT, M. (1989). *Villes intermédiaires pour l'Europe?* París: Syros Alternatives.
- JORDAN, R.; SIMIONI, D. (Comps.) (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LE GALÉS, P. (1998). Regulations and governance in European cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Issue 3, 482-506.
- MAYNTZ, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. *Jean Monet Chair Papers* N° 50, European University Institute.
- MAYNTZ, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, 1-8.
- MÉNDEZ, R. (Dir.) (2010). *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*. Madrid: Fundación BBVA.
- 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, N° 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*, N° 6, 69-93.
- MICHELINI, 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. CSIC. Madrid.
- 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.
- 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 empresas industriales de Rafaela, Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- STREN, R. (2004). New approaches to urban governance in Latin America. *Forum for Development Studies*, 31(1), 215-220
- VILAGRASA, J. (2000). Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm. (Consultado 22/08/2021)
- 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.

Fuentes

Entrevistas a actores clave.

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.

Notas

- 1 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.

Notas de autor

Sobre la autora

Doctora en Geografía (Universidad Complutense de Madrid). Profesora de Geografía (Universidad Nacional del Litoral). Docente de grado y de posgrado de la Universidad Nacional del Litoral. Investigadora del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO) (UNL-CONICET). Coordinadora Académica de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas de la Universidad Nacional del Litoral.