



Santa Fe, una nueva gestión en la política

María Julia Reyna
María Rigat-Pflaum
(Compiladoras)

**FRIEDRICH
EBERT****STIFTUNG**

ARGENTINA



Santa Fe,



SANTA FE,
UNA NUEVA GESTIÓN EN LA POLÍTICA

una nueva gestión en la política

MARÍA JULIA REYNA
MARÍA RIGAT-PFLAUM
Compiladoras

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

ARGENTINA

Santa Fe, una nueva gestión en la política.

COMPILADORAS:

María Julia Reyna.

María Rigat-Pflaum.

EDICIÓN:

Gastón D. Bozzano.

Impreso en Argentina, 2009.

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

Marcelo T de Alvear 883, 4º piso.

C1058AAK - Buenos Aires, Argentina.

E-mail: fes.argentina@fes.org.ar

www.fes.org.ar

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

DISEÑO DE PUBLICACIONES:

YUNQUE de Ildelfonso Pereyra.

E-mail: yunquemm@yahoo.com.ar

Tel. Fax: 54 11 49576726

Venezuela 3246 - CP1211

Buenos Aires, Argentina.

Presentación

5

Introducción

9

1. Territorio de innovación política

El sentido joven en las decisiones públicas
Hacia un abordaje multidisciplinario de lo social
Una Justicia cercana y eficiente

10

2. Acceso a más y mejores bienes sociales

Menos vulnerables, más ciudadanos
Pueblos originarios: la deuda pendiente
Una reforma sanitaria integral
Educación, reencuentro con nuestra historia
Cultura y construcción de sentido

15

3. Integración para el desarrollo

El valor agregado como indicador
Mejores Pymes: asimetrías versus cohesión
El apoyo al campo en un marco de crisis
Un compromiso con los trabajadores
Trabajo decente, política de Estado
Controlar para prevenir

21

4. Dos desafíos

Una reforma constitucional para enriquecer la democracia
El aporte equitativo de todos: la reforma tributaria

26



Presentación

PRESENTACIÓN

En diciembre 2007 asumió en Santa Fe, por primera vez en la historia política argentina, un gobierno provincial encabezado por un socialista, liderando una coalición, el Frente Progresista.

El gobierno socialista de Santa Fe está implementando una serie de políticas innovadoras, que encontraron un eco positivo en muchos ámbitos y se plantean el desafío de introducir cambios en varias dimensiones.

En primer lugar, se trata, ni más ni menos, de cambiar las formas tradicionales de hacer política. En Santa Fe se priorizan ahora nuevas instituciones que fomentan la participación ciudadana, generando proximidad y diálogo entre los ámbitos de gobierno y la ciudadanía, revalorizando también el espacio público.

Otra dimensión alude a los contenidos de la política. La justicia y la equidad se plantean como objetivos prioritarios. Para lograr una distribución más justa y equitativa de los recursos provinciales se están implementando políticas públicas en el ámbito de la salud, la educación y la producción. Al mismo tiempo se intenta llevar adelante reformas que posibiliten la realización efectiva de estos objetivos: un sistema de administración de justicia más acorde con las expectativas de los ciudadanos o un sistema tributario que permita la obtención de recursos genuinos para la implementación de las políticas.

Si bien muchas de estas políticas todavía se encuentran en proceso de implementación, la Fundación Friedrich Ebert considera que es un momento oportuno para realizar un primer balance.

Esta publicación no pretende ser exhaustiva. Simplemente presenta un panorama de las iniciativas novedosas que la gestión pública en Santa Fe intenta llevar adelante. Se presentan entonces instituciones, políticas y programas que están en proceso de desarrollo, y que por eso mismo aún no han logrado todos los objetivos que se han fijado.

Con la presente publicación, la FES en Argentina quiere aportar a difundir una experiencia de gestión provincial innovadora en el panorama político del país. Esperamos que esta publicación pueda constituir una referencia para todas aquellas personas interesadas y comprometidas con mejorar la gestión pública.

Dr. Achim Wachendorfer
Representante de la Fundación
Friedrich Ebert en Argentina
Noviembre 2009



Prólogo

PRÓLOGO

Agradecemos a la Fundación Friedrich Ebert la oportunidad de difundir las acciones del Gobierno de la provincia de Santa Fe, generando un espacio para el diálogo, el debate de ideas y el intercambio de experiencias en la gestión pública. Cuando asumimos el Gobierno en diciembre de dos mil siete, lo hicimos con el firme propósito de reformar el Estado provincial, para la construcción de una nueva organización que sea garante de los derechos fundamentales de la sociedad santafesina.

En contextos de crisis como el que vivimos con altos niveles de pobreza y de exclusión, la institución estatal se nos presenta como la clave a la hora de promover mayor cohesión social y territorial, y nos permite garantizar el acceso equitativo a servicios sociales para el ejercicio efectivo del derecho a la salud, la educación, la cultura, el trabajo decente a la mayoría de los santafesinas y santafesinos.

Hemos jerarquizado el rol del Estado y sus capacidades de gestión. Este cambio de paradigma se orienta hacia una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, a garantizar transparencia en nuestras acciones de gobierno, y a implantar políticas basadas en criterios de igualdad que nos permitan achicar las brechas de injusticia y fragmentación social imperantes.

Estamos en el camino, aún nos queda mucho por recorrer en el desafío de alcanzar mayores niveles de desarrollo humano en nuestra provincia. Esta publicación nos abre una oportunidad de visibilizar algunas de las actuaciones que marcan esta nueva manera de gobernar lo público en Santa Fe, y también señala los desafíos que se nos presentan en materia de reforma constitucional y tributaria, porque se trata de incorporar instrumentos que nos permitan enriquecer nuestra democracia ampliando sus bases de legitimidad, eficiencia y solidaridad.



Dr. Hermes Binner
Gobernador de la Provincia de Santa Fé

Santa Fe

SANTE FE, EN EL PAIS

en el país

La ubicación estratégica de Santa Fe, situada en el área territorial más dinámica de la República Argentina, le asigna a la provincia características específicas en su integración social, económica, cultural y política. Santa Fe representa un 3,54% del territorio nacional y el 8,15% de la población total del país.

Su territorio es marcadamente rural, y a la vez fuertemente urbanizado (aproximadamente el 93% de su población es urbana, concentrada sobre áreas comerciales y de servicios).

La provincia aporta un 8,3% del Producto Bruto Geográfico Nacional, genera un 21% del valor total de los productos nacionales exportados, y brinda empleo directo al 12% de los argentinos. Siendo la cuarta economía del país en términos de producto, la fortaleza provincial radica en la diversificación de su producción, que constituye una síntesis de la articulación entre las principales explotaciones y la actividad industrial.

La centralidad que adquiere la producción de agroalimentos pone de manifiesto el liderazgo de Santa Fe en el contexto nacional, no solamente como proveedora de bienes primarios sino como plataforma de servicios integrados a los territorios contiguos y vinculados.

Con 849 kilómetros de frente fluvial sobre el río Paraná, la actividad portuaria encuentra en la provincia las mejores condiciones de competitividad, las cuáles posibilitan la embarcación de más del 70% de las exportaciones argentinas de agro alimentos.

*Del Plan Estratégico Provincial
Santa Fe
Cinco regiones, una sola provincia*

Introducción

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2007 se inició una nueva gestión de gobierno en la provincia de Santa Fe. El socialismo, liderando un amplio frente de fuerzas progresistas, asumió por primera vez la responsabilidad de gobernar una provincia en el país. Hoy hace realidad un plan de gobierno que se propone el desafío de transformar el Estado y hacer de esa transformación el modo de administrar lo público. El proceso de cambio encarado procura achicar la distancia entre el funcionamiento del aparato estatal y las necesidades de los ciudadanos.

El cambio que se produce interpreta las demandas de transparencia y legitimidad de la política que exige la ciudadanía. Las políticas que lleva adelante la gestión socialista se orientan, prioritariamente, hacia la regionalización, la descentralización, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales, el logro de mayores niveles de transparencia y control del Estado, y la modernización del sector público. Se implementan políticas integradas que persiguen los objetivos de la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la salud y la educación, y la promoción del trabajo digno.

La nueva concepción de la política y la prioridad dada a determinados temas como la cultura, la innovación, la justicia, la seguridad pública y los derechos humanos, entre otros, requirió transformar la institucionalidad del Estado provincial creando nuevos ministerios. Esto significó una apertura de oportunidades para mejorar la gestión, pero al mismo tiempo un desafío en relación a las limitaciones presupuestarias, de recursos humanos, de formación de equipos de trabajo y de diseño de nuevos procesos de gestión.

En la gestión del Estado se trata aún hoy de superar la excesiva burocratización de los circuitos administrativos, la superposición de criterios para la resolución de problemas tanto internos como provenientes de demandas externas, las dificultades en el acceso a una información ágil, sencilla y confiable, la escasa predisposición para la innovación en la gestión administrativa, las lógicas rutinarias en el tratamiento de lo políticamente urgente y las dificultades para lograr una capacitación adecuada y motivadora de los recursos humanos.

En materia de transparencia institucional, una de las primeras medidas de la gestión consistió en la autolimitación que se impuso el gobernador para la designación de magistrados y jueces, y en el otorgamiento de subsidios personales e institucionales. Se creó un área específica destinada a velar por la transparencia de los actos públicos y de generar en el ámbito del Poder Ejecutivo políticas concretas de lucha contra la corrupción. La Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia tiene entre sus funciones el monitoreo del sistema de selección de personal para el ingreso a la administración pública, del registro de medios de comunicación y de la licitación del agente financiero de la Provincia.

En la búsqueda del diálogo y el consenso, el Poder Ejecutivo tiene por delante el reto de superar las limitaciones que ha encontrado hasta ahora para modificar algunas normativas y viabilizar los recursos que se requieren para implementar los cambios, dada la conflictiva relación con la mayoría opositora en el Senado provincial.

Esta publicación presenta un conjunto de actuaciones del gobierno socialista que se consideran representativas de las prioridades políticas que el mismo se ha fijado. La publicación, dividida en tres ejes y un anexo, compila junto a las nuevas instituciones que el gobierno ha generado, las acciones más destacadas en materia de políticas sociales y las principales estrategias en el ámbito del trabajo y la producción. Se identifican nuevas instituciones y procesos en el Estado que apuntan a profundizar la cooperación entre los actores políticos y sociales, a la vez que abren más oportunidades de confianza y de legitimidad de la política.

Territorio

TERRITORIO DE INNOVACIÓN POLÍTICA

de innovación política

El gobierno socialista de la provincia propuso una forma de gestión pública basada en la regionalización del territorio provincial, que abarca la descentralización, la planificación estratégica y la participación ciudadana.

Imaginando la provincia como una gran red que entrecruza actores locales diversos, actividades sociales, económicas y políticas, y el patrimonio natural y cultural, se reorganizó el territorio en cinco regiones. En cada una de ellas pueden identificarse ciudades, denominados nodos, que constituyen núcleos de articulación, concentración y distribución de capacidades. La *Región 1* tiene su nodo en Reconquista; la *Región 2*, en Rafaela; la *Región 3*, en la ciudad de Santa Fe; la *Región 4*, en Rosario, y la *Región 5*, en Venado Tuerto.

La geografía de la provincia se concibe como una red, configurada a su vez por redes regionales y locales. La gestión se plantea el desafío de desarrollar las regiones, fomentando de esta manera un equilibrio territorial dinámico que supere las asimetrías existentes.

La regionalización posibilita una mayor proximidad del Estado con la ciudadanía, algo que favorece la cohesión social y la convivencia cívica, y sienta bases para una mejor calidad de vida. Se reconfigura un escenario en el que la ciudadanía, las instituciones y el Estado acuerdan los proyectos estratégicos necesarios para el desarrollo.

Este reordenamiento territorial es un instrumento clave que facilita la integración de los recursos materiales, institucionales y sociales, y la articulación de lo público con lo privado.

En su primer año de trabajo, el gobierno socialista presentó su Plan Estratégico Provincial, Cinco Regiones, una sola Provincia. Es el resultado de un proceso de deliberaciones, del cual participaron alrededor de diez mil personas, representativas de todas las regiones. Así, la exitosa experiencia que se había realizado años atrás en Rosario se abrió camino en la provincia.

El proceso de planificación territorial supone varias etapas. Durante 2008 se concretaron la

construcción participativa de un diagnóstico y la identificación y formulación de proyectos estratégicos. A partir de 2009 se implementan las etapas de gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas, y la creación de estructuras institucionales que sostienen y coordinan estos procesos.

Se consolidaron dos ámbitos de decisión y consenso, que actúan en forma simultánea e integrada: el intragubernamental y el público-privado. Al interior de la gestión de gobierno, el Gabinete Ampliado Interministerial (autoridades políticas y asistentes técnicos de primer nivel), impulsa el trabajo transversal y la capacitación permanente, coordinando acciones entre los distintos ministerios y la unidad de gestión de programas y proyectos.

En este ámbito se destacan, como experiencias innovadoras, las reuniones de trabajo con autoridades locales. El gobernador y sus ministros se trasladan a las diferentes regiones para dialogar y trabajar con intendentes y presidentes comunales en torno a las problemáticas y proyectos de esos lugares.

El ámbito público-privado incluye mecanismos de participación ciudadana y concertación con la sociedad civil: Asambleas Ciudadanas, Consejos Regionales de Planificación Estratégica, y Grupos de Impulso y Seguimiento. Las Asambleas Ciudadanas son reuniones abiertas donde la convocatoria llega a su máxima expresión. Son espacios masivos de participación en los cuales los vecinos, las organizaciones y las autoridades proyectan el futuro.

El tratamiento de las cuestiones se ordena en torno a ejes, lo que permite abordar los problemas en su complejidad y diseñar soluciones integrales con intervención transversal de los ministerios involucrados. Tres ejes ordenan temáticamente el debate en los ámbitos intragubernamental y público-privado:

El eje físico-ambiental comprende las cuestiones orientadas a mejorar el hábitat, infraestructura y servicios, y todo aquello relacionado con las características del territorio y la cuestión ambiental.

El eje económico-productivo incluye temas vinculados con la economía y la producción regional, recursos y formas de organización; actividades, cadenas de valor y potencialidades de desarrollo.

Finalmente, el eje socio-institucional abarca todas aquellas cuestiones vinculadas con las redes y actores regionales, la reforma del Estado, y los derechos fundamentales en materia de educación, salud, desarrollo social y cultural, justicia y seguridad ciudadana.

El proceso de planificación estratégica desarrollado en la provincia de Santa Fe transitó un camino que fue de lo local a lo regional, y de lo regional a lo provincial. En el Plan Estratégico Provincial cada línea de trabajo incluye una serie de programas que contienen, a su vez, proyectos provinciales y regionales. Los proyectos de escala provincial (cincuenta y siete en la actualidad) son aquellos que por su naturaleza y alcance requieren una implementación uniforme en todo el territorio santafesino. Los proyectos regionales (se cuentan ciento setenta y seis) satisfacen necesidades específicas de cada región.

La mayoría de los proyectos discutidos y aprobados en el Plan Estratégico Provincial son parte de las políticas de los diferentes ministerios del Gobierno. A manera de ejemplo, el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente lleva adelante un programa de acueductos provinciales con base en el río Paraná y el río Dulce previsto en el programa del plan El Agua como Derecho y Oportunidad. El mismo prevé garantizar el acceso al agua potable a todas las localidades de la provincia en un plazo final de quince años.

El Plan Estratégico contempla asimismo un proceso de descentralización del Estado provincial impulsando la transferencia territorial de capacidades y recursos tanto a las ciudades-nodo en cada región como al resto de los municipios y comunas. Entendiendo que los municipios son el gobierno más cercano a la población, con capacidad potencial para atender las necesidades que emergen de las comunidades, desde la Provincia se impulsa un proceso de fortalecimiento de la autonomía institucional, política, económica y administrativa de los gobiernos locales.

EL SENTIDO JOVEN EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

La juventud es un segmento de la población prioritario de la gestión de gobierno, que valora la capacidad de los jóvenes para incorporar conocimientos y aportar a la innovación. Se concibe a las nuevas generaciones como estratégicas para proyectar una provincia sustentable, solidaria e inclusiva.

El Gobierno santafesino ha creado un espacio institucional que incorpora la perspectiva joven en la construcción de las políticas públicas: el Gabinete Joven, que integra la energía y las capacidades transformadoras a la vida de los distintos ministerios. Es un espacio de construcción y generación de políticas públicas pensadas desde los jóvenes para el conjunto de la sociedad.

Los miembros de esta nueva institución tienen una doble dependencia funcional, al estar insertos, por un lado, en la dinámica de cada ministerio, y, por otro, en el propio Gabinete Joven, un espacio transversal que elabora propuestas interministeriales abocadas a las temáticas de juventudes.

Con la creación de este espacio se concreta un novedoso enfoque, que involucra a los jóvenes en la elaboración del proceso de cambio y no sólo como destinatarios de las propuestas: un sentido joven que recorre el territorio, que construye instancias de participación, acciones y programas integrales, y diseña estrategias para garantizar los derechos de las juventudes.

La instancia institucional encargada de coordinar la acción del Gabinete Joven es la Dirección Provincial de Políticas de Juventud, dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura. Está integrado a nivel técnico político por jóvenes de destacada formación y capacidad de liderazgo.

HACIA UN ABORDAJE MULTIDISCIPLINARIO DE LO SOCIAL

Si bien Santa Fe ha logrado un nivel de desarrollo económico importante, existen profundas desigualdades en su tejido social, encontrándose un sector significativo de la población en estado de vulnerabilidad. En materia de políticas sociales, se trabaja con una perspectiva integral orientada

a alcanzar mayores niveles de inclusión. La gestión socialista se impone abandonar un estilo de política social prebendaria, fragmentada y de baja calidad, asumiendo el desafío de romper lo que Bernardo Kliksberg denomina “el círculo de hierro por la falta de oportunidades”, en el que los costos de las desigualdades interactúan, reforzándose mutuamente.

Una de las primeras acciones de gobierno apuntó a conformar una nueva institucionalidad capaz de hacer frente a estos desafíos, basándose en un conocimiento directo de las necesidades de la ciudadanía: el Gabinete Social. Así, se formalizó un nuevo modelo de articulación política integrado por los ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Innovación y Cultura, y Trabajo, y coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

El Gabinete Social desarrolla intervenciones integrales destinadas a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, optimizando los recursos existentes y evitando la superposición de acciones. Asimismo, define las estrategias de intervención; establece criterios de descentralización programática, presupuestaria y de evaluación; impulsa la creación del Registro Único de Recursos Sociales y del Registro Único de Hogares Beneficiarios de Programas Sociales, y coordina acciones con intendentes, presidentes comunales y legisladores provinciales. De esta manera, las políticas se ajustan a la realidad social de cada localidad.

El estilo de intervención profesional es específico para cada hogar, identificando las causas de su vulnerabilidad y también sus potencialidades para superar las condiciones que lo condenan a la pobreza. Es responsabilidad del Gabinete Social la implementación del programa “Aleros de Santa Fe”, destinado a apoyar y beneficiar a los grupos familiares más desprotegidos de la provincia.

UNA JUSTICIA CERCANA Y EFICIENTE

En diciembre de 2007 el gobierno socialista puso en marcha la reforma procesal penal, una transformación profunda e integral del sistema que contempla la participación de los actores involucrados. La creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue la primera muestra de esa voluntad política.

La implementación progresiva del nuevo sistema de enjuiciamiento penal es una realidad: la Provincia avanza hacia un modelo más eficiente y transparente, con una Justicia más accesible y cercana a la gente. El cambio reemplaza la burocracia, el papeleo y el expediente por la audiencia oral, e incorpora en el proceso la participación activa de la víctima, la gran olvidada del sistema anterior.

Con la instrumentación del Código Procesal Penal –que aprobado en 2007 por la anterior gestión de gobierno dejó atrás el modelo inquisitivo-, la Provincia se pone en sintonía con el sistema acusatorio establecido en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales incorporados.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos colabora en esta instrumentación –que transforma la persecución penal, la oralidad y la investigación criminal- a partir de tres ejes: infraestructura, capacitación y normativa.

Una sociedad que desprecie de jueces y abogados, donde muchos intentan la justicia por mano propia y confunden la legítima defensa con la figura del justiciero, y una cultura jurídica caracterizada por su conservadurismo en las formas y costumbres de trabajo dan cuenta de las situaciones negativas con las que se encontró el gobierno socialista en diciembre de 2007. Vale el siguiente ejemplo: un empleado bancario de la década del 30 que entrara a un banco hoy, no sabría qué hacer. Un empleado de Tribunales, seguramente sí, porque las cosas poco han cambiado.

La transformación del sistema de enjuiciamiento penal se basa en tres núcleos: la persecución penal, la investigación criminal y la oralidad.

La persecución penal contempla la intervención de la víctima como querellante y la posibilidad de decidir soluciones alternativas a la pena, como los acuerdos reparatorios, que pueden lograrse a través de la mediación penal. Se crearon los Centros de Asistencia Judicial (CAJ) para brindar asistencia integral a víctimas de delitos y asistencia profesional para actuar en litigios. El primer CAJ se inauguró en la ciudad de Santa Fe y habrá un centro en cada una de las cinco regiones en las que se organiza la provincia. Asimismo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos reformuló el viejo Patronato de Liberados, creando en su lugar la Dirección Provincial de Control y Asistencia Pospenitenciaria.

La investigación penal existente hasta ahora se cambia por una nueva. En el actual diseño, la investigación es llevada adelante por la fiscalía con la participación de la víctima, es controlada por un juez de la Constitución no involucrado en la pesquisa, es preparatoria porque lo importante es el juicio, y se orienta a la búsqueda de pruebas utilizando todos los avances científicos de la criminalística.

Finalmente, se estableció la oralidad obligatoria en la etapa plenaria de algunas causas, con el propósito de promover la publicidad republicana y la participación ciudadana en el desarrollo de los juicios, contra la cultura del expediente. La oralidad en esta etapa se establece para determinados delitos caracterizados por su gravedad, trascendencia social y profusión (homicidio calificado, tormento seguido de muerte, ataque sexual con resultado de muerte, robo con homicidio y enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos).

Como se dijo, para implementar el nuevo sistema de enjuiciamiento se enfoca en aspectos de capacitación, normativa e infraestructura.

En materia de infraestructura (edificios, muebles y sistemas informáticos) está en marcha el proceso para la construcción de un nuevo Centro de Justicia Penal en Rosario. Estará dividido en tres áreas: fiscalía, defensoría y tribunales. La sede de la justicia penal estará separada del resto de los fueros.

Respecto de la capacitación, expertos nacionales e internacionales entrenaron a docentes de la provincia encargados de formar a los operadores del sistema: abogados, fiscales, jueces, peritos y fuerzas de seguridad.

En el aspecto normativo, el 2 de febrero de 2009 se enviaron a la Legislatura cinco proyectos que apuntalan la transición de un sistema a otro: la protección de testigos y víctimas de los delitos, la nueva organización y funcionamiento de los jueces penales, el sistema de defensa pública y el de la

fiscalía. Cuatro de ellos ya obtuvieron media sanción en la Cámara de Diputados y se encuentran en el Senado para su tratamiento.

Para explicar los aspectos de la transformación del sistema en busca de amplios consensos, las autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mantienen reuniones periódicas con operadores judiciales, organizaciones gremiales, legisladores –en especial de la comisión bicameral de seguimiento de la implementación del nuevo proceso penal- y asociaciones profesionales.

Acceso a más

■ **ACCESO A MÁS Y MEJORES BIENES SOCIALES** ■ y mejores bienes sociales

La gestión de gobierno implementa políticas que tienen como objetivo la equidad y la promoción de los derechos sociales de la ciudadanía, y apuntan a garantizar el derecho universal a la educación, la cultura y la salud, instrumentos indispensables para la cohesión.

En la actualidad el acento está puesto en recuperar la calidad de los bienes sociales que se ofrecen y en optimizar las oportunidades de acceso a los mismos. Las políticas impulsadas parten de reconocer la heterogeneidad del territorio. Para ello se rediseñó la oferta de bienes y servicios sociales con la intención de establecer puentes de solidaridad que compensen las desigualdades y promuevan la inclusión.

Como resultado de las políticas implementadas en el primer año de gestión del gobierno socialista, en Santa Fe descendió la tasa de mortalidad infantil de 11,2 por mil a 10,6 por mil, constituyendo una de las más bajas del país.

En materia educativa, en ese mismo lapso se incrementó un 20 por ciento el flujo de alumnos en el nivel secundario respecto de su media histórica y se lograron recuperar 12.000 estudiantes adultos para que concluyan sus estudios medios.

MENOS VULNERABLES, MÁS CIUDADANOS

En el área de Desarrollo Social se puso en funcionamiento el programa Aleros de Santa Fe. Es un modelo de intervención basado en un enfoque de atención integral de la población más vulnerable, que combina apoyos asistenciales y promocionales y desarrolla acciones para generar un proceso de inclusión. El objetivo es que cada persona genere capacidades que le permitan sentirse, más que habitante, ciudadano.

Este programa se desarrolla desde mediados de 2008 en las ciudades de Santa Fe, San Javier y Villa Gobernador Gálvez, mediante acuerdos con los respectivos gobiernos municipales. Desde entonces

se han creado Unidades Territoriales, compuestas por tres dispositivos: el Servicio de Orientación Social, el Consejo Territorial y el Alero propiamente dicho, que constituye un espacio físico pensado para convocar a todo el grupo familiar, un lugar socioeducativo, de tránsito, no tradicional, con actividades adaptadas a las demandas de las personas que allí acuden.

Los edificios Aleros estarán localizados en barrios donde la presencia del Estado ha sido escasa hasta ahora. Este es el caso del barrio Chaqueño de la ciudad de Santa Fe, donde se ha concretado ya la compra del terreno para dar comienzo a la construcción del edificio.

El programa ha permitido mejorar la calidad de las intervenciones sociales. Desde su puesta en marcha se ha logrado un aumento en la reinserción escolar de niños y jóvenes, y en el índice de participación en actividades culturales, deportivas y recreativas. Asimismo, a través del servicio SOS del programa Aleros se puso el acento en reducir la cantidad de indocumentados, mediante la entrega de DNI.

Para transparentar, optimizar y universalizar las políticas alimentarias, desde el Ministerio de Desarrollo Social se estableció el sistema de Tarjeta Única de Ciudadanía. Es una tarjeta magnética precargada, para la cobertura de prestaciones de distintos programas sociales, alimentarios y no alimentarios. Actualmente se utiliza para la implementación del Programa Nacional y Provincial de Seguridad Alimentaria y la poseen unos 170.000 beneficiarios.

La Tarjeta Única funciona mediante de un sistema de acreditación mensual. Así, todos los meses se acredita en la "cuenta virtual" de cada beneficiario el monto correspondiente al beneficio, que puede ser utilizado para comprar alimentos en negocios adheridos a una red determinada. El titular del beneficio sólo debe concurrir a los comercios con su tarjeta y su DNI.

La tarjeta no puede ser utilizada para retirar el dinero, ni para comprar bebidas alcohólicas, cigarrillos, golosinas u otros alimentos no permitidos por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Mediante la Tarjeta Única el Gobierno provincial evita la costosa logística que implicaba la distribución mensual de los tickets o cajas alimentarias, reduce los márgenes de intermediación y limita actitudes que fomentan el "clientelismo" en la política. Por escaso que resulte el monto asignado a cada beneficiario, el sistema de la Tarjeta Única, que se financia en parte con fondos del Gobierno nacional, dignifica el vínculo entre el Estado y los sectores más carenciados.

Asimismo, desde noviembre de 2008 el Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con el Gabinete Joven y la Dirección Provincial de Políticas de Juventud, ha llevando a cabo el programa denominado Sumando Voluntades, que tiene como principales objetivos la promoción del voluntariado, es decir la participación de la sociedad civil en diferentes temáticas públicas de su interés, desde una perspectiva transversal e inclusiva. La iniciativa proporciona además una alternativa de reconstrucción de la deteriorada relación entre el Estado y la ciudadanía.

El programa aún se encuentra en su etapa inicial. Cuenta con más de dos mil quinientos inscriptos en el territorio provincial. El 65 por ciento de ese total son mujeres. Asimismo, la mitad de los inscriptos no tiene más de cuarenta años. Hasta el momento, ocho de cada diez inscriptos provienen de los centros urbanos de Rosario y Santa Fe. El Gobierno considera que este programa significa un avance en la compleja tarea de transformación de la cultura política santafesina.

PUEBLOS ORIGINARIOS: LA DEUDA PENDIENTE

Pueden también apuntarse algunos logros en el proceso de restitución de tierras a las comunidades de pueblos originarios. A la fecha, y desde la asunción del gobierno socialista, se han adjudicado 327 hectáreas a la comunidad mocoví en Recreo, en tanto está en marcha otro proceso de adjudicación, en el marco de la ley 12.091 (cuyo órgano de aplicación es el Ministerio de la Producción), de tres lotes de más de quinientas hectáreas a las comunidades de pueblos originarios de la zona de Calchaquí (departamento Vera) para explotación productiva.

A partir de la puesta en marcha del Registro Único de Comunidades Aborígenes, éstas tienen el derecho de inscribir a su nombre la posesión o propiedad de sus tierras con carácter inembargable, imprescriptible, no enajenable y libre de impuestos. La inscripción se efectúa por única vez, no posee plazo de duración, vigencia o caducidad, y su efecto es perpetuo. Las comunidades aborígenes pasan así a ser asociaciones con derechos jurídicos. Estas acciones del gobierno dan cuenta de la decisión del Estado de concretar una reparación histórica y reconocer claramente la existencia de comunidades originarias en Santa Fe.

UNA REFORMA SANITARIA INTEGRAL

El Gobierno se propone tutelar la salud como un derecho inherente a todos, que se construye solidaria y colectivamente, llevando adelante una reforma sanitaria integral y participativa en la que los recursos materiales y humanos contribuyen a la consolidación de un sistema eficiente.

Esta reforma, materializada en la construcción del Sistema Único de Salud, fortalece al sector público y articula todos los activos disponibles. Tiene como objetivo central avanzar en la integración sanitaria de los diversos niveles de gobierno, estableciendo mecanismos de coordinación con los distintos subsectores de la salud y garantizando la participación ciudadana.

El Sistema Único de Salud debe ser universal y gratuito en el acceso a todos los niveles de asistencia; equitativo, de manera que la cobertura de los servicios no dependa de las posibilidades individuales de los ciudadanos o del lugar donde habitan; integral, a los efectos de garantizar la promoción, curación y rehabilitación de la salud, resolviendo cada caso en el nivel de complejidad adecuado, y participativo, en el sentido de contemplar las formas organizativas de cada lugar, las inquietudes de cada comunidad y de los trabajadores de la salud.

Para ello, la reforma trabaja sobre dos aspectos estrechamente vinculados: el modelo de atención y el modelo de gestión, aplicados en simultáneo.

El modelo de atención propicia un sistema de referencia entre la red de atención y el ciudadano, que repara la distribución asimétrica de necesidades y recursos. Así, cada uno de los equipos primarios, constituidos por un médico y una enfermera cada mil habitantes, estará a cargo del cuidado de la salud integral (promoción, prevención, asistencia y rehabilitación) de su grupo de familias, en el contexto en el que habitan.

El modelo de gestión es el instrumento que da lugar a un nuevo ordenamiento de la organización hacia la construcción del Sistema Único de Salud para todos los santafesinos. Desde una concepción de redes asistenciales, el Gobierno entiende que son los servicios de salud los que deben velar por una atención oportuna y de buena calidad, lo que incluye el desarrollo de nuevas capacidades de coordinación entre los niveles de distinta complejidad y entre los prestadores municipales, provinciales y privados.

En este sentido, las políticas se han orientado a fortalecer la construcción de infraestructura en las ciudades-nodos de las cinco regiones de la provincia, para que sirvan de complemento de las redes asistenciales por nivel de complejidad. También pretenden recuperar estructuras existentes o construir otras nuevas de acuerdo a las sub-regiones, lo que facilitará la resolución de los problemas por proximidad y cercanía con las necesidades. En este sentido se han dado los primeros pasos para la construcción de nuevos hospitales y de ochenta nuevos centros de salud.

Los centros de salud son el símbolo más elocuente de la atención primaria y constituyen la clave del plan para reorganizar el sistema en su totalidad. Es la atención primaria el nivel que garantiza el acceso equitativo, integral y universal.

A un año y medio de gestión, la construcción de 52 centros se encuentra en diferentes etapas, que van desde la asignación de un terreno hasta un plan de obra en ejecución, El programa contempla que, al cabo de cuatro años, el nodo Rosario cuente con 18 centros de 7 consultorios cada uno, el nodo Santa Fe con 17 centros de 4 consultorios, el nodo Rafaela con 18 centros de 4 y 7 consultorios, el nodo Reconquista con 23 centros de 4 y 7 consultorios, y el nodo Venado Tuerto con 4 centros de 7 consultorios.

Un segundo nivel de atención será cubierto por dos grupos de nuevas obras: Los nuevos hospitales de mediana complejidad en Las Parejas (región Rosario) Las Toscas (región Reconquista), Ceres y San Cristóbal (región Rafaela), y los nuevos dispositivos ambulatorios de alta complejidad, (Cemafé, Cema Gálvez), que, basados en la experiencia del Cemar de Rosario, funcionarán como apoyo del primer y segundo nivel, en el diagnóstico rápido y eficiente de todas aquellas patologías que no requieren internación.

Finalmente, un tercer nivel de atención estará constituido por los nuevos hospitales de alta complejidad, que permitirán una prestación más ágil y eficiente. El tercer nivel lo conformarán los hospitales regionales de Reconquista, Rafaela, Santa Fe y Venado Tuerto, más el Hospital Roque Sáenz Peña de Rosario, una vez ampliado y remodelado.

En otro orden, el Ministerio de Salud fortalece con sus acciones la producción estatal de medicamentos y gestiona listados únicos de drogas esenciales, que garantizan la distribución oportuna en cantidad y calidad, el acceso gratuito y la continuidad de los tratamientos.

EDUCACIÓN, REENCUENTRO CON NUESTRA HISTORIA

El Gobierno impulsó acciones para promover el reencuentro de la comunidad con la historia de

innovación y grandes experiencias pedagógicas de la provincia, poniendo nuevamente en el centro de un proyecto de “nueva escuela” al niño y a la niña, con sus posibilidades de asombro y descubrimiento.

Se distinguen, como buenos resultados, la puesta en marcha del nuevo secundario, con reforma de los planes de estudio; la formación de un docente acorde con las necesidades actuales; las reparaciones y construcción de nuevos edificios, y una organización escolar con menos burocracia.

En materia de educación secundaria se ha puesto en vigencia la Ley Nacional de Educación, que recupera la escuela media de cinco años de duración, y seis para la técnica, dejando atrás el desmembramiento de la educación argentina producido por la Ley Federal.

Para resolver los problemas de discriminación, movilidad y adaptación de niños y familias de distintos lugares de la provincia, se han abierto ciento ochenta y seis nuevos establecimientos, cien de ellos en zonas rurales, acercando el nivel secundario a los jóvenes, como forma de evitar el éxodo del medio rural y garantizar el derecho a la educación secundaria.

En un año y medio de gestión se ha logrado un incremento del veinte por ciento de ingresantes a primer año respecto de la media histórica. Para reforzar este proceso, trescientos nuevos tutores y cuatrocientos profesores se están capacitando, generando proyectos participativos y sustentables con los jóvenes y sus familias en prevención de la deserción escolar.

En el marco del Plan Nacional Fines se han recuperado 12.000 estudiantes adultos, que volvieron a la escuela para concluir sus estudios secundarios.

Uno de los datos de gestión más destacados, a la luz de la historia reciente, es que en 2009 los chicos comenzaron el ciclo lectivo en tiempo y forma por segundo año consecutivo.

El trabajo de jerarquización de la formación docente contempla también la estabilidad laboral, con la titularización de 3.000 profesores de institutos de educación superior, ofreciendo una reparación histórica a un nivel postergado, durante décadas sin derecho a concurso. A esto se agrega la formación en servicio con especialistas nacionales y locales y el compromiso, a futuro, de sostener la periodicidad de los concursos.

En la misma línea, otra de las preocupaciones del Gobierno es mejorar las condiciones de trabajo docente y jerarquizar esa labor. Esto quedó plasmado en la promulgación de la Ley de Paritaria docente, que otorga marco institucional a la negociación colectiva del Gobierno con los trabajadores de la educación.

En el primer año de gestión, accedieron a la titularización de sus cargos cerca de 10.000 docentes, 986 directores hicieron uso de traslados extraordinarios, hubo concursos periódicos, se capacitaron en servicio más de 7.000 docentes, se reformó el régimen de salud laboral y 22.000 docentes adhirieron al programa de acceso a bienes culturales Mirada Maestra.

En el marco del proceso de reforma del Estado, el Ministerio de Educación encaró el desafío de reducir

el volumen de trabajo administrativo, que distrae la atención del personal escolar sobre la tarea pedagógica, y ampliar la base de conectividad de las escuelas en toda la región, conectando a todos los establecimientos de educación pública a Internet. Actualmente se encuentran conectadas a Internet 1.400 escuelas, y se trabaja en la renovación del equipamiento informático básico. Esto permite disminuir las tareas administrativas como paso previo hacia la gestión *on line* de procesos de gestión escolar. En este sentido, se están capacitando en la actualidad 4.700 agentes.

En Santa Fe, el proyecto Formación de Maestros para el Nuevo Milenio contempla la provisión de una netbook para uso pedagógico personal a todos aquellos docentes que inicien su carrera en el curso de 2009, y esa entrega ya ha comenzado a hacerse efectiva.

Esta línea de acción se emparenta con la experiencia desarrollada por el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay, donde también se está trabajando en innovadores planes de formación para maestros, que incorporan nuevas tecnologías de la información y la comunicación como herramienta estratégica para la formación de los niños.

CULTURA Y CONSTRUCCIÓN DE SENTIDO

En 2008 se creó el Ministerio de Innovación y Cultura para jerarquizar el espacio de construcción de las políticas culturales en un contexto que recupera la proximidad de lo cotidiano y potencia la imaginación para el cambio.

Las acciones se encaminan actualmente a descentralizar para favorecer proyectos culturales regionales, revalorizar el espacio público como democratizador de oportunidades y preservar el patrimonio cultural y ambiental.

En cuanto a la revalorización del espacio público, concebido como bien común, patrimonio urbano a crear y escenario de cultura democrática, el programa La Plaza de la Casa, durante los veranos de 2008 y 2009, convirtió la casa de Gobierno de Santa Fe en un espacio de intervención artística, transformándola en una suerte de "Cabildo de todos", con reuniones y espectáculos.

En coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Innovación y Cultura gestiona el programa Fábricas Culturales, una propuesta lúdico-educativa para la formación en artes y oficios. En 2008 se licitó la construcción de la Fábrica Cultural Molino Franchino en la ciudad de Santa Fe. Un antiguo y emblemático molino harinero se convertirá en un lugar de fabricación de objetos de madera, metal y vidrio, recreando así el espíritu de las viejas escuelas de arte y oficio que supo tener el sistema educativo argentino.

El Puerto de la Música que se emplazará sobre la costa del Paraná, en la ciudad de Rosario, constituye otro proyecto cultural, con salas de conciertos, centros de exposiciones y escuela de música, y es obra del destacado arquitecto brasileño Oscar Niemeyer.

En otra línea que fortalece las acciones destinadas a crear arraigo e identidad encontramos los programas Mapa Musical de Santa Fe, que rescata y pone en valor las obras de los compositores

de la región; Compañía de la Media Luna, un elenco teatral que recorre la provincia con un espectáculo circense, y, finalmente, Perfume de Mujer, para homenajear las localidades que tienen nombres femeninos.

En tanto, el programa Mirada Maestra es un plan creado por los ministerios de Cultura y de Educación para los docentes de todos los niveles y modalidades. Está pensado para 77.000 docentes. Cada docente inscripto en el programa recibe un Pasaporte Cultural que le permite acceder a distintos tipos de espectáculos, cursos, seminarios, experiencias, vinculados con la cultura y promoción de proyectos participativos y solidarios.

El Gabinete Joven se ha empezado a implementar Jóvenes y la Noche, que tiene como principal objetivo promover modelos culturales alternativos de socialización en las juventudes. El Estado propone de esta forma potenciar el surgimiento de alternativas de socialización, recreación y diversión en una clave no consumista, y no presentándose solamente en su faz represiva.

Está proyectada la Casa de Juventud, un espacio público de carácter inclusivo que propicia el encuentro de experiencias para crear nuevas y mejores condiciones de vida. Funcionará en la ciudad de Santa Fe en el barrio Belgrano, una zona de alto nivel de vulnerabilidad social. El proyecto tiene además como objetivos reducir la deserción escolar, asegurar la finalización del secundario, capacitar para el empleo, garantizar el acceso a información en materia de prevención de la salud sexual y reproductiva, aportar a reducir la violencia interpersonal y de género, favorecer el acceso a programas de recuperación en el caso de detectarse adicciones, e incrementar la relación de los jóvenes con las instituciones sociales. Es una iniciativa que cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Integración

■ INTEGRACIÓN PARA EL DESARROLLO

■ para el desarrollo

El socialismo en el gobierno prioriza un estilo de desarrollo junto a productores y trabajadores que tiene como objetivos la igualdad y la justicia social. El diálogo contribuye a consolidar las oportunidades de crecimiento.

En este contexto se promovieron políticas de mejoramiento de la producción global en todo el territorio, basadas en un proceso de relaciones intersectoriales de cooperación, coordinación y complementariedad entre los actores económicos y sociales.

El reconocimiento de las asimetrías y de la heterogeneidad territorial de la provincia constituyó una premisa clave para alcanzar una redistribución más equitativa de los recursos e implementar medidas tendientes a un crecimiento económico integrado.

La estrategia se basó en la búsqueda de la equidad territorial, el fortalecimiento de las capacidades asociativas, y el fomento a la innovación aplicada a nuevos procesos, productos y servicios, en un intento de enfocar el desarrollo desde una concepción integral.

Específicamente en materia productiva, se cambió la estructura del Ministerio. La concepción sectorial, con las tradicionales secretarías de Agricultura e Industria, dejó paso a una estructura matricial por sistemas productivos, fomentando la producción desde la visión de las cadenas de valor.

EL VALOR AGREGADO COMO INDICADOR

La perspectiva de las cadenas de valor por sistemas productivos aspira a lograr una mejor integración social, sectorial y territorial de Santa Fe.

En el marco de una economía del desarrollo, el Gobierno basó su estrategia en capitalizar y optimizar los recursos existentes, y a través de políticas concretas agregar valor en todos los eslabones del circuito productivo.

La creación de cadenas de valor aparece como objetivo de gobierno. Su existencia es un indicador claro del desarrollo planteado. Se ha avanzado en la constitución de cadenas de valor para las áreas apícola, algodónera, frutihortícola, de maquinaria agrícola, industria del calzado, del software, de servicios informáticos, del río y sus recursos, de carne bovina, del sector lácteo, de autopartes, y de carne porcina.

En mayo de 2008 se constituyó el Consejo Económico Provincial, un espacio institucional para que los actores de los sistemas productivos de la provincia se manifiesten y acompañen al Ministerio de la Producción en el diseño e implementación de las políticas. Se propició la creación de consejos económicos específicos por cada sistema productivo existente, para la formulación de los distintos planes estratégicos vinculados con la producción.

En los primeros quince meses de gestión se constituyeron los consejos económicos de las cadenas autopartistas, calzado y afines, frutihortícola, carne bovina, láctea, maquinaria agrícola, TIC's, apícola, y ovina.

Estos consejos son un espacio público-privado de intercambio y generación de consenso. Están conformados por representantes de las secretarías de los sistemas productivos, actores institucionales del sector empresario, del trabajo, del sistema educativo-científico-tecnológico, ONG's, entidades financieras y otras instituciones de la sociedad civil.

Otra línea de trabajo que fortalece la conformación de las cadenas de valor es el impulso a instituciones promotoras del desarrollo en el territorio santafesino (agencias de desarrollo local, asociaciones). Se han celebrado convenios de cooperación para transferir fondos a las ocho agencias y a las diecinueve asociaciones que existen en la provincia, para que estas aporten a la creación de un observatorio de cadenas de valor, a su propio fortalecimiento institucional y al trabajo en red.

MEJORES PYMES: ASIMETRÍAS VERSUS COHESIÓN

Una cuestión central que abordó la política económica provincial es el fortalecimiento de la capacidad negociadora de las pequeñas y medianas empresas en el interior de las cadenas productivas.

Para atenuar las asimetrías de fuerzas en las negociaciones, el Gobierno ha apoyado a estas Pymes, mayoritariamente de capitales nacionales, con instrumentos como el crédito asistido, la asociación entre productores para la incorporación de tecnología apropiada, el apoyo para la penetración en los mercados interno y externo, y la difusión de información relevante para cada sector.

El Gobierno gestionó asistencia técnica y crediticia, en cooperación con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), destinada a bienes de capital en Pymes y recomposición de capital de trabajo. También de este modo se ha celebrado un acuerdo de cooperación con la Fundación Observatorio Pyme y la Universidad de Bologna de Italia para constituir el Observatorio Pyme Regional de la Provincia de Santa Fe. El mismo, con sede en cada uno de los cinco nodos, producirá de manera sistemática y continuada información relevante sobre las características estructurales y la evolución de las pequeñas y medianas empresas con asiento en los distintos departamentos.

En 2008 se reinstauró la Comisión Provincial de Parques y Áreas Industriales. Sus actividades involucran el relevamiento general de la infraestructura y el inicio del proyecto de modificación que regula el funcionamiento de dichos parques. Al momento se relevaron seis parques y veinticuatro áreas industriales.

El Gobierno promovió la participación de 350 empresas y acompañó a 52 Pymes en misiones internacionales. En el mismo sentido, en el marco del Programa de Ferias y Exposiciones, unas 250 Pymes de Santa Fe participaron en encuentros a nivel nacional.

EL APOYO AL CAMPO EN UN MARCO DE CRISIS

En materia agropecuaria, el Gobierno debió atender la coyuntura marcada por la crisis económica internacional y la fuerte sequía, sin desatender la construcción estratégica.

En estos años, la provincia de Santa Fe sufre el impacto de la crisis financiera global y está inmersa en un contexto de conflicto entre el gobierno nacional y actores que representan a los productores agropecuarios, con importantes consecuencias para la gestión de gobierno y la economía provincial.

A esto deben sumarse los efectos de una de las peores sequías en términos históricos. El Gobierno provincial, junto a distintas organizaciones agropecuarias de Santa Fe, acercó al Gobierno Nacional un plan para todo el sector agroindustrial y la sociedad en su conjunto. El mismo contiene dos ejes principales: la lucha contra la pobreza -para lo cual propone la eliminación del IVA en los productos básicos de consumo y la fijación de precios de referencia- y la quita por 180 días de las retenciones al sector agropecuario.

La histórica sequía a la que se hizo referencia obligó al Gobierno provincial a declarar la emergencia

en los departamentos del norte y más tarde en los del centro y sur. La solidaridad como criterio de construcción política posibilitó la rápida atención de los productores afectados. Se dispuso el otorgamiento de fondos a las asociaciones para el desarrollo regional radicadas en la zona, a los efectos de brindar ayuda en carácter de subsidios y préstamos a pequeños productores agrícolas, ganaderos, tamberos, cañeros, apícolas y frutihortícolas no bancarizados.

A través de convenios firmados con los bancos, el Gobierno atendió más de dos mil solicitudes de crédito por un monto de 68.448.000 pesos para préstamos a dos años de plazo, haciéndose cargo el Estado provincial de la totalidad de los intereses correspondientes al primer año. El Gobierno dispuso además el envío de una primera partida de un millón de pesos a las sociedades rurales de Tostado y San Cristóbal para la construcción de dos centros que servirán para atender a 36.000 animales.

En una acción coordinada con la Sociedad Rural de Tostado, la Asociación para el Desarrollo del Departamento 9 de julio, el Ministerio de la Producción y el de Aguas y Servicios Públicos, ochenta camiones distribuyen diariamente dos millones de litros de agua en un radio de 150 kilómetros en la zona de Tostado. Este es el primer antecedente de asistencia directa en el suministro de agua para consumo animal, en defensa de la producción regional.

El Gobierno elaboró el proyecto de una nueva ley de emergencia agropecuaria. Este proyecto se discutió en espacios de diálogo con los actores involucrados, donde se sentaron las bases para redefinir los sistemas productivos y formular un reordenamiento territorial con sustentabilidad económica y social en el norte provincial.

EL COMPROMISO CON LOS TRABAJADORES

La política laboral en Santa Fe apela al diálogo para mejorar el nivel de vida de las familias trabajadoras y el clima de relaciones laborales. Apunta a proteger a los sectores más vulnerables de la estructura productiva y se concentra en la prevención de los riesgos profesionales y en la salud y seguridad en el trabajo.

La relevancia de las políticas laborales en la agenda de gobierno se expresó en la decisión de elevar a rango de Ministerio de Trabajo lo que antes era una Secretaría. Se impulsó un Ministerio de Trabajo gestor de políticas laborales y de seguridad social que atiende las funciones del Estado vinculadas al empleo, la formación profesional, las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, las relaciones laborales y la seguridad social.

Se trabaja para la promoción del trabajo decente por considerar que es un elemento integrador en la búsqueda del bienestar social para la construcción de una sociedad productiva, desarrollada y equitativa. En consonancia con la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno santafesino entiende que las oportunidades de trabajo, la libertad, la igualdad, la seguridad y la dignidad son las dimensiones que articulan el trabajo decente.

La Agenda de Trabajo Decente de la provincia impulsa el respeto a los derechos de los trabajadores, la remuneración adecuada y la protección social. Establece como prioridad la permanencia de las niñas y

niños en la escuela, y de los mayores en buenos trabajos, en blanco, sin discriminación y sin muertes.

TRABAJO DECENTE, POLÍTICA DE ESTADO

A poco de iniciada la gestión, en marzo del 2008 la provincia de Santa Fe suscribió con la Oficina Internacional del Trabajo en Argentina un memorando de entendimiento para la elaboración e implementación de una Agenda Provincial de Trabajo Decente en Santa Fe.

Se pusieron en funciones tres órganos de participación, representativos e integrativos del ámbito público y privado: la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente, la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Copreti) y la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Mundo Laboral (CTIO Provincial), creadas por el Decreto 510/08 en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia.

De esta forma, luego de un año de trabajo que involucró a los representantes de más de setenta y cinco organizaciones, se consensuó el texto final de la Agenda Provincial de Trabajo Decente en Santa Fe, como producto de un espacio de trabajo integrado por representantes de los empleadores, los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales, junto a los representantes del Estado santafesino. Esta Agenda plasma las principales líneas de acción en materia laboral en la provincia, las metas a alcanzar y las formas con las que se evaluará el logro de las mismas.

Son objetivos prioritarios de la Agenda Provincial el trabajo registrado y formal, condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica, la igualdad de oportunidades y trato, la erradicación del trabajo infantil, y la universalidad, integralidad y mejora de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores del ámbito público.

La misma se implementará a través del Programa de Trabajo Decente con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La asistencia y cooperación de la OIT con Santa Fe es un hecho inédito en la medida que nunca antes la organización había asistido a un Estado provincial en Argentina.

La evolución hacia el trabajo decente se asume como un compromiso de todos los sectores involucrados directa e indirectamente en la producción de bienes y servicios: el Estado nacional, las organizaciones sindicales, las empresas y sus organizaciones.

CONTROLAR PARA PREVENIR

El Estado santafesino priorizó la atención de la salud y la seguridad en el trabajo, fijándose metas concretas para paliar las consecuencias del problema. Creó estructuras orgánico-funcionales exclusivamente dedicadas a la prevención, cumpliendo con los convenios y las recomendaciones de la OIT en la materia, que establecen la necesidad de contar con servicios profesionalizados, dotados de los recursos técnicos necesarios para asegurar la eficiencia y eficacia de la fiscalización y control.

En el primer año de gestión, se conformó un cuerpo de treinta inspectores profesionales, especializado en materia de salud y seguridad en el trabajo, de características multidisciplinarias. Su tarea es prevenir y controlar el cumplimiento de las normas vigentes, promoviendo las mejores prácticas para la preservación de la salud y la vida de los trabajadores. Sin descuidar la capacidad de sanción, el cuerpo de inspectores pone énfasis en la asistencia técnica y educativa, promoviendo el desarrollo de la cultura de la prevención laboral para incidir concretamente en las condiciones de trabajo.

La selección de los inspectores se realizó por concurso de antecedentes y oposición. Para el desempeño de sus funciones cuentan con una renovada infraestructura, movilidad y equipamiento tecnológico apropiado. Se implementó un nuevo proceso integrado de trabajo para la inspección y el procedimiento sumarial sancionatorio. Se rediseñaron procesos y se elaboraron los correspondientes manuales de procedimiento para asegurar agilidad y transparencia. Para contextualizar el trabajo de inspección y control, se estableció un Código de Ética, al que los inspectores suscriben voluntariamente. Santa Fe es la única provincia argentina que tiene esta norma.

Un nuevo sistema informatizado de gestión permite el labrado de actas *on line* en los centros de trabajo y el seguimiento de todas las actuaciones en el mismo sistema.

Entre enero de 2008 y enero de 2009 las inspecciones de salud y seguridad del trabajo crecieron un 323 por ciento en Santa Fe. Un 72 por ciento de este total fue en el sector de la construcción.

Hacia fines de 2008, a través de una modificación de la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se creó la Dirección Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo. Santa Fe es la única provincia que cuenta con esta estructura en el país.

La Ley de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo, sancionada en septiembre de 2008, ubicó a la Provincia como pionera en el país, ya que no existían hasta entonces instancias de participación solidaria entre empleados y empleadores para temas de seguridad en el medio ambiente de trabajo.

Dos desafíos

DOS DESAFÍOS

UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ENRIQUECER LA DEMOCRACIA

La última modificación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe data de 1962. Por lo tanto, la propuesta de una nueva reforma constituyó uno de los principales temas del Programa del Frente Progresista Cívico y Social en 2007. En este anexo se detallan algunos aspectos sustanciales de la reforma sugerida en dicha plataforma política.

La actualización de la Constitución vigente se señala como indispensable para encarar las necesarias transformaciones hacia un nuevo Estado y para lograr una democracia de mayor calidad en la

provincia. Sin embargo, si bien la reforma cuenta con apoyo por parte de los ciudadanos, aún no ha sido posible lograr los consensos necesarios en el ámbito legislativo para viabilizarla.

La reforma de 1994 de la Constitución Nacional, que introdujo modernas instituciones y consagró nuevos derechos y garantías, robustece la necesidad de actualizar la carta magna provincial.

A su vez, a partir de 1985, muchas provincias dictaron constituciones nuevas o reformaron sustancialmente las que tenían. Este movimiento constituyente provincial, surgido tras la restauración democrática, aparece como iniciativa de las propias provincias y no como adecuación a una reforma federal.

En ese momento, varias provincias encararon procesos de reforma integral de sus constituciones. Las provincias de La Rioja, Salta, Santiago del Estero, San Juan y Jujuy, en 1986; Córdoba y San Luis, en 1987; Catamarca y Río Negro, en 1988; Tucumán, en 1990; Tierra del Fuego y Formosa, en 1991; Corrientes, en 1993; y Buenos Aires, Chaco, La Pampa, Chubut y Santa Cruz, en 1994. Finalmente, en 1996 dictó su estatuto organizativo la Ciudad de Buenos Aires, cuyo estatus jurídico-institucional es próximo al de una Ciudad-Estado.

La provincia de Santa Fe quedó al margen de este proceso de reformas que incorporó a las constituciones provinciales declaraciones y principios comunes que organizaron sus instituciones políticas y sociales: la democracia social, la defensa del orden democrático, los institutos de democracia semi directa —iniciativa, plebiscito y referéndum—, un nuevo marco para las relaciones propias de un sistema federal.

La Constitución de Santa Fe de 1962, especialmente en materia de Derechos, Garantías y Deberes, tuvo como antecedente la Constitución italiana de 1947. Sin embargo, a pesar del avance significativo que representaba para la época, en la actualidad no contiene otros derechos y garantías como los contemplados en las constituciones provinciales modificadas a partir de 1983, especialmente los incorporados a la Constitución Nacional en 1994.

La parte orgánica de la Constitución de 1962 contempla un sistema político-institucional fuertemente concentrado en el Poder Ejecutivo, garantizado en la Cámara de Diputados por mayorías parlamentarias “fabricadas” en beneficio del partido que gana las elecciones, y atribuye a la Cámara de Senadores una representación exclusivamente territorial que no contempla las minorías.

Las condiciones sociales y políticas han cambiado desde 1962. La reforma que se propone desde el Gobierno provincial toma en cuenta las nuevas teorías políticas e institucionales que incorporan valores como la búsqueda de consensos, el fomento del pluralismo y la participación, la institucionalización de mecanismos de gobierno basados en el equilibrio de poderes y el fortalecimiento de las autonomías locales.

El Gobierno provincial aspira a que la reforma surja de un debate social amplio que involucre a todos los sectores y refleje sus demandas. De esta manera se espera construir consensos estables y duraderos, favoreciendo al mismo tiempo la transparencia del proceso.

ALGUNOS CAMBIOS QUE SE BUSCAN

Nuevos derechos y nuevas garantías

- Inclusión de algunas modificaciones incorporadas en 1994 en la Constitución Nacional, garantizando la aplicación plena en el territorio provincial de los tratados internacionales con jerarquía constitucional.
- Incorporación de los principios de respeto a la pluralidad religiosa, derogando el actual artículo 3° de la Constitución Provincial, relativo a una religión oficial.
- Incorporación de cláusulas que establezcan la prohibición de toda discriminación, restricción y exclusión por razones de sexo, etnia, edad, estado civil, color, religión, orientación sexual, condición psicofísica, entre otras.
- Reconocimiento de los derechos a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres, protección de las personas con discapacidad, reconocimiento de los derechos a la identidad y dignidad de los pueblos originarios, protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales, y del patrimonio histórico y cultural

Régimen electoral

- Exigencia de mayorías especiales para modificar las leyes sobre esta materia, intransferibilidad del voto y creación de una justicia independiente con competencia electoral.
- Incorporación de un capítulo dedicado a los derechos políticos y a los partidos políticos como elementos necesarios y fundamentales del sistema democrático.
- Control sobre la transparencia de los fondos públicos y privados, estableciendo que deben propender a la formación y educación de la ciudadanía para el ejercicio de la responsabilidad política.

Poder Legislativo

- Apertura de un amplio debate en relación al mantenimiento del actual sistema bicameral.
- Elección de legisladores por el sistema proporcional, sea por distrito único o circunscripción plurinominal, y en caso de optar por el sistema de circunscripciones, determinar la correspondiente base territorial, resguardando el equilibrio entre la representación poblacional y la territorial.
- Ampliación del período ordinario de sesiones.

- Sistema simplificado para la formación y sanción de las leyes, incorporando formas modernas de consulta ciudadana.

Poder Ejecutivo

- Establecimiento de los principios rectores de la organización y funcionamiento de la administración pública, tales como el de accesibilidad, celeridad, transparencia, eficacia, jerarquía, descentralización, coordinación y comunicación recíproca.
- Elección de gobernador y vice por el procedimiento denominado de doble vuelta o *ballotage*. Introducción de la posibilidad de una reelección.

Poder Judicial

- Otorgamiento de jerarquía constitucional al Consejo de la Magistratura.
- Institucionalización de la Defensoría del Pueblo como órgano independiente, garantizando su autonomía funcional y su autarquía.
- Creación del Ministerio Público como órgano extra poder, con autonomía funcional y autarquía. Diferenciación institucional entre la Fiscalía y la Defensoría.

Régimen Municipal y Régimen Comunal

- Determinación del alcance y contenido de la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero; ampliación del mandato de las Comisiones Comunales, acompañado por un nuevo régimen relativo a la composición y elección de sus autoridades.
- Creación del Consejo Económico, Social y Político.

Órganos de Control

- Implementación de un órgano de control del sector público del Estado provincial, externo, con autonomía y autarquía, de actuación en la órbita del Poder Legislativo.

Nuevas instituciones

- Incorporación de mecanismos de participación y de democracia Semidirecta.

- Establecimiento de bases para la descentralización administrativa.
- Incorporación de mecanismos para institucionalizar la regionalización.

EL APOORTE EQUITATIVO DE TODOS: LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma tributaria que promueve el Gobierno de Santa Fe trata de facilitar el cumplimiento tributario a los pequeños y medianos emprendedores, impulsando una participación más equitativa de los distintos tipos de contribuyentes y sectores económicos.

Bajo las premisas de equidad y capacidad contributiva, se aborda estructuralmente el financiamiento de la inversión pública en educación, salud, infraestructura social, justicia y seguridad, y también de los municipios y comunas.

Para concretar las políticas de gobierno es necesario recomponer la estructura de los ingresos provinciales y adaptarla lógicamente y razonablemente a la realidad económica del país, de la provincia y de sus municipios y comunas. La reforma debe tener en cuenta en forma prioritaria la capacidad contributiva de los ciudadanos.

Esta reforma tributaria comenzó con la creación de la Subsecretaría de Ingresos Públicos como instrumento del Poder Ejecutivo para implementar los cambios en materia fiscal. Continuó con la constitución y puesta en funcionamiento de la Comisión Provincial de Coordinación Fiscal, espacio institucional creado para articular y mejorar la relación fiscal entre la Provincia y los gobiernos municipales.

La reforma apunta a implementar un régimen estructuralmente más sólido. Trabaja sobre dos aspectos a reestructurar: por un lado el gasto público y por otro, un conjunto de tributos que fueron concebidos y aplicados en el contexto de otra realidad y que hoy manifiestan una deformación estructural.

Además, los municipios y comunas han visto reducida en los últimos años su masa coparticipable con techos, sumas fijas, y otros mecanismos de limitación arbitrarios. La Provincia viene atravesando una pérdida sostenida de su autonomía fiscal que se manifiesta en la disminución de sus recursos propios en el total de los recursos. Esto se debe a dos razones: un sistema tributario provincial inconexo y una administración tributaria provincial desacoplada de aquellas más avanzadas del país.

En cuanto a lo inconexo del sistema, vale apuntar que las leyes provinciales de promoción industrial y los pactos fiscales existentes amparan y eximen de tributos a grandes empresas nacionales y multinacionales con larga trayectoria en los mercados, y están lejos de promover a los pequeños y medianos emprendedores. La reforma tributaria intenta romper este estado de cosas mediante una modificación del régimen de Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Asimismo, en los últimos diez años, la administración tributaria de Santa Fe se desacopló en términos organizacionales de los procesos que llevaban adelante la Nación y otras jurisdicciones provinciales.

La Nación realizó un proceso de transformaciones que desembocaron, en 1997, en la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos. La Provincia desechó las herramientas de recaudación desarrolladas por la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral donde las veinticuatro provincias argentinas armonizaron y mejoraron la recaudación global del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Algunos principios rectores de la reforma

Inclusión social

Desde hace de más de diez años a nivel nacional, se ha introducido un tratamiento diferenciado a los pequeños y medianos contribuyentes de todo el territorio de la República. En este contexto, hoy la provincia de Santa Fe impulsa la aprobación de un Régimen Tributario Simplificado (RTS) que intenta beneficiar al menos a 40.000 contribuyentes, simplificando y disminuyendo el costo fiscal y de cumplimiento.

En este régimen, todo pequeño emprendimiento económico, a través del pago de una cuota fija mensual, puede institucionalizar su actividad e incorporarse a los sistemas de seguridad social y de acceso al crédito, tanto para mejorar su calidad de vida como para la sustentabilidad de su proyecto. El emprendedor queda excluido del Impuesto de Sellos para los actos jurídicos directamente relacionados con la actividad y de todos los regímenes de retención y percepción de los impuestos.

Equidad tributaria y equilibrio intersectorial

En la actualidad la presión tributaria provincial recae de forma preponderante sobre el comercio y los servicios. En consecuencia, el Gobierno impulsa una reforma del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para conseguir una participación más equitativa de los distintos sectores económicos, conforme a su capacidad contributiva real. De esta manera, se revisan los pactos fiscales de la década del 90, que establecían exenciones a sectores de la industria, de la construcción y al sector agropecuario y que ya no reflejan el crecimiento real de la participación de dichos sectores en el PB de la provincia.

Contribución al crecimiento de la infraestructura social

Para sostener la productividad y la competitividad del sistema económico y social de la provincia se necesitan recursos propios. Los mismos garantizarán aquellos aspectos que la gestión de gobierno ha considerado prioritarios: mantenimiento y expansión de la red escolar y del sistema de salud, transporte del agua potable a las pequeñas localidades, obras de riego y de defensa contra las inundaciones, desarrollo de una red vial, sustentabilidad de la hidrovía y restitución de una red ferroviaria.

Se considera que todos los sectores deben contribuir al mantenimiento y desarrollo de la infraestructura social de la que la comunidad, los ciudadanos y empresas se beneficiaran inmediatamente.

En este sentido, la reforma tributaria se articula con la nueva integración territorial en cinco regiones que se impulsa en la provincia.

Desarrollo sustentable

El proyecto transforma integralmente el impuesto inmobiliario persiguiendo objetivos de equilibrio territorial, una mejor distribución espacial, la protección del hábitat y de la capacidad productiva básica de la provincia.

Se impulsa un tratamiento promocional y diferenciado para los propietarios de vivienda social, los jubilados y pensionados que no están alcanzados por beneficios exentivos especiales.

En el caso del Impuesto Inmobiliario Rural, participado en partes iguales con el conjunto de municipios y comunas, la reforma contempla la recuperación parcial de la valuación fiscal de las parcelas rurales. El revalúo recaerá sobre aquellas parcelas productivas de mayor extensión, capacidad de producción y valor de realización, protegiendo al pequeño y mediano productor.

Un vínculo amigable entre la administración tributaria y el contribuyente

La descentralización de la administración provincial en regiones tiende a desburocratizar su actividad y a lograr un nuevo equilibrio territorial y espacial, logrando una relación de proximidad entre el Estado y la ciudadanía.

En la administración tributaria se transita por un camino acorde con estas políticas públicas.

La puesta en funcionamiento de la mencionada Comisión de Coordinación Fiscal constituye una experiencia nueva, fortalecedora del federalismo fiscal.

La suscripción de convenios tripartitos entre AFIP, la Subsecretaría de Ingresos Públicos y las ciudades nodos de las cinco regiones en las que se ha dividido la provincia, será otra experiencia de coordinación fiscal que contribuirá al fortalecimiento de las administraciones tributarias respectivas.

Se apunta a incorporar instrumentos y tecnología desarrollada por la Comisión Arbitral para cruzar datos y facilitar un trabajo conjunto de todas las jurisdicciones para combatir el fraude, la evasión, la elusión y la mora.