

# Territorio y redes de articulación intermunicipal, en la provincia de Santiago del Estero

Alba Lía Colucci

► **To cite this version:**

Alba Lía Colucci. Territorio y redes de articulación intermunicipal, en la provincia de Santiago del Estero. 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation", Oct 2012, La Plata, Argentina. pp.10. halshs-00966118

**HAL Id: halshs-00966118**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00966118>**

Submitted on 26 Mar 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **TERRITORIO Y REDES DE ARTICULACIÓN INTERMUNICIPAL, EN LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO**

Alba Lía Colucci<sup>1</sup>

Universidad Católica de Santiago del Estero, 0385 4111777, [geocentro@ucse.edu.ar](mailto:geocentro@ucse.edu.ar)

En el espacio mundial tiene protagonismo lo local como resultado de las tensiones generadas por la globalización en la intervención del Estado y los municipios, deben responder a mayores demandas con las mismas capacidades de gestión. Es posible conformar esquemas multicéntricos de intercambio territorial horizontal y, a través de una gestión innovadora, intentar la articulación intermunicipal. Junto con las redes de infraestructura aparecen las de información y comunicación, que favorecerían las gestiones alternativas en un contexto de interrelación de los municipios. Sin embargo en general, se observan dificultades relacionadas con la falta de recursos humanos y económicos. Se suma a ello, una cierta resistencia al cambio que los pone en una situación pendular entre la debilidad institucional y la incapacidad para encarar políticas activas, y las demandas de la sociedad por mayor eficiencia en la gestión.

El trabajo se enmarca en la Geografía Social y se complementan métodos de la Geografía Humanística con procedimientos del enfoque Locacional. Desde este encuadre tiene como propósito: Establecer relaciones entre aspectos geográficos (distancia, vecindad, semejanza productiva) entre las ciudades-municipio; Evaluar la organización interna de los municipios; Identificar redes de cooperación entre los municipios-ciudad.

Metodológicamente se trabaja con variables que se relacionan cuali – cuantitativamente, con procedimientos matriciales. Así, el abordaje de las redes físicas se realiza mediante técnicas de estadística espacial aplicadas a la red vial. Se trata de medir las distancias topológicas que pudieran interferir en las vinculaciones. Los mapas resultantes muestran la discontinuidad espacial entre municipios. Además, se recurre a informantes clave para inventariar estructura organizacional, tipo de liderazgo, agenda de gestión, experiencias innovadoras y proyectos ínter municipios. También se expresan cartográficamente las intenciones manifiestas de los funcionarios y las posibilidades de conformar redes de articulación. Se analizan las estructuras institucionales con el fin de evaluar las posibilidades de aquellos de conformar redes a partir de condiciones cambiantes como el color político, la opinión de funcionarios y estructuras espaciales actuales.

---

<sup>1</sup> Doctora en Geografía de la UNCuyo, Cabo San Diego 37, B° Belgrano, Santiago del Estero, Universidad Católica de Santiago del Estero, DP 4200, [albaliacolucci@hotmail.com](mailto:albaliacolucci@hotmail.com)

Conclusión: El análisis permitió alcanzar una jerarquía institucional de los municipios de la provincia que fue confrontada con las categorías oficiales. A pesar de la importancia que en los últimos tiempos han cobrado los municipios, en la práctica, asumen menos funciones que las competencias conferidas por ley. Se compara su organización institucional con los vínculos acordados y sólo unos pocos, pasaron de la intención a la acción. Lo geográfico permite identificar elementos que actúan dinámicamente en el territorio, desde la perspectiva del desarrollo local.

Palabras clave: territorio, municipio, innovación, redes

### **Introducción**

En el espacio mundial tiene protagonismo lo local como resultado de las tensiones generadas por la globalización en la intervención del Estado y los municipios, deben responder a mayores demandas con las mismas capacidades de gestión. Es posible conformar esquemas multicéntricos de intercambio territorial horizontal y, a través de una gestión innovadora, intentar la articulación intermunicipal. Junto con las redes de infraestructura aparecen las de información y comunicación, que favorecerían las gestiones alternativas en un contexto de interrelación de los municipios.

Descentralización y globalización ocasionan nuevos desafíos económicos, políticos y sociales a los gobiernos locales y por ello es necesario que éstos, evalúen su organización, misión y funciones, desde el marco de una mayor autonomía. Además, se encuentran con dificultades vinculadas a los recursos humanos y financieros y luchan por un presupuesto equilibrado frente a recaudación y coparticipación mezquinas. A su vez, las políticas de descentralización significan el traspaso de las competencias en materia de salud, vivienda, educación y planes sociales a las provincias y a los municipios. Se traslada la crisis hacia abajo, en un proceso donde los municipios tienen que responder con los mismos recursos y capacidades, a las demandas de la gente. Este cambio político – institucional ha determinado el surgimiento de nuevos temas y funciones en la agenda municipal y la implementación de tecnologías de gestión. Se suma a ello, una cierta resistencia al cambio que los pone en una situación pendular entre la debilidad institucional y la incapacidad para encarar políticas activas, y las demandas de la sociedad por mayor eficiencia en la gestión.

En los municipios de la provincia de Santiago del Estero se observan diferentes modelos de gestión. Se observa en general, cierta incapacidad institucional para enfrentar la crisis y una alta vulnerabilidad, la que deviene de una larga historia de falta de recursos. Sin embargo, en la

práctica atienden distintos parajes más allá del ejido municipal, generando un territorio en tensión, entre el ámbito territorial de los problemas y el ámbito territorial de la acción legal de gobierno. A esto se suma, cierta debilidad en cuanto a estrategias, estructuras, recursos y sistemas organizacionales. Se observan incipientes acciones destinadas a revertir deficiencias, y un cierto cambio de actitud de los agentes municipales y aparecen algunas redes intermunicipales como una nueva modalidad de gestión no jerárquica. Surgen para superar la fragmentación existente y las incapacidades particulares, con vistas a generar las condiciones de un desarrollo local y regional<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, la posibilidad de generar redes, a los municipios santiagueños, les permitiría sortear las propias dificultades y aunar criterios y acciones en común. En la provincia sólo algunos intendentes avizoran como posible esta estrategia y unos pocos, intentan acciones en esa dirección.

En el marco de una Geografía Humanística y con procedimientos del enfoque Locacional. se proponen como objetivos: Establecer relaciones entre aspectos geográficos (distancia, vecindad, semejanza productiva) entre las ciudades-municipio; Evaluar la organización interna de los municipios; Identificar redes de cooperación entre los municipios-ciudad.

Metodológicamente se trabaja con variables que se relacionan cuali – cuantitativamente, con procedimientos matriciales. El abordaje de las redes físicas se realiza mediante técnicas de estadística espacial aplicadas a la red vial y los mapas muestran la discontinuidad espacial entre municipios. Además, se recurre a informantes clave para inventariar la estructura organizacional, experiencias innovadoras y proyectos ínter municipios. Se expresan cartográficamente las intenciones por conformar redes de articulación. Lo geográfico identifica elementos dinámicos en el territorio, desde la perspectiva del desarrollo local.

## Resultados

La red vial provincial reproduce el patrón de distribución de la población y muestra la mayor densidad de ruta nacionales y provinciales, en la zona centro – oeste del territorio. A partir de esa área central, la densidad disminuye hacia la periferia, con importantes zonas con población dispersa y una red vial precaria e insuficiente (Fig.1). Se construye un grafo o red topológica con cincuenta y un (51) localidades de hasta mil (1000) habitantes (Fig.2). En los circuitos resultantes

---

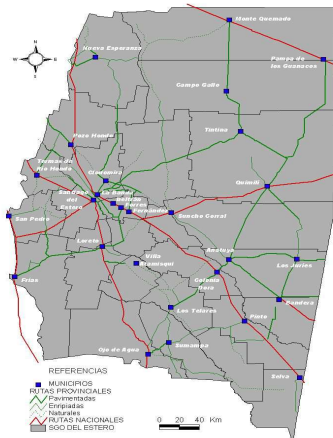
2 Fagúndez, Patricia (2004) ponencia Redes Intermunicipales Metropolitanas en la Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas, VII Seminario La gestión local en la Argentina: situación y perspectivas, Buenos Aires.

## XI INTI International Conference La Plata 2012

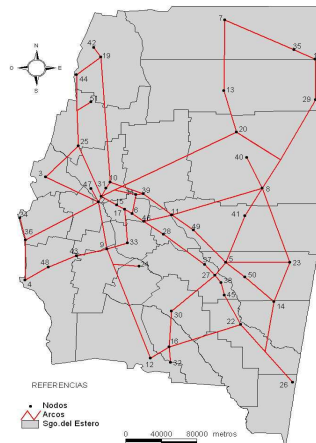
Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
 Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
 Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

se analiza las ciudades – municipio y de acuerdo con su participación en los circuitos topológicos, se forman grupos de acuerdo con su grado de conectividad. Además, se recurre a índices que permiten conocer su grado de accesibilidad.

**Figura 1 Red vial provincial**



**Figura 2 Transformación topológica de la red de caminos**



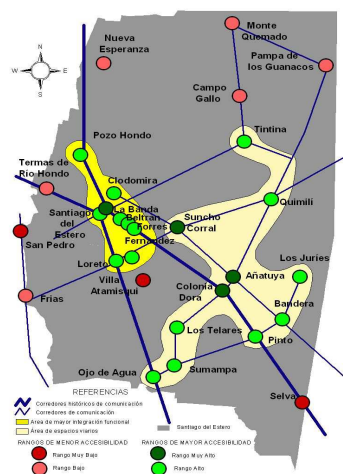
Fuente: extraído de Gioria, A., en Red Vial e integración espacial en la provincia de Sgo. del Estero, 2009.

Fuente: elaborado a partir de datos de Vialidad Provincial, 2010

Al comparar los resultados de la conectividad, la accesibilidad y el grado de dispersión, se observan tres situaciones que estructuran el territorio:

a) Ciudades-municipios accesibles localizadas en el centro-oeste del territorio, cercanas unas de otras y situadas a la vera de las rutas nacionales. Esta área, de mayor integración en el territorio, presenta mayor densidad de población y de red vial y un gran dinamismo en los flujos.

**Figura 5 Ciudades – municipio según accesibilidad media y rango**



Fuente: esquematización elaborada a partir de datos de conectividad y accesibilidad, 2009.

Sitio web: <http://territoriosposibles.fahce.unlp.edu.ar/>  
 La Plata, 17 al 20 de octubre de 2012. ISBN 978-950-34-0932-9

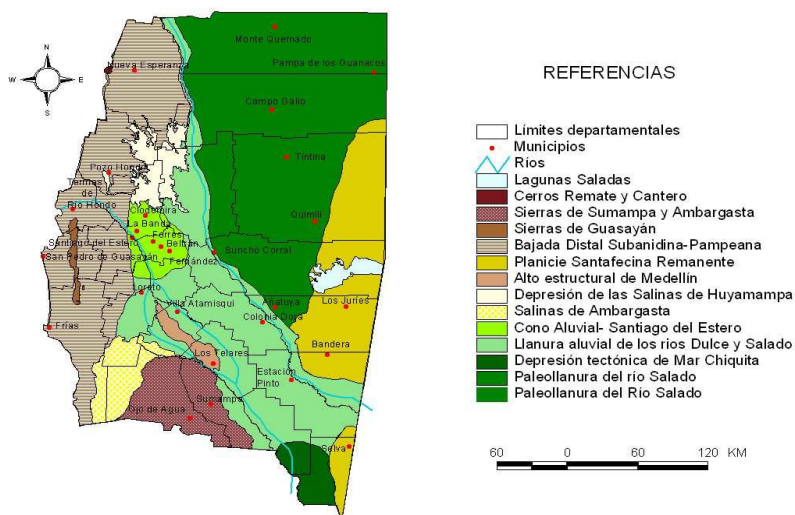
b) Con ciudades accesibles pero lejanas en distancia, se determina una segunda área de baja integración, conformada por nodos vinculados entre sí por rutas provinciales importantes que definen un área de espacios abiertos. Una vez que se supere la precariedad y/o escasez de rutas, se logrará una mayor fluidez en las comunicaciones y la circulación. Consecuentemente, mayor integración de la población.

c) Se distingue un tercer grupo de ciudades menos accesibles con localización discontinua, separadas por grandes distancias. Esto hace que muchas de ellas se constituyan en centros locales y tengan mayores vínculos con municipios de las provincias vecinas (Fig. 5).

### Las condiciones naturales y su impacto en las redes intermunicipales

Se identifican grandes zonas geobioclimáticas a partir de la consideración del soporte físico-biológico y de sus posibilidades de uso. Asimismo, la localización de grupos de ciudades-municipio en un mismo ambiente, hace que las mismas compartan similares condiciones naturales y desarrollen actividades productivas semejantes. Se determinaron seis (6) grupos de ciudades-municipio que comparten condiciones ambientales y potencialidades productivas semejantes (Figuras 6). Esto es una primera cuestión a tener en cuenta al momento de pensar en generar redes y establecer acuerdos para buscar la solución de problemas comunes y también, plantear futuros proyectos.

Figura 6 Las geformas y los municipios en el territorio provincial



Fuente: elaborado sobre la base de: Santillán, O., Geformas, en Condiciones Naturales, Colucci, A., Atlas Geográfico de la Provincia de Santiago del Estero, UCSE, 2006.

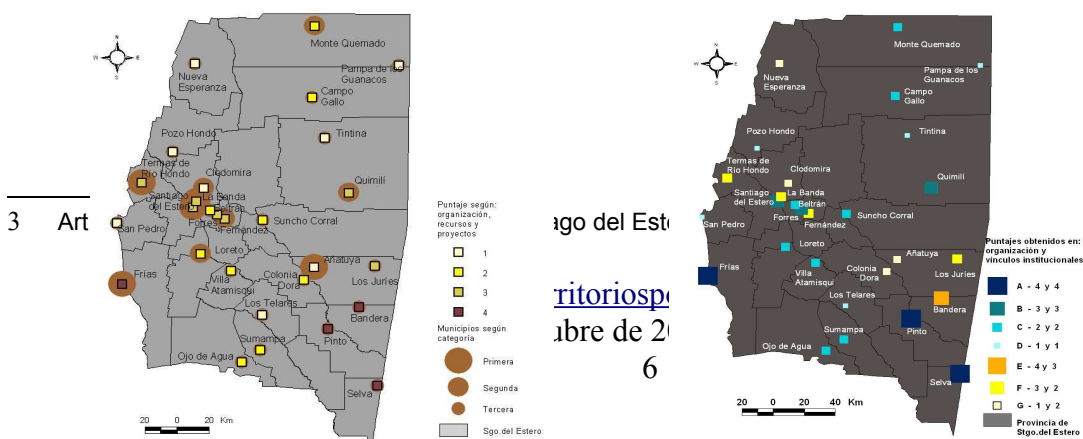
### Organización, recursos humanos, tecnología aplicada y proyectos municipales

En Santiago del Estero y de acuerdo con la normativa vigente<sup>3</sup>, los municipios tienen acordadas un conjunto importante de competencias. Pero, en la práctica, el poder local se limita casi exclusivamente al mantenimiento, las luminaria, la recolección de residuos, la el agua potable y la asistencia social. Esto podría deberse a recursos materiales escasos y obsoletos y carencia de recursos humanos capacitados. Sin embargo, esto no es igual en todos los municipios y hay un lento proceso de reconversión municipal. Los vínculos con gobiernos de mayor nivel, les permitió contar con mayor presupuesto e iniciar cambios hacia mayor eficiencia. La implementación de programas nacionales se ve limitada por agendas cortas complicadas por la coyuntura. En algunos casos un localismo mal entendido apunta a que la respuesta provincial es suficiente y se aduce falta de personal capacitado para la presentación de proyectos. Se advierte que la falta de una legislación específica, la disponibilidad de recursos presupuestarios, las características de liderazgo de gestión, y una agenda corta, determinan diferentes estructuras organizacionales en el escenario provincial. De acuerdo con los resultados obtenidos de las entrevistas a intendentes y funcionarios, y utilizando puntajes se jerarquizaron los municipios según su grado de organización, recursos y tecnología utilizada (Fig. 7).

### Los vínculos

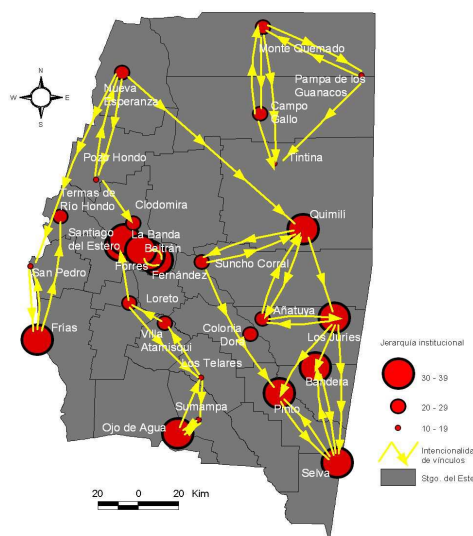
Se consideran los vínculos con otras jurisdicciones, con la comunidad y con otros municipios. De acuerdo con el promedio asignado por sus vínculos y el proceso que llevan adelante para la conformación de microrregiones, se destacan Frías, Pinto y Selva. Frías forma parte de la llamada Microrregión del Albigasta junto con San Pedro de Guasayán y municipios de las provincias de Catamarca y Tucumán. Por su parte, Pinto, Selva junto con Bandera, integran la Microrregión del Sudeste. Ambas microrregiones están en diferentes etapas del necesario proceso de articulación, conformación y consolidación (Fig.8).

**Figura 7 Grados de organización, recursos humanos, tecnología aplicada y proyectos.**  
**Figura 8 Municipios según combinación entre organización y vínculos**



Fuente: elaborado a partir de clasificaciones de datos obtenidos en relevamiento personal, 2007-2010. Finalmente se vincula la jerarquía institucional con la intención manifiesta de los funcionarios por conformar redes. Esto permite apreciar una estructura que destaca el mayor peso de la organización institucional en el centro y sur, acentuada en aquellos que tienen una posición discontinua en el territorio.

**Figura 9 Jerarquía institucional y posibles redes según intención manifiesta**



Fuente: elaboración propia, 2010.

De acuerdo con todo lo analizado y cartografiado se puede ver que la consideración de la estructura institucional define cinco conjuntos de municipios:

- A) al noreste, conjunto de municipios aislados, baja jerarquía institucional, alguna intención de red;
- B) al sudeste, conjunto de municipios emergentes con variada jerarquía y redes intencionales en unos casos y efectiva en otros;
- C) al oeste, conjunto de municipios de jerarquía heterogénea con dificultad para formar redes. En ese conjunto Frías mira al exterior;
- D) en el centro oeste, conjunto de municipios individualmente importantes pero escasas intenciones de red;
- E) hacia el centro-sur, conjunto de municipios de jerarquía heterogénea con cierta dificultad para conformar redes.

## Conclusiones

Para el análisis de las instituciones municipales se ha tomado en cuenta la disponibilidad de recursos humanos y materiales; el tipo de liderazgo adoptado, la agenda de gestión, la variedad de organigramas. Se constatan administraciones en diferentes estados de aplicación de



tecnología y un diferenciado aprovechamiento de programas provenientes de nación o provincia. Se observa que todavía en la mayoría de los gobiernos locales no se implementan tecnologías de gestión, lo cual podría deberse a limitaciones materiales, de recursos humanos y hasta indiferencia ante las ventajas que podrían proporcionar aquellas. Se alcanzó una jerarquía institucional de los municipios de la provincia, la que fue luego confrontada con las categorías oficiales. Jerarquía institucional que es preliminar y ajustada al momento del análisis, pero válida como punto de partida. Otro aspecto importante es el de los vínculos entre municipios. Éstos se analizaron a partir de la consideración de los ya establecidos o con intención manifiesta de hacerlo. Se compara la organización institucional con los vínculos con otros municipios y sólo unos pocos, pasaron de la intención a la acción.

### Bibliografía

- ARROYO, Daniel (2005), Modelos de Gestión Municipal y Niveles de Planificación en Argentina, Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Buenos Aires.
- BOISIER, Sergio (2001) Desarrollo local, ¿De qué estamos hablando?, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Vázquez BARQUERO, A. MADORY, O. (compiladores), Homo Sapiens Ediciones, pp. 48-75, Rosario.
- BORJA, Jordi y otros (1987), *Organización y descentralización municipal*, Eudeba S. E. M., Buenos Aires.
- BURIN, David, KARL, Istvan, LEVIN, Luís (2003), *Hacia una Gestión participativa y Eficaz*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- COLUCCI, Alba Lía (2007), Los municipios en Santiago del Estero, en Seminario Territorio y Gestión Municipal, organizado por el INCIHUSA - CONICET, Mendoza, Argentina, [www.cricyt.edu.ar/institutos/incihusa/eri](http://www.cricyt.edu.ar/institutos/incihusa/eri)
- COLUCCI, Alba Lía (2008), Municipio, Territorio y Desarrollo Local en Santiago del Estero en *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*, Unidad de Estudios Regionales Interdisciplinarios, INCIHUSA, CRICYT, Mendoza.
- COLUCCI, Alba Lía (en co-autoría) (2008), La microregión del sudeste santiagueño, una propuesta de integración territorial. En las X Jornadas Cuyanas de Geografía "La Geografía frente a la necesidad de integrar territorios y voluntades", organizadas por el Instituto de Geografía, el Departamento de Geografía y Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- CRAVACUORE, Daniel (2002), El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores, en *Innovación de la Gestión Municipal*, Cravacuore, Daniel (Compilador) Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios, pp. 115, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D., ILARI, S., VILLAR, A. (2004), *La Articulación en la Gestión Municipal*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, Daniel, ILARI, Sergio, VILLAR, Alejandro (2004), *La Articulación en la Gestión*

## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

*Municipal*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Buenos Aires.

DIAS, Chistina Leila, LIMA DA SILVEIRA, Rogerio (2005), (organizadores), *Redes, Sociedades e Territórios*, EDUNICS, Santa Cruz do Sul, Brasil.

FAGUNDEZ, Patricia (2004), *Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas*, VII Seminario La gestión local en La Argentina: situación y perspectivas, Buenos Aires.

GALLICCHIO, Enrique (2006), El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio en *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, Rofman, A., Villar, A. (Compiladores) Universidad Nacional del Quilmes, Universidad Nacional Sarmiento, Espacio Editorial, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, Daniel, (1998), Nuevos escenario locales. El cambio en el modelo de gestión, en *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Instituto de Desarrollo Regional, Buenos Aires.

ILARI, Sergio R. (2002), Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense, en *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Andrenacci, Luciano, (Compilador), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento, Ediciones Al Margen, pp. 129, Buenos Aires.

INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001, Buenos Aires.

MADOERY, Oscar, (1998), Capacidades territoriales para el desarrollo, en *Políticas públicas y desarrollo local*, Instituto de Desarrollo Regional, *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Instituto de Desarrollo Regional, pp125-140, Buenos Aires.

MARIANACCI, Guillermo (2002), Innovación en el rol de los gobiernos locales: avance tecnológico y ciudad, en la era de la globalización en *Innovación de la Gestión Municipal*, Cravacuore, Daniel (comp.) Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios, pp. 169, Buenos Aires.

MOLINA de BUONO, Gladys, (1999), Áreas de decisión superpuestas y dificultades para integrar políticas de desarrollo Centro y sur mendocino, en *Mendoza, Una geografía en transformación, 2da. Parte*, Furlani de Civil, M. y Gutiérrez de Manchón, M., (coordinadoras), Editorial Ex- Libris Editorial Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, p. 53-76, Mendoza.

MOLINA de BUONO, Gladys (2008), (Coordinadora), *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*, Unidad de Estudios Regionales Interdisciplinarios, INCIHUSA, CRICYT, Mendoza.

MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO (2006 – 2009).

ROFMAN, Adriana, VILLAR, Alejandro (Compiladores) (2006), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento, Espacio Editorial, Buenos Aires.

TECCO, Claudio (2002), *Innovaciones en la Gestión Municipal*, (pp 59), en Cravacuore, D. (compilador), *Innovación en la Gestión Municipal*, Buenos Aires.

TECCO, Claudio (2008), *Capacidades de Gestión para el Desarrollo Local*, en Jornadas de Actualización Municipal Finanzas Municipales: Los Motores del Desarrollo Local, Villa Carlos

## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

Paz, Córdoba.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999), *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Ediciones Pirámide, Madrid.

VILLAR, ALEJANDRO (2002), *FUNCIONES, COMPETENCIAS Y TECNOLOGÍAS EN EL GOBIERNO LOCAL. UN ANÁLISIS DEL BANCO DE EXPERIENCIAS LOCALES EN INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL*, UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES, FEDERACIÓN ARGENTINA DE MUNICIPIOS, BUENOS AIRES.