

Política y desarrollo en Santiago del Estero. Aproximación a los planes estratégicos territoriales (2005-2016) impulsados por el Gobierno provincial del Frente Cívico

Politics and development in Santiago del Estero. Approach to the strategic territorial plans promoted by the state government of the Frente Cívico (2005-2016)

 Hernán Campos

Instituto de Estudios para el Desarrollo Social,
 Universidad Nacional de Santiago del Estero /
 CONICET, Argentina
 campos_hernan@hotmail.com

Recepción: 01 octubre 2024
 Aprobación: 15 febrero 2025
 Publicación: 01 marzo 2025

Resumen: A partir de explorar el Plan Estratégico Territorial (PET) y el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentable (PODERES), se pretende una aproximación para caracterizar el modelo de desarrollo del gobierno provincial del Frente Cívico. En el artículo se trabajó con la hipótesis de afinidad entre los planes estratégicos con la apuesta política del gobierno del Frente Cívico. Estos planes pueden identificarse como fuentes programáticas e ideológicas de la organización partidaria provincial que gobierna la provincia desde 2005. Mientras que el PET diseñó líneas de acción estratégica en la configuración de la infraestructura básica provincial de interconexión a través de corredores de desarrollo, con adecuada dotación de agua, caminos y energía; y la reestructuración del sistema de asentamientos humanos; el PODERES contiene: las estrategias de ordenamiento y desarrollo económico, social e institucional. Las propuestas de desarrollo provincial que circulan hablan de un momento de apertura de posibilidades políticas dentro de un marco capitalista de producción. El artículo sigue un abordaje cualitativo, reconstruyendo los significados que emergen de los planes de desarrollo y de los discursos de actores políticos. Se trabajaron los planes como fuentes y se realizaron entrevistas a actores políticos, trabajo de archivo periodísticos y registro de campo.

Palabras clave: Desarrollo, Planes estratégicos, Gobierno provincial, Frente Cívico..

Abstract: By exploring the Territorial Strategic Plan (PET) and the Regional Sustainable Development and Planning Plan (PODERES), we intend to characterize the development model of the Frente Cívico provincial government. The paper worked with the hypothesis of affinity between the strategic plans and the political bet of the Frente Cívico government. These plans can be identified as programmatic and ideological sources of the provincial party organization that has been

Cita sugerida: Campos, H. (2025). Política y desarrollo en Santiago del Estero. Aproximación a los planes estratégicos territoriales (2005-2016) impulsados por el Gobierno provincial del Frente Cívico. *Sociohistórica*, (55), e251. <https://doi.org/10.24215/18521606e251>



governing since 2005. While the PET designed strategic lines of action in the configuration of the basic provincial interconnection infrastructure through development corridors, with adequate water, road and energy supply; and the restructuring of the human settlements system; the PODERES contains: economic, social and institutional planning and development strategies. The provincial development proposals circulating speak of a moment of open political possibilities within a capitalist framework of production. The article follows a qualitative approach, reconstructing the meanings that emerge from the development plans and the discourses of political actors. The plans were used as sources and interviews with political actors, journalistic archives and field records were carried out.

Keywords: Development, Strategic Plans, Provincial Government, Frente Cívico..

Introducción

En una entrevista con un diario nacional en mayo del 2005, el Gobernador Zamora señalaba que “...*más allá de las obras de infraestructura, el gesto de poder insertarnos en un trabajo conjunto e institucional y de futuro es importante para una provincia que nunca más debe aislarse de la región y el contexto nacional*”.¹ Se visualiza con el gobierno del Frente Cívico, nuevas condiciones de posibilidad para la generación de apuestas políticas sobre el horizonte futuro de la provincia en un marco de estabilidad política, donde el desarrollo planificado por el Estado, el crecimiento económico y la inversión en infraestructura, son tópicos centrales en los actores estatales, políticos y económicos y, que se materializan en determinados documentos como expresión de un proyecto político provincial. Proyecto político sujeto a tensiones entre las condiciones de posibilidad que genera el contexto internacional y/o nacional para el crecimiento económico y las problemáticas socio estructurales de la provincia.

El término de apuesta al desarrollo ayuda sostener las dimensiones políticas y sociales de los grupos en juego. Es difícil hablar de modelo de desarrollo o analizar los planes estratégicos sin abordar desde las prácticas de los actores en su escala provincial (Abdulhadi, Neiman y Gómez, 2024), para tomar distancia de las miradas normativas y resaltar la productividad que la política como apuesta tiene. Con la dimensión escalar se refiere a cómo grupos provinciales se enganchan a las dinámicas del capitalismo, con capacidad de producción política provincial y de estabilidad sociopolítica.

Al analizar el Frente Cívico (Campos, 2021), es fundamental resaltar la presencia de diversos recursos partidarios (Cyr, 2017, p. 35) que consolidan al Frente Cívico como opción predominante en la provincia. Las redes partidarias no solo poseen recursos de bajo coste como recursos materiales (dinero o patronazgo), también posee recursos de alto coste, tales como recursos organizacionales (militantes, políticos profesionales y locales partidarios en todas las ciudades y pueblos de la provincia) y recursos ideológicos que se reflejan en valorar la intervención del Estado, principios de justicia social y democratización de servicios sociales como educación y salud pública.

El Frente Cívico como forma partidaria que gobierna la provincia hace dos décadas, cuenta con valiosas investigaciones. Algunas resaltan sobre su conformación y consolidación socio política en la provincia (Ortiz de Rozas y Campos, 2022), otras aproximan a los estudios sobre las redes partidarias y sus procesos electorales (Ortiz de Rozas, 2017; Campos, 2021) o sobre las elites municipales (Campos, 2022), También se encuentran estudios sobre el vínculo de la protesta sociales de trabajadores de la educación y la salud con el gobierno del Frente Cívico (Llanos Paz, 2021).

El Frente Cívico por Santiago del Estero gobierna la provincia desde el año 2005. Llegó al gobierno luego de la crisis política del Juarismo y de la Intervención Federal de la provincia en 2004, en un contexto nacional de consolidación del proyecto político que impulsaba Néstor Kirchner.

El Frente Cívico es una alianza exitosa de redes partidarias del radicalismo, del partido justicialista y de otros sectores políticos sociales. Liderado por Gerardo Zamora, se propuso un modelo planificado de desarrollo agroindustrial, con inversiones estatales en infraestructura para superar problemáticas estructurales como la falta de agua, de energía y de caminos necesarios. El lema de la primera campaña electoral fue “*por una nueva provincia*”, marcando sentidos que se reflejarán en los planes estratégicos del Frente Cívico.

El modelo deseado de desarrollo provincial se construyó sobre las condiciones de posibilidad de desarrollo capitalista periférico, con perfil primarizada de su economía, y una estructura productiva especializada y heterogénea² (Silveti, Gurmendi y Salvatierra, 2017). A pesar de impulsos estatales de promoción industrial, la provincia tiene un rasgo en el predominio de los commodities a raíz de la mejora de los precios internacionales en favor de los exportadores de esos bienes.

Para el caso de la provincia de Chaco, Augusto Abdulhadi (2023) se pregunta por el rol de la política provincial (2007-2022) ante la expansión de la frontera agropecuaria, en función del significativo grado de autonomía que posee cada provincia en el diseño federal argentino. Entre las conclusiones más importantes del autor se destaca que el despliegue de la soja en territorio provincial contó con aval transversal a los dos partidos dominantes (PJ y UCR) en la legislatura provincial.

Con un interés hacia las estructuras y las coaliciones sociopolíticas, Mauro y Rodrigo (2024) presentan una caracterización general de la evolución de las estructuras socioeconómicas de las provincias argentinas a lo largo de las cuatro décadas de vigencia del régimen democrático. Los autores proponen una agenda más amplia de investigación que se orienta por el supuesto de que las características socioeconómicas y productivas condicionan la posibilidad de formación de coaliciones distributivas, las cuales sostienen a los regímenes de políticas públicas a los decisores políticos, en conflicto con otras potenciales coaliciones. Para el caso de la provincia de Chaco, Abdulhadi, Neiman y Gómez (2024) indagan sobre las transformaciones de la estructura socio productiva -en el marco más amplio de la dinámica del capitalismo- en conjunto con el sistema político provincial y la agencia de sus actores.

Siguiendo a Madoery (2013), hay que hacer una distinción entre la idea, la teoría y la política o apuestas de desarrollo. Con respecto a la primera, el desarrollo sigue teniendo la fuerza de englobar nobles aspiraciones y deseos colectivos (Madoery, 2008). Sin embargo, se cuestiona la vigencia de la teoría del desarrollo que ha sido dominante, de génesis modernizante e identidad capitalista, que adquirió un sentido claro en el momento histórico de los estados de bienestar, pero que en un contexto de globalización neoliberal no logra conformar un cuerpo teórico suficientemente sólido. Los alcances de la política o apuestas de desarrollo, por su parte, están directamente asociados a la disputa por el sentido del concepto y su apropiación social y política en los procesos de transformación. Se verá en el artículo el intento político del Frente Cívico de construir un significado del desarrollo en torno al papel activo del Estado para la realización de las obras de infraestructura necesarias para la producción capitalista, la generación de políticas públicas de acceso a derechos (con sus contradicciones lógicas de un capitalismo dependiente) y el intento de construcción de un partido predominante sobre el sentido de la estabilidad política.

A partir de explorar el Plan Estratégico Territorial (PET) y el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentable (PODERES), se pretende una aproximación para caracterizar las apuestas de desarrollo del gobierno provincial del Frente Cívico. La relación abordada se sustenta que el PET y PODERES emergen al inicio del gobierno provincial de Gerardo Zamora. Los documentos analizados y los discursos de los actores socio políticos, son fuentes que construyen sentidos sobre el desarrollo provincial, su lugar en el sistema mundo capitalista y sobre la relación entre crecimiento económico y las respuestas estatales a demandas sociales, como el derecho a la salud, educación, acceso a servicios básicos como el agua, la electricidad.

Las ideas de desarrollo provincial y las diversas propuestas de imaginación política territorial que circulan, se refieren a un momento de apertura de posibilidades dentro de un marco capitalista de producción y a la voluntad política de grupos provinciales de crear sentidos de desarrollo (Madoery, 2011). La hipótesis es que hay una afinidad entre el PET y PODERES con el proyecto político del gobierno del Frente Cívico, que marcó al Estado provincial como actor clave del desarrollo.

El PET³ y el PODERES fueron definidos como “*un documento de trabajo, gestión y ordenamiento territorial*” elaborado por el Gabinete de Asesores de la Gobernación, que implicó un diagnóstico general, detectando áreas críticas, vulnerables y de atención prioritaria, que derivó en propuestas a futuro con una serie de obras de infraestructura y estrategias que plantean el desarrollo productivo y sostenible de la provincia a largo plazo.

En diálogo con un técnico nacional que trabajó con la provincia de Santiago del Estero:

“Santiago del Estero se lanzó hacer su PET propio, que está muy bueno, y lo presentaron el mismo año que fue realizado el PET nacional [2007]. La provincia colaboró mucho con el plan nacional, y trabajó muy bien pero no emplearon la metodología que habíamos propuesto, lo hicieron en base a las sugerencias de los asesores del gobernador. Santiago tenía una serie de funcionarios que enmarcaban a la provincia dentro de una visión muy progresista en relación a pensar la provincia de modo descentralizado, con distribución equitativa de recursos naturales como el agua e impregnando la idea de generar valor agregado” (entrevista a técnico, septiembre de 2023).

El artículo se sitúa desde un abordaje cualitativo (Saltalamacchia, 2005), reconstruyendo los significados que emergen de los planes de desarrollo y de los discursos de actores políticos del Frente Cívico. Se trabajaron los planes como fuentes y se realizaron entrevistas a actores políticos, trabajo de archivo periodísticos y registro de notas de campo.

El texto tendrá un apartado que se esforzará en contextualizar socio políticamente a la provincia, un segundo apartado que pensará al PET como un potencial recurso ideológico del partido gobernante y un tercer apartado que presentará al PODERES como una apuesta de desarrollo del Gobierno del Frente Cívico. Apuesta de desarrollo no acabada, sino sujeto a cambios y revisiones en la dinámica política e histórica.

Contexto sociopolítico provincial

Las principales características económicas y sociales de la provincia han sido la baja asalarización de la fuerza de trabajo y significativa importancia de la categoría del trabajo familiar, una considerable importancia en el nivel urbano del sector informal, el empleo público y el servicio doméstico, así como una amplia ocupación en el nivel rural en actividades de subsistencia y de baja productividad capitalista moderna (Paz, De Dios y Gutiérrez, 2014; Tasso y Zurita, 2013).

El Estado provincial se asentó en los ingresos fiscales como la variable dinamizadora de la economía. Desde 1993, aproximadamente el 90 % de los ingresos totales de la provincia de Santiago del Estero provienen de la coparticipación federal (Allub, 2005). Esto imprimió particularidades que son centrales para comprender la dinámica política: “*Se produce un tipo de Estado cuyo gobierno detenta el control sobre la principal fuente de recursos: El Fisco*” (Saltalamacchia, 2012, p. 11).

En lo que respecta al régimen político, el juarismo marcó, en la segunda mitad del siglo XX, la historia política de la provincia. Este proceso político tuvo al Dr. Carlos Arturo Juárez (1917-2010) como líder del Partido Justicialista provincial y agente clave del régimen político santiagueño.⁴

El régimen político durante el juarismo estuvo caracterizado por un liderazgo popular basado en una estructura reticular de redes, ejercida mediante delegados municipales y actores políticos locales. También, los recursos estatales aparecieron como centrales para construir la representación y la legitimidad (Saltalamacchia y Silveti, 2009, p. 140).

El entorno provincial generó condiciones de posibilidad al juarismo para que se consolidase como fuerza política predominante y con fuerte capilaridad social de sus redes partidarias.

A principios de 2003, las movilizaciones de protesta por el doble crimen de La Dársena, donde estaban implicados y procesados por el caso funcionarios políticos y policiales, generaron una crisis institucional que terminó con la Intervención Federal el 1 de abril de 2004. El fin del régimen juarista mostró el distanciamiento entre los reclamos ciudadanos elevados por numerosos actores surgidos a lo largo de la década de los 90 y la reducida capacidad estatal para resolverlos (Schnyder, 2011). En síntesis, la intervención a la provincia se interpreta como la crisis del régimen político juarista (Silveti, 2009) y de las transformaciones emprendidas por el kirchnerismo (Ortiz de Rozas y Campos, 2022).

Luego de un año de Intervención, el 27 de febrero de 2005, el Frente Cívico por Santiago ganó las elecciones a gobernador con el 46,5 % de los votos positivos. El 23 de marzo del mismo año, asumió el Dr. Gerardo Zamora⁵ como gobernador de la provincia. El Frente Cívico por Santiago integró el proyecto de la transversalidad que lanzó el kirchnerismo con el propósito de construir-consolidar una fuerza política nacional.

La Intervención Federal, como un momento de crisis fundacional, abrió espacios para incorporar actores y organizaciones territoriales que estaban fuera del régimen político en el período anterior y posibilitó reposicionamientos de actores políticos y organizaciones territoriales que ya formaban parte del sistema político. Todo este proceso, que se dinamizó en la Intervención, fue estructurado y apropiado por el Gobierno provincial de Gerardo Zamora.

A los días de asumir, el gobernador Zamora afirmó que “*nos comprometemos a generar un Estado eficiente, a usar la imaginación para buscar políticas de desarrollo económico y social*”.⁶ La gestión de Gerardo Zamora debió consolidarse, principalmente, bajo condiciones de posibilidad distintas a las del juarismo y a la significativa presencia del Estado nacional para destinar inversiones tendientes a resolver problemas económicos y sociales de carácter estructural. Un claro ejemplo fue el Acta de Reparación Histórica firmada entre Nación y Provincia. Esto significó inversiones tendientes a resolver problemáticas de vieja data que ponían trabas al desarrollo de las comunidades y de la producción. La fuerte presencia del Estado en las políticas sociales se ve reflejada por los índices de pobreza e indigencia comparadas entre 2003 y 2010. Según el EPH-Indec, el conglomerado Santiago del Estero-La Banda en 2003 tenía el 58,8 % de pobreza y el 30,1 de indigencia. Para 2010, la pobreza se había reducido al 15,8 % y la indigencia al 2,5 %.

Durante los gobiernos de Gerardo Zamora y de Claudia Abdala de Zamora, y gracias a los fondos estatales provenientes de Nación, se construyeron hospitales, escuelas, miles de viviendas urbanas y rurales e imponentes obras viales y de infraestructura. A esto se les sumó la radicación en la provincia de industrias tendientes a un desarrollo de un modelo agroindustrial y la exportación de productos locales a países como China, Países Bajos, Brasil, entre otros. Asimismo, se incrementó el desarrollo turístico en la ciudad de Las Termas de Río Hondo, la generación de biodiesel en la localidad de Frías, la producción ganadera en la zona central de la provincia, la avanzada de la soja en el norte santiagueño.⁷ En el discurso de la apertura de sesiones legislativas de 2007, Zamora sentó las bases que caracterizaron a la gestión del Estado provincial:

“He dispuesto cinco ejes centrales de acción [...] un importante programa de obras prioritarias, que comprenden tanto de infraestructura necesarias para el crecimiento y desarrollo provincial, como también obras para la prestación de más y mejores servicios públicos. [...] Una clara política de diálogo y consenso, a través de la creación de espacios institucionales de diálogo y consenso, se ha garantizado con ello la participación ordenada de los distintos sectores de nuestra comunidad, estableciendo verdaderos ámbitos de democratización del Estado. La Mesa del Diálogo Docente, la Mesa del Diálogo con los trabajadores y empleados públicos, la Mesa de la Tierra y la Producción y los Consejos de Seguridad Ciudadana y de Promoción y Desarrollo Provincial. [...] La concreción de un gabinete social que defina y sintetice políticas sociales de inclusión, priorizando los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad. Políticas de promoción y radicación de inversiones, que le den valor agregado a nuestra materia prima y generen los puestos de trabajo necesarios” (Zamora, 2007, p. 201, extraído de Picco, 2014, p. 46).

En este apartado, se describió la emergencia del gobierno del Frente Cívico luego de una crisis política provincial y en un proceso nacional de consolidación de la legitimidad política del gobierno de Néstor Kirchner. Es importante resaltar que la legitimidad del Frente Cívico se asentó sobre la relación que entabló con el orden nacional a partir del Acta de Reparación Histórica y de las características propias del Estado provincial: el fisco es el principal dinamizador de la economía. Es decir, el Estado es una de las formas de organización clave para la estructuración social y de redistribución de recursos materiales. Esta particularidad del Estado provincial hace que quien es gobierno pueda ocupar un lugar clave en la configuración de la estructura socioeconómica.

Hacia el desarrollo provincial: El Plan Estratégico Territorial (2005-2016)

El objetivo programático del desarrollo para el Frente Cívico, se hace discurso del Gobernador Zamora cuando afirma que *“no pararemos hasta ser una provincia industrial, todo lo que producimos, no sirve, si no generamos valor agregado, con mano de obra local y sello de fabricado en Santiago del Estero”* (Nuevo Diario, 22/06/2007).

Los modos de organizar y nombrar el desarrollo territorial obedecen fundamentalmente a fines prácticos, en la medida en que las representaciones mentales que se proponían se esperaban que tuviesen consecuencias sociales y económicas, podríamos considerar el PET como un punto de entrada a la propuesta de proyectos estatales con efectos políticos y sociales recientes en la provincia. Siguiendo a Corrigan y Sayer (2007), la estatalidad, en este caso el PET, no sólo implica cambios en la estructura económica, sino también en las formas socioculturales.

El Gabinete de Asesores de la Provincia de Santiago del Estero trabajó en el año 2005 en la creación de un PET que se centraba en caracterizar la provincia e identificar las 115 obras de infraestructura fundamentales para el desarrollo productivo.

El PET propone para el territorio provincial la concreción de un modelo *“agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable”*.⁸ Esta denominación sintetiza los siguientes conceptos y aspiraciones: la generación de valor agregado de su producción primaria, un modelo de uso sustentable del suelo, un modelo de uso eficiente de los recursos hídricos y un modelo urbano de articulación y equilibrio regional.

A la par del PET, actores políticos del Frente Cívico resaltaban en los medios de comunicación y en sus discursos públicos sobre la necesidad de *“un nuevo Santiago que vaya hacia el desarrollo”*. Un ministro señalaba en diálogo que *“nosotros [el Frente Cívico] representamos el desarrollo, las obras, la electricidad, los caminos. Nosotros no creemos en el rancho y la pobreza, nosotros creemos en la casa de material y el progreso”*.

Toledo López (2018) destaca la consolidación del neodesarrollismo agroindustrial de la provincia con la sanción de la Ley de promoción industrial y sus efectos socioeconómicos. Al inicio del gobierno provincial del Frente Cívico, se sancionó la Ley Provincial de Promoción Industrial 6.750, al tiempo que se pusieron en marcha obras de infraestructura destinadas fundamentalmente a volver atractiva la instalación de capitales en la provincia. La Ley 6.750 estimuló el desarrollo mediante el otorgamiento de beneficios a las industrias que se emplazaran en la provincia, especialmente a las transformadoras de materias primas. En este marco en el año 2009 se inauguró la fábrica de producción de biodiesel en Frías, utilizando la producción de la soja, siendo la única de este tipo en el NOA. En segundo lugar, Cotemina, que es una empresa de capitales brasileños que fabrica toallas, utilizando la materia prima local que es el algodón, siendo Santiago del Estero la segunda productora de algodón del país. Por último, el Frigorífico Forres Beltrán, el primer frigorífico exportador de cuota Hilton que tiene la provincia, afirmando a la provincia como la primera productora del NOA en cantidad de cabezas de ganado.

Regresando al PET, el plan diseñó líneas de acción estratégica (ver Mapa N°1): a) Configuración de la infraestructura básica provincial de interconexión a través de corredores de desarrollo, con adecuada dotación de agua,⁹ caminos y energía; b) Reestructuración del sistema de asentamientos humanos.

Con respecto al primer punto, el PET tiene como eje el manejo del agua sobre los que deben apoyarse los emprendimientos orientados a lograr el “*desarrollo armónico del territorio*”.

Uno de los objetivos centrales es lograr la eficiencia en el manejo y distribución del agua para cubrir las necesidades humanas y de la producción en el ámbito urbano y rural, para lo cual se definen seis regiones de acuerdo a las fuentes de agua, obras de captación y control necesarias, así como los trazados de las conducciones y sus áreas de influencia.

En este sentido, el PET define su concepción sobre el desarrollo:

“...se ha identificado en el diagnóstico realizado al crónico problema de la deficiente infraestructura para el manejo y la distribución del agua como el más grave y condicionante para el desarrollo. Partiendo de esta base se ha definido como objetivo central lograr con el manejo y la distribución del agua la cobertura de la mayor parte del territorio provincial con los volúmenes y modalidades de conducción y entrega contestes con los requerimientos de las numerosas comunidades rurales y urbanas no abastecidas de modo adecuado y teniendo también en cuenta las necesidades para actividades económicas sostenibles según las características ecológicas de los suelos de acuerdo a su vocación productiva.

En este marco se han diagramado estrategias de complementar la infraestructura hídrica necesaria con la vial y de disponibilidad de energía, que llevaron a la concepción de los “corredores del desarrollo”, con agua, caminos y energía, que deben considerarse como una configuración de infraestructura básica imprescindible para satisfacer necesidades no atendidas de la gente y poner en producción vastas áreas aún no incorporadas en toda su potencialidad a la economía formal moderna.” (PET, 2005, p.11).

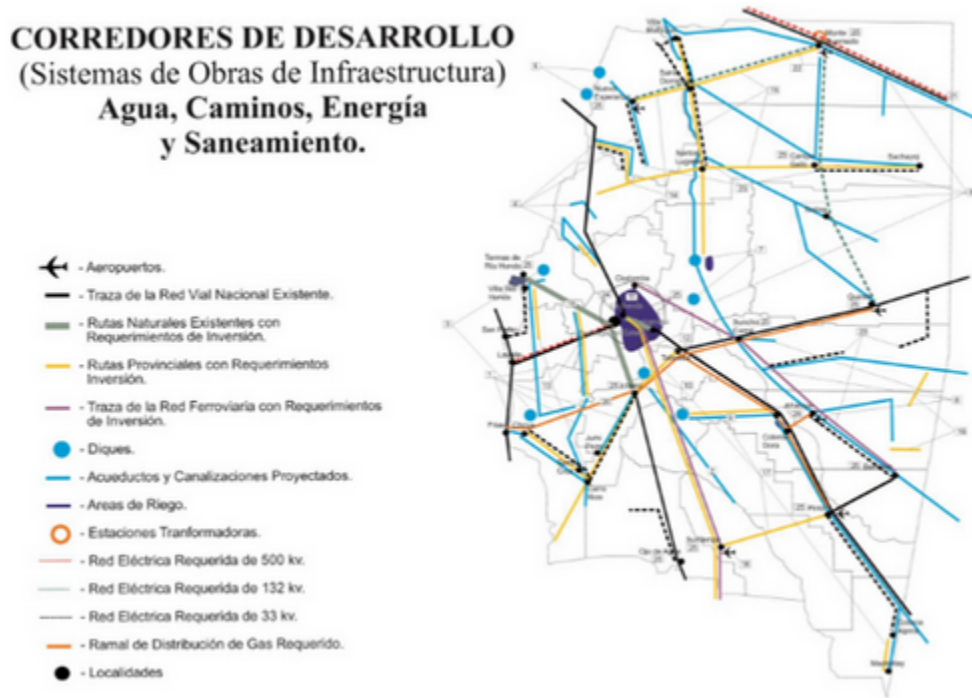
En el marco del PET, se han definido los “*corredores de desarrollo local*”, de agua, caminos, energía y saneamientos básicos, que sientan las bases para el desarrollo.

Con respecto al segundo punto, el PET se propone la cualificación del área central en el marco de un anillo protector ambiental y social de ciudades estratégicas, cabeceras de región, articulado con centros locales. El sistema propuesto por el PET “*contribuirá*” al dinamismo regional a través de la innovación e incentivación integral, la descentralización industrial y la desconcentración de los servicios. En este sentido, el PET tiene una mirada compleja del territorio provincial, advirtiendo una heterogeneidad y poniendo en valor lo local. En parte, es advertir el carácter multiescalar del Estado y el territorio (Madoery, 2011): lo nacional, provincial y lo local. En este contexto, las zonas rurales de producción de materias primas regionales, tendrán respuestas inmediatas a sus demandas de bienes y servicios, evitando el “*desarraigo a otras provincias vecinas o al área metropolitana*”, en la medida en que estarán comprendidas dentro del área de irradiación de las ciudades estratégicas.

En diálogo con un intendente del oficialismo provincial, resaltaba que

“el discurso del Frente Cívico siempre fue claro. Necesitamos una gran transformación de infraestructura para nuestro desarrollo provincial. Desde mi municipio, ese fue el discurso que tenemos con nuestros vecinos. La clave para resolver nuestros problemas es el desarrollo. Y el Doctor Zamora siempre lo resalta y nosotros acompañamos eso” (entrevista a Intendente provincial, abril de 2018).

Mapa 1
“Corredores del desarrollo” del PET



Fuente Extraído del Plan Estratégico territorial

Para la realización de los cambios propuestos, en el PET se caracterizaron las áreas urbanas y rurales según el tipo de intervención requerida (Ver Mapa N°2 y Mapa N°3): 1. Cualificar el área metropolitana de Santiago del Estero transformándola en un sistema metropolitano integrado; 2. Potenciar un subsistema urbano policéntrico, fortaleciendo ocho ciudades estratégicas con capacidad de producción de bienes y servicios; 3. Desarrollar subsistemas de municipios urbanos y rurales multipropósito; 4. Potenciar la articulación de las regiones con los corredores bioceánicos que atraviesan la provincia; 5. Desarrollar y potenciar el área turística; 6. Desarrollar, potenciar y cualificar las áreas rurales de la sierra, el valle y la llanura según las especificidades productivas de cada zona incrementando el valor agregado local y regional. En relación a las caracterizaciones realizadas por actores políticos del gobierno del Frente Cívico, se plantean las ideas del plan expresadas en discursos, propuestas legislativas o acciones de gobierno.

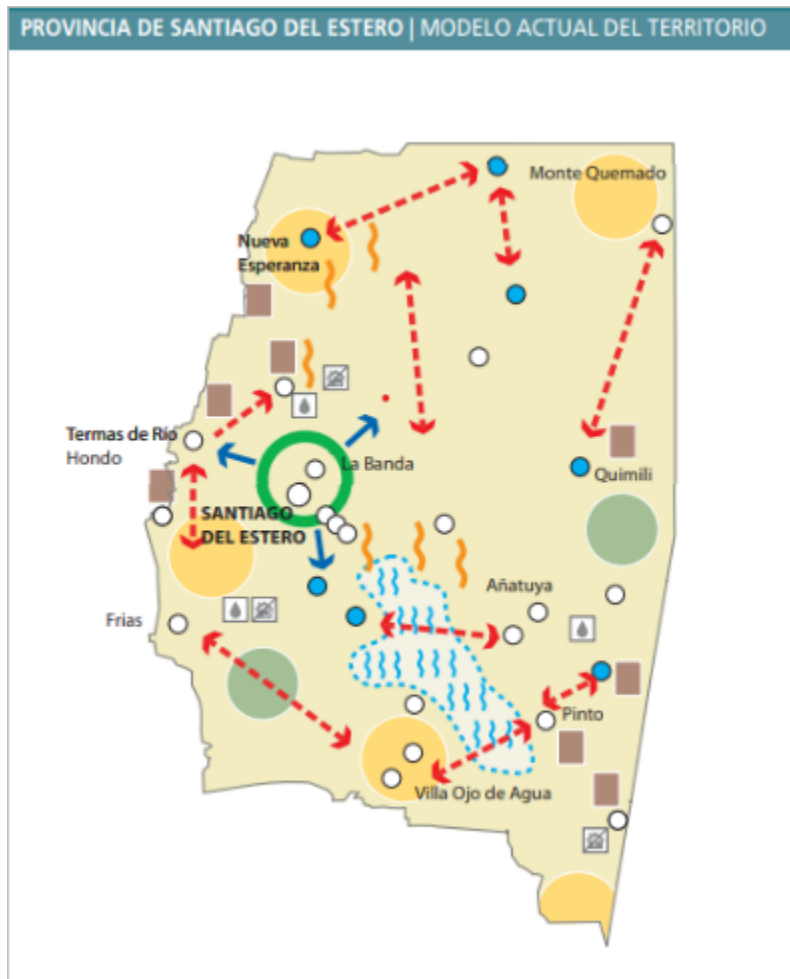
Un Intendente de la zona sur de la provincia comenta que

“con el gobierno provincial de Zamora los municipios tomaron más protagonismo. Por supuesto que es más fuerte el liderazgo de Gerardo [Zamora] pero es cierto que los municipios podemos financiar, gracias a los fondos provinciales, políticas municipales de obras que mejoran la vida de la gente, casas para los vecinos, tenemos secretarías municipales de desarrollo rural que ayudan a los productores de la zona. Creo que Santiago ha mejorado mucho en eso” (entrevista a Intendente, realizada en marzo de 2021).

En ese mismo sentido, un dirigente político histórico de la provincia resaltaba la necesidad de pensar las dimensiones económicas y sociales en relación a los diversos territorios de la provincia:

“Zamora tiene cabeza de intendente para gobernar la provincia. Él fue intendente antes de gobernador y él cree que el territorio es donde se genera el desarrollo. Y que no se centraliza en un solo lugar. Por eso insiste a los ministros de su gobierno, a los municipios y comisiones que sean protagonista del desarrollo de la provincia, que estén cerca de los productores, que sean activos con hacer cosas para la gente. Básicamente que sean sus ojos y que señalen hacia donde hay que ir” (entrevista a dirigente político, realizada en noviembre de 2022).

Mapa 2
 “Modelo Actual del Territorio” del PET



- | | | | |
|--|--|--|--|
| | Área metropolitana y conurbano e incipiente actividad industrial | | Áreas con déficit de viviendas inferior al 50% |
| | Localidades de más de 2000 habitantes | | Áreas en reconversión económica y desmontes controlados |
| | Áreas urbanas con crecimiento intercensal mayor al 25% | | Situación ambiental crítica. Producción incompatible con la vocación del suelo |
| | Áreas con problemas de conectividad | | Áreas de inundación y salinización |
| | Áreas con mayor flujo de carga y pasajeros | | Áreas con alto valor ecológico |
| | Áreas con más del 60% de habitantes con acceso a red de agua | | Áreas de recursos naturales |

Mapa 3

“Modelo deseado del Territorio” del PET



- | ÁREAS URBANAS DE PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS | ÁREAS RURALES DE PRODUCCIÓN DE MATERIA PRIMA |
|---|---|
| Centros regionales industriales y servicios | Área del conurbano y servicios centrales |
| Principales flujos de conectividad e integración regional | Centros regionales industriales y nudos de articulación |
| Corredores interoceánicos de articulación regional | Escudo de protección forestal |
| Subsistema de municipios rurales multipropósito | Áreas artesanales |
| Sistema urbano metropolitano central integrado | Áreas reservadas |
| Área de influencia de los centros regionales | Áreas ganaderas de bovinos |
| Subsistema urbano periférico policéntrico articulado | Áreas agrícolas de secano |
| Área turística | Áreas agrícolas de regadío |
| | Áreas morfológicas naturales (sierras, valles y llanuras) |

Fuente: Extraído del Plan Estratégico Territorial

Hacia el desarrollo provincial: El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentable (2007-2016)

Los discursos de crecimiento económico y desarrollo del PET se articulan con discursos igualitarios y democráticos del PODERES. Zamora señalaba que “Tenemos que hacer que exista progreso con dignidad, que exista orden y respeto, posibilidades para nuestros niños, jóvenes y abuelos, pero por sobre todas las cosas, que podamos los santiagueños, generar futuro en nuestra propia tierra” (El Liberal, 04-10-07).

El PODERES, contiene: a) las estrategias de ordenamiento y desarrollo económico; b) las estrategias de ordenamiento y desarrollo social; c), las estrategias de ordenamiento y desarrollo institucional y, d), los proyectos sectoriales, productivos, sociales e institucionales. Se advierte una mirada integral del desarrollo, donde la noción de “*comunidad organizada*” en el plan, refuerza el lugar central del Estado en el ordenamiento y desarrollo provincial. Esto se visualiza en discursos de funcionarios del Frente Cívico como el ministro de Producción Ing. Luis Fernando Gelid: “*Estamos convencidos de que para el crecimiento económico era absolutamente necesario un Estado activo que esté presente en el territorio, planifique, encuadre, oriente la intervención del hombre y que genere programas sostenibles de un desarrollo armónico territorial*”.¹⁰

El PODERES explicita proyectos vinculados al acceso y distribución al agua como un derecho de las comunidades y para potenciar las producciones establecidas como prioritarias en cada zona del territorio. También pone énfasis en el crecimiento económico mediado por la producción agroindustrial. Esto es central para el gobierno del Frente Cívico en su accionar estatal y político. Se encuentran narrativas varias en relación al agua y es una problemática o nudo problemático histórico, que no solo se circunscribe al tiempo actual. Por ejemplo, el secretario de ciencia y técnica de la provincia, Ing. Adrián Suarez señala que:

“Hay temáticas muy sentidas para la provincia, como por ejemplo la temática del agua, ya que estamos en el gran Chaco Americano en el semiárido, siendo que la segunda meta que planteó el gobernador es llevar el agua del 40% al 70% del territorio santiaguense”.¹¹

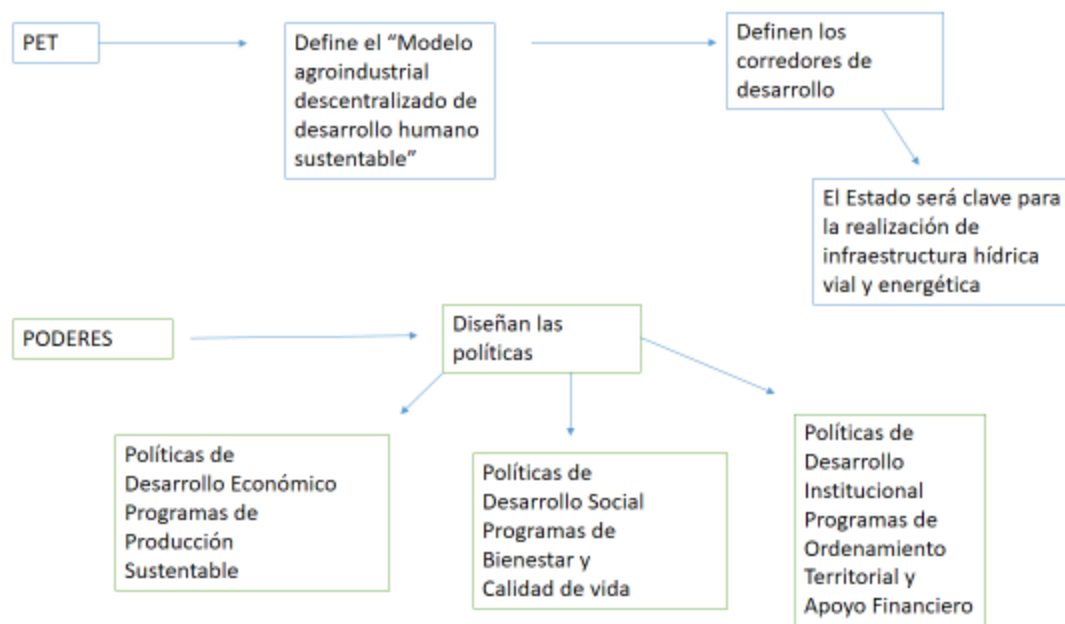
El plan se propuso intervenir en: 1) las zonas atrasadas con severas restricciones; 2) las zonas degradadas, con reconversión desordenada; 3) las zonas congestionadas, con crecimiento hegemónico, para configurar un nuevo equilibrio territorial, estableciendo las bases para la inversión, local, nacional o internacional, el desarrollo “*armónico, equitativo y sostenido*” de la producción económica regional.

“El Estado, como comunidad organizada, establece las reglas de juego político y crea las condiciones materiales de infraestructura económica y social, de seguridad jurídica, de optimismo y confianza colectiva, en un marco de vida ordenado y regulado, para que la sociedad civil y los empresarios, hagan lo suyo, que es producir más y mejor calidad para vivir mejor cada día, aprovechando las oportunidades y ventajas comparativas del mercado mundial en transformación y expansión, que tiende a prolongarse y consolidarse, por el aumento constante de la demanda y, terminar de este modo, con el malestar, la pobreza, las enfermedades, la ignorancia y la precariedad, propia de provincias con Necesidades Básicas Insatisfechas, en las que es difícil para un ciudadano, producir en tales condiciones, ahorrar o invertir, debiendo conformarse con ser “junta palos” de las corrientes neocoloniales de ocupación territorial, o ser desplazado por la maquinaria agrícola inteligente de alta precisión tecnológica y los agroquímicos, a la periferia de las grandes ciudades, en condiciones descapitalizadas, sin educación, sin organización y sin derechos.

Por tal razón, las políticas de desarrollo, fundadas en nuestra experiencia histórica, la realidad contingente y las tendencias y expectativas de vida de la gente, deben ir acompañadas por otros procesos de inclusión social, de modernización del sector público, de ordenamiento de la tierra, del trazado de los ejidos de los municipios urbanos y rurales, de la regionalización, la descentralización, la desconcentración y colonización, de la asociación entre el sector público y privado, de mecanismos de concertación e iniciativas regionales, de la asociación entre las organizaciones de la producción y las del conocimiento; de la creación de los organismos necesarios de gestión, de control y coordinación responsables y transparentes, para que las ideas innovadoras, la vida organizada, el trabajo productivo, el bienestar y el desarrollo social perseguidos, construidos en un marco de calidad institucional, estabilidad, previsibilidad y seguridad jurídica, den los frutos demandados y esperados por la sociedad santiaguense” (Poderes, 2007, p. 50).

El PODERES es un plan integral con tres grandes ejes: económico, social e institucional, que aspira a fortalecer el crecimiento y competitividad económica, la equidad social, la ordenación e integración territorial (Ver Esquema N°1). Entre sus principales objetivos se encuentra el de promover el dictado de leyes de ordenamiento de la tierra, de ordenamiento de los sistemas de riego, de ordenamiento urbano, de reordenamiento de la educación, de reordenamiento de la salud e *“igualar con la ley la desigual distribución, producidas por la naturaleza y el mercado”*.

Esquema 1
Principales características del PET y del PODERES



Fuente Elaboración propia

Para hacer mención de una de las políticas de desarrollo institucional, el PODERES se propuso ampliar la participación democrática en las comisiones municipales y de modernización del estado, para la descentralización, el desarrollo y el empoderamiento de la ciudadanía. En ese sentido, uno de los objetivos fue que los comisionados municipales sean elegidos por voto directo. Esto se aplicó por primera vez en las elecciones provinciales del 30 de noviembre de 2008 en comisiones rurales; luego, en el año 2012, la Legislatura aprobó una ley por la cual se convirtieron las comisiones de fomento en comisiones municipales categoría B, un total de 48, elevando el rango institucional de las mismas, permitiendo que sus habitantes voten a sus autoridades, en este caso, comisionados municipales de fomento en las elecciones 2013.

A partir de la nueva ley, las localidades de hasta 1000 habitantes están regidas por comisiones municipales categoría "B" cuyo gobierno y administración es ejercido por un comisionado elegido por el voto directo del electorado de su respectiva jurisdicción a simple pluralidad de sufragios.

El mandato de los comisionados municipales rurales y de fomento dura 4 años y podrán ser reelegidos por un solo período en forma consecutiva, en caso de ser reelectos no podrán serlo nuevamente sino con el intervalo de un mandato.

“Nosotros prometimos consolidar la democracia en la provincia. Luego del juarismo y de la intervención, la sociedad nos pidió mayor participación y creo que cumplimos. Hoy en día todas las comisiones municipales tienen elecciones y sus pueblos eligen democráticamente sus autoridades. Es un logro que estamos orgullosos de haberlo cumplido” (entrevista a funcionario provincial, mayo de 2021)

El PODERES fomentó la descentralización, la regionalización y la participación representativa como forma de consolidar la democracia en la provincia. Como se visualizó en trabajos anteriores (Campos, 2022; Campos, 2021), la clave del predominio electoral del Frente Cívico a nivel provincial fue la capilaridad en los mundos locales y la disputa municipal entre grupos y redes del Frente Cívico. En concreto, el Frente Cívico provincial desplazó el conflicto y las diferencias democráticas a nivel provincia hacia los municipios y comisiones municipales rurales y de fomento. El PODERES enunció lo que luego será una distinción del gobierno provincial en su dimensión institucional en relación a los municipios: la ampliación de la representación política y una mirada territorial de la cuestión comunitaria.

Conclusiones: los planes de desarrollo como productoras políticas de sentido

En tiempos políticos actuales donde priman los discursos pro mercado con un gobierno nacional de Javier Milei que cuestiona nociones del desarrollo y del federalismo, es interesante situar los análisis en experiencias donde gobiernos provinciales visualizan al Estado como dinamizador del desarrollo para “*salir de la pobreza y el atraso*”. Estas ideas fuerza del gobierno del Frente Cívico posibilitó la construcción de una marca partidaria consistente y diferenciada de sus adversarios.

Se visualiza en el artículo nuevas condiciones de posibilidad para la generación de apuestas sobre el horizonte futuro de la provincia, en donde el desarrollo, el crecimiento económico y la infraestructura, son tópicos centrales que se materializan en los planes estratégicos como expresión de un proyecto político provincial.

En el artículo se trabajó con la hipótesis de afinidad entre los planes estratégicos con la apuesta al desarrollo del gobierno del Frente Cívico expresada como recurso ideacional o ideológico partidario. Los discursos y acciones de gobierno del Frente Cívico la definieron en relación al PET y el PODERES, al inicio del gobierno de Gerardo Zamora. Estos planes pueden identificarse como fuentes programáticas e ideológicas de la organización partidaria provincial que gobierna desde 2005.

Mientras que el PET diseñó líneas de acción estratégica en la configuración de la infraestructura básica provincial de interconexión a través de corredores de desarrollo, con adecuada dotación de agua, caminos y energía; y la reestructuración del sistema de asentamientos humanos; el PODERES contiene: las estrategias de ordenamiento y desarrollo social, económico e institucional. Las propuestas de desarrollo provincial que allí circulan hablan de un momento de apertura de posibilidades políticas para la provincia.

Pensar la relación política y desarrollo de Santiago del Estero implica vincularla con dos procesos que se articulan: a) el primero, la estabilidad política que generó el Frente Cívico. En contraste con la inestabilidad y la crisis política de la década del 90 y principios del siglo XXI. Esa estabilidad regula la disputa política y pacifica las tensiones sociales (Campos, 2021); b) y el segundo proceso, el Frente Cívico, en articulación con actores nacionales y fuerzas internacionales, fue capaz de instituir un modelo estatal de desarrollo capitalista periférico agroindustrial. Eso se trató de argumentar a lo largo del artículo.

Fuentes

Plan Estratégico Territorial (2005-2016)
 El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentable (2007-2016)
 Diario Clarín
 Diario Página 12
 Diario El Liberal
 Diario Nuevo Diario

Referencias bibliográficas

- Abdulhadi, A. (2023). La política subnacional frente a la expansión sojera. El caso de Chaco. *Revista Trabajo y Sociedad*, (41), 245-262. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/41%20ABDULHADI%20AUGUSTO%20La%20politica%20subnacional%20frente%20a%20la%20expansion%20sojera.%20El%20caso%20del%20Chaco.pdf>
- Abdulhadi, A., Neiman, M. y Gómez, C. (2024). Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual. En F. Maidana (coord.) (2024) *Política Subnacional: federalismo, región y provincias* (pp. 127-161). UNCAUS.
- Allub, L. (2005). Coparticipación en Santiago del Estero: un análisis a nivel provincial y municipal. CEISE.
- Campos, H. (2022). Estructura de capital político de los intendentes de una provincia argentina. El caso de Santiago del Estero, 2006-2018. *Estudios Políticos*, (64), 77-94. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a04>
- Campos, H. (2021). Formas de organización política territorial y disputas electorales municipales en Santiago del Estero (2005-2018). Las redes partidarias y sus entornos desde una perspectiva socio cultural de la política. *Cuestiones De Sociología*, (25), e128. <https://doi.org/10.24215/23468904e128>
- Campos, H. (2018). *Las formas de organización territorial y articulaciones políticas en Santiago del Estero durante el kirchnerismo (2005-2013)*. [Tesis doctoral] Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007). La formación del Estado inglés como revolución cultural. En M. Lagos y P. Calla (comp.). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (pp. 39-74). INDHIPNUD.
- Cyr, J. (2017). *The Fates of Political Parties. Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Cambridge University Press.
- Llanos Paz, R. (2021). Discursos: medios de comunicación y actores de la protesta social en Santiago del Estero: El caso de los reclamos docentes del 2016. *Cuadernos De H Ideas*, 15(15), e048. <https://doi.org/10.24215/23139048e048>
- Madoery, O. (2008). Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita.
- Madoery, O. (2011). Política y territorio en Argentina. *DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate*, 1(1), 23-38. <https://doi.org/10.24302/drd.v1i1.63>
- Madoery, O. (2013). Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo. *Temas y Debates*, (26), 13-37. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i26.260>
- Mauro, S. y Rodrigo, C. (2024). Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019). En F. Maidana (coord.) *Política Subnacional: federalismo, región y provincias* (pp. 97-126). UNCAUS.
- Ortiz de Rozas, V. y Campos, H. (2022). La articulación de redes políticas en la construcción del kirchnerismo en Santiago del Estero. En P. Sosa y V. Ortiz de Rozas (dir.) *El kirchnerismo en las provincias argentinas, 2003-2015*. UNL ; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ortiz de Rozas, V. (2017). Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. *Colombia Internacional*, 90, 127-156. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>
- Parnas, M. J. (2019). La economía de Santiago del Estero durante el Kirchnerismo. *Realidad Económica*, (323), 37-64.

- Paz, R., De Dios, R. y Gutiérrez, M. (2014). *La agricultura familiar en Santiago del Estero. Cuantificación y análisis a partir de los datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar*. Magna publicaciones.
- Picco, E. (2014). *La élite de poder en Santiago del Estero. Empresas, medios de comunicación e iglesia católica en relación con el Estado 1983-2008*. [Tesis doctoral] Universidad de Buenos Aires.
- Saltalamacchia, H. (2012). *El Santiago del Estero: un caso de patrimonialismo electivo*. VI Congreso de ALACIP: La investigación política en América Latina.
- Saltalamacchia, H. (2005). *Del proyecto al análisis: aporte a una investigación cualitativa socialmente útil*. El autor.
- Schnyder, C. (2011). *Política y violencia en la democracia argentina. La democratización subnacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el juarismo en Santiago del Estero*. [Tesis doctoral] Universidad Nacional de Rosario.
- Silveti, M. (comp.) (2009). *El Protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*. SECyT-UNSE.
- Silveti, M. I. y Saltalamacchia, H. (2009). Movilización popular y régimen político en Santiago del Estero. En M. I. Silveti (comp.) *El Protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo* (pp. 129-180). SECyT-UNSE.
- Silveti, J., Gurmendi, N. y Salvatierra, R. G. (2017). Cambio estructural y desarrollo productivo en Santiago del Estero. Periodo 1994/2007. *Trabajo y Sociedad*, (29), 377-390. https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/29%20SILVETTI_GURMENDI%20Desarrollo%20productivo.pdf
- Tasso, A. y Zurita, C. (2013). Aves de paso. Los trabajadores estacionales de Santiago del Estero. *Trabajo y Sociedad*, (21), 33-47. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/21%20TASSO%20ZURITA%20Golondrinas.pdf>
- Toledo López, V. (2018). Progresión del agronegocio, biodiesel y despojo en el Gran Chaco. *Revista del Cisen Tramas/Maepova*, 6 (2), 151-171. <http://revistadelcisen.com/trasmaepova/index.php/revista/article/view/183>

Notas

- 1 https://www.clarin.com/ediciones-antiores/gobernador-zamora-dijo-santiago-vive-jornada-historica_0_By9ZrkFJ0Ke.html . Noticia extraída del diario Clarín el 10 de Julio de 2021.
- 2 La especialización existente indica que la oferta exportadora se compone de materias primas. Mientras que la heterogeneidad se refiere a que coexisten actividades en las cuales la productividad del trabajo es elevada, como por ejemplo el sector primario exportador, con otras en las cuales la productividad es reducida, como por ejemplo la economía de subsistencia.
- 3 Dicho plan tuvo el impulso institucional del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. El Plan contó con un gabinete de asesores de gobernación: Ing. Efrén Gastaminza, Ing. Roberto Gayraud, Dr. Victorio Mariot, Dr. Humberto Lugones, Ing. Luis Ochoa, Ing. Antonio Gallego, Ing. Néstor Ledesma, Mg. Mario Basualdo. El Gabinete de Asesores de la Gobernación, tiene entre otras funciones, la de “participar en la orientación del desarrollo institucional y socio económico de la provincia, mediante la definición de objetivos y prioridades de corto, mediano y largo plazo, a través de instrumentos de planificación, formulación de planes y programas”, según el Decreto 597 del 15-07-2005.
- 4 Este gobernó la provincia en cinco oportunidades: entre 1949 y 1952; entre 1973 y 1976; entre 1983 y 1987; entre 1995 y 1998; y entre 1999 y 2001.

- 5 El gobernador electo proviene de la UCR. Fue presidente del Centro de Estudiante de la UCSE, Concejal de la ciudad capital, diputado provincial y, en el momento de ser elegido gobernador, se desempeñaba como intendente de la ciudad capital de Santiago del Estero.
- 6 <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48887-2005-03-24.html> Noticia extraída de Pagina 12 el 10 de Julio de 2021.
- 7 “... en Santiago del Estero se han presentado algunos elementos virtuosos, como el fuerte crecimiento del producto y la reducción del desempleo y la indigencia a valores inferiores a dos dígitos. Pero, por otro lado, los pisos estructurales de pobreza y empleo no registrado no han sido perforados. Además, la frontera agropecuaria ha mostrado un fenomenal avance con limitadas consecuencias virtuosas para la economía, y la industria ha avanzado, pero con un perfil condicionado por las ventajas comparativas estáticas. De esta manera, la economía santiagueña no modifica su histórico lugar marginal dentro de la periferia del capitalismo durante el periodo” (Parnas, 2019, p. 38).
- 8 “El “Modelo Agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable”, en el que estamos empeñados, por vocación, decisión y voluntad política, es una visión integral no extractiva de los recursos naturales, no lineal de las ciudades, de lo que queremos ser y hacer con nuestra economía, que es darle valor agregado, en un proceso de incorporación de nuevas áreas rurales de miles de hectáreas de producción de Materias Primas y de nuevas ciudades estratégicas de producción de Bienes y Servicios complementarios y solidarios con su entorno, de inclusión y equidad social, de equilibrio regional y de calidad ambiental e institucional, para salir de la barbarie, del atraso y la pobreza, para romper el aislamiento insertándonos definitivamente en el contexto regional, nacional y mundial, en el marco de una economía favorable a los negocios y una gestión federal, concertada y decidida a reparar las postergaciones históricas” (PET, 2005, p. 7)
- 9 “A la hora de evaluar sus potencialidades para el desarrollo, la provincia otorga un papel central a la problemática hídrica: se considera que el territorio dispone, globalmente, de agua suficiente para distribuir tanto a la población como a las actividades productivas, y que la carencia de este recurso fundamental es producto de la deficiencia histórica de infraestructura adecuada para el manejo y su Distribución” (PET; 2005, p.13)
- 10 <https://www.nuevodiarioweb.com.ar/provinciales/50115-gelid-es-un-hecho-de-gran-trascendencia-en-la-region.htm>. Noticia extraída del Nuevo Diario el 10 de Julio de 2021.
- 11 https://www.nuevodiarioweb.com.ar/politica/una-meta-del-gobernador-es-llevar-el-agua-del-40-al-70-del-territorio.htm#google_vignette. Noticia extraída del Nuevo Diario el 10 de septiembre de 2024.