

Los vínculos entre Estado y sociedad civil en el proceso participativo de Planificación Estratégica. Santa Fe, 2008.

Aprendizajes del eje socio-institucional

Vanesa Weyrauch • Gala Díaz Langou • Leandro Echt

Índice

Índice de cuadros y gráficos	3
Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. Descripción del proceso participativo de planificación estratégica	9
Descentralización del Estado provincial: el proceso de regionalización territorial.....	12
2. Contexto	14
3. Acerca de los actores	20
Motivaciones.....	20
Recursos.....	23
Desarrollo de capacidades	23
4. Acerca de las modalidades de interacción	25
Acceso	25
Regulación.....	25
Calidad de la participación.....	26
Liderazgo.....	28
Organización.....	29
Gestión de la información.....	30
Resultados	32
5. Lecciones a partir de la experiencia de Santa Fe	36
Lecciones sobre la preparación de una política participativa de planificación estratégica.....	36
Lecciones sobre la implementación de una política participativa de planificación estratégica.....	39
Lecciones sobre el seguimiento del proceso.....	41
6. Conclusiones sobre la planificación estratégica participativa en Santa Fe y el vínculo entre Estado y sociedad civil	42
Anexo 1: Marco analítico	45
Contexto	46
Actores	46
Motivaciones e intereses	46
Recursos.....	46

Generación y Desarrollo de Capacidades.....	47
Modalidades de interacción	47
Acceso: ¿Quiénes acceden a estos espacios?	47
Regulación: ¿Qué grado de regulación tienen las asambleas?	47
Calidad de la participación.....	48
Liderazgo.....	48
Organización.....	48
Resultados	49
Anexo 2: Metodología	50
Anexo 3: Listado completo de entrevistados	52
Organizadores	52
Funcionarios de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas	52
Facilitadores	52
Participantes de las asambleas	53
Sociedad civil (vecinos, profesionales, representantes de OSC, etc.)	53
Participantes de la administración pública	54
Autoridades locales	54
Ministros.....	56
Legisladores	56
Observadores.....	56
Académicos.....	56
Periodistas	56
Organizaciones de la sociedad civil	57
Bibliografía.....	58
Acerca de los autores	59
Acerca de CIPPEC.....	59

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro N°1: El plan estratégico en números	7
Cuadro N°2: Formato de reorganización territorial que asumió la regionalización de la provincia de Santa Fe en el año 2008	12
Gráfico N°1: ¿Por qué participa de las asambleas? (en % por región).....	21
Gráfico N°2: ¿Cuáles cree que son los resultados principales de las asambleas?	33

Resumen ejecutivo

Los vínculos entre Estado y sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas tienen la capacidad de generar más transparencia, equidad y democracia. En los últimos años, debido al creciente interés por parte de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como a la mayor predisposición del Estado a abrir instancias de participación, crecieron los espacios de interacción entre ambos sectores.

La planificación estratégica territorial es una herramienta de análisis, participación ciudadana y toma colectiva de decisiones que consiste en la elaboración o construcción de una hoja de ruta para guiar el accionar de las organizaciones en un determinado período temporal. El proceso participativo de planificación estratégica que se llevó a cabo en Santa Fe en 2008 es una de las primeras experiencias de este tipo a escala provincial. Es por ello que resulta interesante analizar cómo se realizó, cuáles fueron los principales desafíos y cuáles las lecciones aprendidas en lo que refiere al vínculo entre Estado y sociedad civil.

El objetivo general de este estudio es detectar aprendizajes acerca a la relación entre Estado y OSC, en el marco del proceso de planificación realizando entre marzo y diciembre de 2008 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. El propósito final del trabajo es aportar conocimiento que permita mejorar el acceso al Estado de los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

Para ello, se analizan los factores vinculados con el contexto, los actores y las modalidades de interacción que surgieron en las asambleas realizadas, y que inciden en el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Los resultados que arrojó el proceso participativo de planificación estratégica en la provincia de Santa Fe evidencian que el creciente reconocimiento de la mutua corresponsabilidad -Estado y sociedad como co-constructores de los espacios de interacción- es un buen síntoma de una mayor predisposición de quienes trabajan desde un y otro sector a pensar y desarrollar nuevos vínculos.

Agradecimientos

Los autores agradecen al equipo de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe por el interés y apoyo para generar este informe y por facilitar los contactos para la realización de las entrevistas. Especialmente, agradecemos a Mónica Bifarello, Vanesa Oddi, María Soledad Delgado, Roberto Zampani, Pablo Ábalos, Fabio Moschen y Jorge Álvarez por su constante acompañamiento. También a todos los entrevistados que brindaron su tiempo, dado que sin ellos no hubiese sido posible un análisis del proceso de planificación estratégica. Una mención especial, en este sentido, para quienes no sólo nos abrieron sus puertas, sino que nos dedicaron gran parte de su tiempo para que podamos desarrollar el presente trabajo: Antonio Bonfatti, Ministro de Gobierno y Reforma del Estado de Santa Fe; Pablo Farías; Ministro de Desarrollo Social de Santa Fe; Carlos Rodríguez, Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe; y Hugo Storero, Ministro de Obras Públicas y Vivienda de Santa Fe. También vale resaltar el tiempo dedicado por los Diputados y Senadores entrevistados, y por los facilitadores de las asambleas.

Agradecemos especialmente la colaboración de Gabriela Capezio y Carina Ricci, del equipo de CIPPEC, en la realización de las entrevistas. Finalmente, queremos agradecer a Fabián Repetto, codirector del Programa de Protección Social de CIPPEC, por sus sugerencias en el diseño inicial de la investigación, y por facilitarnos muchos de sus contactos a la hora de realizar las entrevistas.

Introducción

El proceso participativo de planificación estratégica que se llevó a cabo en Santa Fe en 2008 es una de las primeras experiencias de este tipo a escala provincial. Es por ello que resulta interesante analizar cómo fue realizado, cuáles fueron los principales desafíos y cuáles las lecciones aprendidas en lo que refiere al vínculo entre Estado y sociedad civil.

Este estudio se inscribe en el marco de la iniciativa “Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil”, llevada adelante de manera conjunta por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el Programa de Protección Social de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), gracias al apoyo de la Fundación Ford. La iniciativa apunta a promover espacios de reunión, reflexión y acción entre funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), para fomentar mejores y más efectivos vínculos entre ambos sectores, y lograr políticas públicas más democráticas, equitativas y transparentes. Se basa sobre la creencia de que es posible y necesario lograr una mejor articulación en las relaciones entre entidades estatales y la sociedad civil, a través del debate y el intercambio de experiencias e ideas sobre el pasado, presente y futuro de esta relación. El proyecto se compone de diversas actividades, entre las que se destacan la realización de encuentros y talleres, tanto nacionales como regionales, la investigación y elaboración de documentos, y el fortalecimiento de espacios de interacción entre Estado y sociedad civil en los niveles municipal y provincial.

El objetivo general de este estudio es detectar aprendizajes acerca a la relación entre Estado y OSC, en el marco del proceso de planificación estratégica realizado entre marzo y diciembre de 2008 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. El propósito final del trabajo es aportar conocimiento para mejorar el acceso al Estado de los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

Por diversas razones¹, nuestro análisis se centró en la ronda de asambleas del eje socio-institucional de la planificación estratégica. La sistematización del proceso para la generación de lecciones tomará como unidad de análisis a las asambleas ciudadanas **dentro del eje socio-institucional**, consideradas como espacios de interacción² entre Estado y sociedad civil.

El problema central para la sistematización de lecciones acerca de este tipo de espacios es detectar de **qué maneras se vinculan el Estado y la sociedad civil de la provincia de Santa Fe en el proceso de interacción ante, durante y después de las asambleas ciudadanas**. Algunos aspectos que tendremos en cuenta al analizar este vínculo son:

- ¿En qué contexto se da el vínculo entre Estado y sociedad civil?
- ¿Quiénes son y cómo participan los distintos actores en las asambleas?
- ¿Cuál es el grado de inclusión de las asambleas como espacios? (Tanto para el acceso como para el nivel y la calidad de participación de los grupos más vulnerables).

¹ Especialmente por razones de cronograma y disponibilidad del equipo de trabajo. También fue necesario centrarnos en una de las rondas de asambleas para maximizar los recursos disponibles para la actividad.

² Seguimos a Gaventa (2005) en la definición de espacios de interacción como “oportunidades, momentos y canales en los que los ciudadanos pueden actuar [con el Estado] para potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses”.

- ¿Cómo son las modalidades de interacción en las asambleas? ¿Qué factores acercan o alejan a ambos sectores?
- ¿Existen diferencias significativas en estos diversos aspectos según las diferentes regiones?

Cuadro N°1: El plan estratégico en números

Política	Plan estratégico provincial Santa Fe “Cinco regiones, una sola provincia”.
Instancias	1) Reuniones con autoridades locales (diciembre 2007 – marzo 2008). 2) Asambleas - Ronda de diagnóstico (abril – mayo 2008). 3) Asambleas por los tres ejes (julio – noviembre 2008). 4) Presentación del documento del Plan Estratégico (diciembre 2008). 5) Asambleas para priorizar los proyectos (abril – junio 2009). 6) Otras acciones vinculadas con la gestión, seguimiento y evaluación del Plan, y con la creación de estructuras institucionales.
Mecanismo	Asambleas ciudadanas: Se realizaron cuatro rondas de cinco asambleas en cada una (una por región). El proceso tuvo una duración de aproximadamente seis meses (desde el 24 de abril al 4 de noviembre de 2008).
Participantes	Se calcula que en todo el proceso participaron más de 10.000 personas.
Producto	Documento del Plan Estratégico Provincial, compuesto por 223 proyectos. Disponible en http://www.santafe.gov.ar

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto “Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”.

Vale señalar que sólo se realizó una observación participante en una porción muy pequeña de las asambleas y dentro del eje socio-institucional. Por lo tanto, las conclusiones sólo se aplican a este eje, y podrían variar con respecto a lo acontecido en los otros dos ejes y en la ronda de diagnóstico³. El análisis y la sistematización se basaron principalmente sobre las fuentes primarias (entrevistas y registros), que fueron complementadas con algunas fuentes secundarias. Por lo tanto, esta sistematización no pretende ser un análisis exhaustivo del proceso de asambleas para la planificación estratégica.

Otra limitación metodológica relevante consiste en que las entrevistas fueron realizadas únicamente a los actores participantes. Hubiese sido deseable, para contar con un panorama más amplio, indagar en las percepciones de aquellos actores que, por diversos motivos, no participaron del proceso. Por razones presupuestarias y de disponibilidad de tiempos y de recursos humanos, esto no fue posible.

El presente estudio sigue las variables desarrolladas por Weyrauch (2008) para el análisis de los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil. En el Anexo 1 se brinda un detalle del marco analítico y, en el Anexo 2, de la metodología empleada.

³ Se presenta una descripción completa del proceso de planificación estratégica en la próxima sección.

En síntesis, el estudio se centra en el análisis del vínculo entre el Estado y la sociedad civil en el eje socio-institucional de asambleas para la planificación estratégica de la provincia de Santa Fe. Este trabajo se divide en cinco secciones. En la primera se describe el proceso de planificación estratégica en Santa Fe. En la segunda sección, se presenta el contexto general en el cual se llevó a cabo ese proceso. En la tercera, se analizan los actores que participaron de las asambleas, y sus motivaciones e intereses para hacerlo. En la cuarta sección, se examinan las modalidades presentes en las asambleas, consideradas espacios de interacción entre Estado y sociedad civil. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones del análisis, junto con algunas recomendaciones de políticas.

1. Descripción del proceso participativo de planificación estratégica⁴

En esta sección se describe el proceso participativo de planificación estratégica, sus metodologías y sus distintas fases. Luego, se presenta el proceso de regionalización territorial, fuertemente relacionado con la planificación.

A pesar de no constituir etapas necesaria y rígidamente consecutivas, es posible identificar, en términos metodológicos, cuatro instancias diferenciales en el proceso de planificación estratégica territorial:

- a) La construcción participativa de un diagnóstico.
- b) La identificación y formulación de proyectos estratégicos.
- c) La gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas.
- d) La creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos.

Las dos primeras etapas del proceso de planificación estratégica territorial se desarrollaron durante 2008, mientras que durante 2009 se prevé la concreción de las dos etapas restantes. De esta manera, durante el primer año, se produjo el surgimiento y consolidación de dos ámbitos de decisión y consenso, que actuaron en forma simultánea e integrada: el ámbito intragubernamental y el ámbito público-privado.

En el ámbito intragubernamental, constituido por un Gabinete Ampliado Interministerial (autoridades políticas y asistentes técnicos de primer nivel), se buscó recuperar una noción de trabajo transversal y de capacitación permanente, impulsando la coordinación entre los distintos Ministerios y la unidad de gestión de programas y proyectos. Las Jornadas Interministeriales fueron los espacios de encuentro periódico en los cuales los integrantes del Gabinete Ampliado Interministerial acordaron criterios generales de actuación integral y estrategias conjuntas. Dentro del ámbito intragubernamental adquirieron especial importancia las reuniones de trabajo con autoridades locales, en las cuales los Intendentes y Presidentes Comunales interactuaron con el Gobernador, los Ministros y demás funcionarios del Gobierno provincial, con el objeto de construir consensos en torno de las problemáticas y proyecciones locales.

En tanto, el ámbito público-privado incluyó mecanismos de participación ciudadana y concertación con la sociedad civil, bajo la forma de asambleas ciudadanas. Las asambleas ciudadanas fueron reuniones abiertas que apuntaron a que la escala de la convocatoria adquiriera su máxima expresión y, por consiguiente, revistieran un amplio componente participativo. Se trató de espacios regionales⁵ de carácter público, en los cuales autoridades y representantes del Estado, y organizaciones y miembros de la sociedad civil debían proyectaban juntos el futuro de la provincia.

Como ordenador temático del proceso en ambos ámbitos se definió el agrupamiento de las diferentes temáticas en tres ejes integradores: 1) eje físico-ambiental (comprendió las cuestiones orientadas a mejorar el hábitat, infraestructura y servicios, así como también todo aquello relacionado con las marcas del territorio y la cuestión ambiental); 2) eje económico-productivo (incluyó temas vinculados con la economía y la producción regional, recursos y formas de

⁴ Esta sección surge del Plan Estratégico Provincial. Para ver con mayor profundidad: Gobierno de la Provincia de Santa Fe: *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia*, Rosario, 2008. Disponible en: www.santafe.gov.ar

⁵ Más adelante se detalla el proceso de regionalización territorial.

organización; actividades, cadenas de valor y potencialidades de desarrollo); y 3) eje socio-institucional (abarcó 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).

La decisión de tratar las cuestiones en torno a los ejes, permitió recuperar la idea de transversalidad aplicada a la gestión gubernamental. De este modo, el enfoque permitió una mayor aproximación a las problemáticas particulares, al tiempo que posibilitó un abordaje complejo, y un escenario apropiado para la construcción de soluciones integrales.

El proceso previo a la ronda de diagnóstico participativo incluyó tanto la realización de rondas de trabajo con los Intendentes y Presidentes Comunales de las 362 ciudades y pueblos de la provincia (de las que participaron el Gobernador, la Vicegobernadora, y el Gabinete de Ministros con sus respectivos equipos técnicos), como la primera reunión del Gabinete Ampliado Interministerial.

La totalidad de autoridades políticas y funcionarios inauguró -a comienzos de marzo de 2008- un espacio de reflexión, debate y planificación que se fue fortaleciendo con el transcurso del año. Ambas reuniones contribuyeron a consolidar (revalidando algunos argumentos y modificando otros, incorporando datos precisos, y ofreciendo visibilidad a ciertas cuestiones propias de las escenas locales y regionales) el producto de una primera caracterización del territorio realizada por equipos técnicos del Gobierno provincial.

Una vez transitadas las vías intragubernamentales, comenzó a desarrollarse el proceso participativo de Asambleas Ciudadanas. Su primera fase consistió en el lanzamiento de convocatorias regionales de carácter masivo, que incluyeron a todos los sectores: público, privado y social. De esta forma, autoridades locales y provinciales (Legisladores, Intendentes y Presidentes Comunales), representantes de los distintos niveles del Estado (policía, docentes, profesionales de la salud, etc.) y de la sociedad civil (organizaciones, instituciones y colectivos de diversa índole), y ciudadanos en general fueron convocados a elaborar en un espacio común el diagnóstico de cada una de las regiones.

Mediante decenas de miles de correos postales y electrónicos, difusión en periódicos, radio y televisión, y llamados telefónicos personalizados, los santafesinos y santafesinas fueron invitados a participar.

Las asambleas ciudadanas, que se iniciaron con la construcción participativa de los diagnósticos regionales, constituyeron la primera fase del Plan Estratégico Provincial. La ronda comenzó el 24 de abril de 2008 en el Nodo Reconquista, y siguió el miércoles 30 (Nodo Santa Fe), el viernes 9 de mayo (Nodo Rosario), y los miércoles 14 y 21 de mayo (nodos Venado Tuerto y Rafaela respectivamente). Tanto en el caso de la primera ronda de asambleas, como en los turnos sucesivos, los sitios de encuentro elegidos fueron distintas escuelas públicas emplazadas en los nodos regionales.

En julio de 2008, se realizaron las asambleas correspondientes al eje físico-ambiental: Nodo Reconquista (1 de julio), Nodo Santa Fe (8 de julio), Nodo Rafaela (15 de julio), Nodo Rosario (22 de julio) y Nodo Venado Tuerto (29 de julio). Con posterioridad, llegó el turno del eje económico-productivo, cuyas asambleas se celebraron los martes 19 y 26 de agosto (nodos Reconquista y Rafaela), y los martes 2, 9 y 16 de septiembre (nodos Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto). Finalmente, las regiones fueron convocadas a discutir acerca del eje socio-institucional

los días martes 7, 14, 21 y 28 de octubre (nodos Reconquista, Rafaela, Santa Fe y Rosario) y 4 de noviembre (Nodo Venado Tuerto).

La metodología de trabajo empleada en las asambleas ciudadanas a lo largo del proceso buscó garantizar los principios de igualdad de las voces y de circulación democrática de la palabra. A tal efecto, asumieron un formato que privilegió la constitución de grupos de trabajo reducidos (de no más de 30 personas por grupo) coordinados por uno o dos facilitadores cada uno. Los facilitadores, casi en su totalidad funcionarios ministeriales, conformaron un equipo que fue entrenado en el manejo de grupos a lo largo de todo el año, según técnicas provenientes del campo de la educación popular.

Sobre esta base, los participantes fueron invitados -en primer lugar- a reconocer las fortalezas y debilidades de su región, para luego abrir paso a una instancia en la cual delinearon una visión colectiva del futuro que deseaban para sus regiones a 20 años.

Posteriormente, las asambleas efectuadas en torno de los distintos ejes se diseñaron con miras al desarrollo de proyectos estratégicos en cada una de las regiones. La naturaleza diferencial de los ejes determinó, no obstante, que se produjeran variaciones entre las técnicas desplegadas en cada caso.

De esta manera, el eje físico-ambiental (debido a su componente mayormente tangible y fácilmente identificable) propuso la detección y discusión de proyectos específicos que atendieran las necesidades de cada región. En tanto, el tratamiento del eje económico-productivo buscó desentrañar el perfil regional a partir del reconocimiento de productos, elementos de innovación y conocimiento, y herramientas de financiamiento. Finalmente, el eje socio-institucional fue abordado según una técnica que vinculó las principales cuestiones sociales, culturales e institucionales de cada región con los derechos fundamentales que debían ser garantizados.

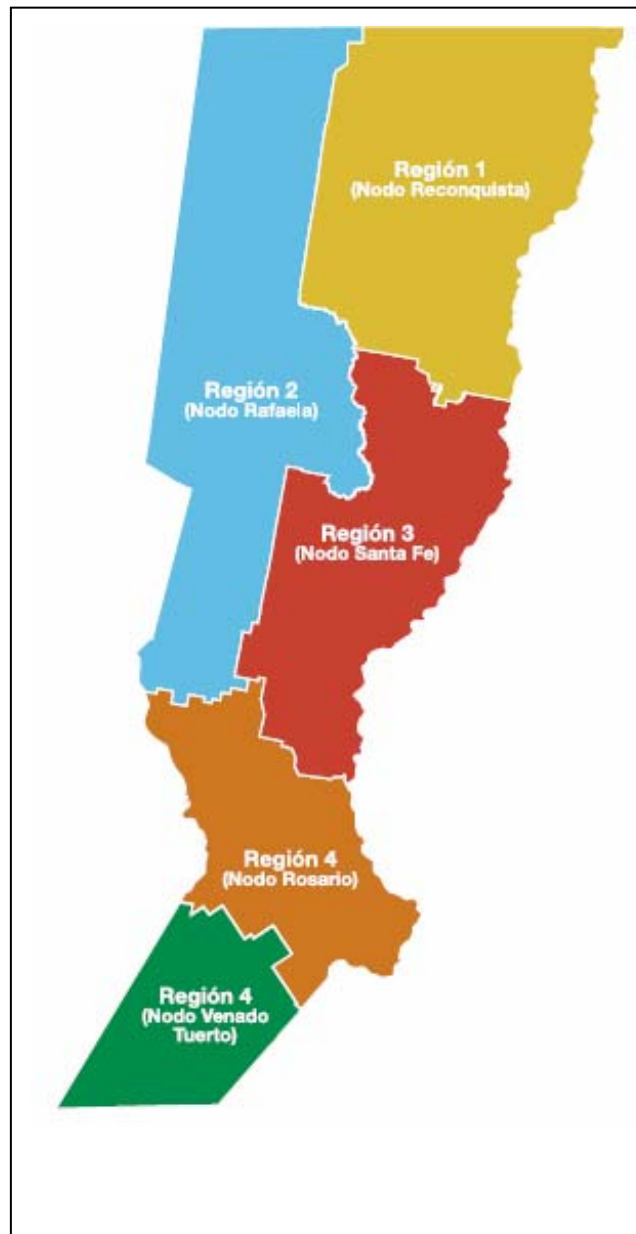
Dando cuenta de la interacción permanente entre los ámbitos intragubernamental y público-privado, sucesivas reuniones del Gabinete Ampliado Interministerial precedieron a cada ronda de asambleas. Estas reuniones sirvieron como espacios para poner en crisis las técnicas de trabajo, producir reajustes, y consensuar propósitos y objetivos.

El material derivado de las asambleas ciudadanas (por un lado, registros escritos producidos por los propios participantes según pautas previamente establecidas y transmitidas durante el encuentro; por otro, registros derivados de pequeños informes elaborados por uno o varios observadores de la dinámica) fue analizado y procesado por el equipo técnico. Sus resultados constituyeron un insumo clave a la hora de construir el Plan Estratégico Provincial.

Descentralización del Estado provincial: el proceso de regionalización territorial

El proceso de planificación estratégica participativo estuvo estrechamente vinculado con la descentralización que llevó a cabo el gobierno provincial.

Cuadro N°2: Formato de reorganización territorial que asumió la regionalización de la provincia de Santa Fe en el año 2008



Fuente: "Gobierno de la Provincia de Santa Fe: Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia", Rosario, 2008.

Al asumir el nuevo gobierno del Frente Progresista, Cívico y Social en la provincia de Santa Fe, decidió que resultaba imprescindible en términos político-institucionales promover el establecimiento de un criterio único de organización territorial. A partir de una conceptualización de la provincia que enfatiza su carácter de gran red territorial, la regionalización del Estado provincial fue concebida como el nuevo ordenador integral del territorio. Cada una de las regiones que integran la provincia se constituyó en el escenario necesario para el desarrollo de un proceso de descentralización. Su principal premisa fue que “todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no debe gestionarse desde un ámbito lejano y centralizado” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). Al buscar descentralizar funciones en las regiones y dotar de mayores competencias a municipios y comunas, se promueve una aproximación del Gobierno provincial a la ciudadanía.

Según el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2008), la regionalización provincial parte de la concepción de la región como un sistema flexible en el cual se desarrolla una construcción social permanente. Las regiones no se sujetan a una categoría rígida y formal. Por el contrario, cada región se reconoce dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables.

En cada una de las regiones pueden identificarse nodos. Los nodos son núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos. Las relaciones que se establecen no comportan ningún tipo de jerarquía ni aparecen sujetas a pauta formal alguna.

Es necesario aclarar que la regionalización de la provincia conllevó una gran controversia. Fueron muchos los que opinaron que las regiones no eran necesarias, o que no estaban correctamente delimitadas.

2. Contexto

En esta sección se presentan las principales características del contexto del proceso participativo de planificación estratégica en Santa Fe durante el año 2008. Para ello, observamos los factores económicos, sociales, culturales y políticos que pudieron afectar la forma en la que los actores se desempeñaron durante la planificación y la forma en la que se fueron conformando las asambleas como espacios de interacción.

El proceso de planificación estratégica santafesino se llevó adelante en un año marcado por un alto crecimiento económico del país, que continuaba con la tendencia de los años previos.

En cuanto a la caracterización socioeconómica de la provincia de Santa Fe, resulta muy difícil generalizar, debido a las marcadas diferencias entre las regiones. No obstante, a continuación se presentan algunos datos globales acerca de la Provincia, para luego profundizar en las distintas regiones que la componen.

La provincia de Santa Fe se ubica en el centro-este de la República Argentina y constituye, por sus recursos naturales e índices de producción, una de las provincias más dinámicas y generadora de riquezas para el país. Tiene una superficie de 133.007 km² y una población de 3.000.701 de habitantes (INDEC, 2007), concentrados principalmente en las áreas metropolitanas de Santa Fe y Rosario. Representa 3,54% del territorio nacional y 8,15% de la población nacional. Es una de las provincias con mayor desarrollo relativo de la Argentina, y una de las cinco provincias que concentran 85% del Producto Bruto Geográfico (PBG)⁶ (PNUD, 2002). La provincia aporta 8,3% del PBG Nacional; ocupa la segunda posición en el ranking de provincias exportadoras luego de Buenos Aires, generando 21% del valor total exportado por el país, y brinda empleo directo 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. Es la tercera provincia con mayor capacidad de atracción de inversiones, luego de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y es una de las receptoras de la inversión de las principales empresas del país.

El 93% de la población provincial es urbana concentrada sobre áreas industriales, comerciales y de servicios. La población rural es baja medida en términos simples, pero casi la mitad de la población está relacionada con territorios y actividades profundamente rurales o vinculadas directamente con ella. El 14,8% de la población santafesina vive en situación de pobreza estructural, es decir, con necesidades básicas insatisfechas (INDEC, 2001).

Ahora bien, ¿cuáles son las características particulares de las distintas regiones de la provincia? En cuanto al nodo Reconquista, se reconoce en la región la necesidad de contar con políticas sociales e inversiones en infraestructura social que corrijan la brecha de desigualdad en la satisfacción de necesidades básicas. A modo de ejemplo, 56% de la población no cuenta con cobertura de salud. Las carencias en la provisión de servicios son notables. El 23,14% de los hogares no tiene agua de red, 60,88% de ellos no posee desagües cloacales, 9,98% no posee energía eléctrica y no existen redes de gas natural en la región. A su vez, emerge la necesidad de

⁶ Junto con la provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza.

consolidar proyectos de alto impacto en la economía regional, y la generación de empleos que promuevan arraigo y desarrollo de nuevas oportunidades.

En el nodo Rafaela, 31% de la población del extremo norte de la región tiene necesidades básicas insatisfechas, mientras que este indicador en la zona sur es de 8% (INDEC, 2001). Según el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2008), es necesario desarrollar en la región políticas integrales que atiendan la cuestión alimentaria, con el objeto de responder a las necesidades urgentes de los sectores más empobrecidos. Cuenta con una infraestructura de servicios deficitaria. La zona norte se distingue por serias deficiencias en los sistemas de abastecimiento de agua potable, red de desagües y gas de red. El déficit habitacional es un tema acuciante en esta zona. La oferta insuficiente de viviendas es una de las necesidades que comparten todos los municipios y comunas de esta región. La cultura emprendedora se expresa en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y en la capacidad de asociación y organización por los intereses regionales. La fortaleza en producción agrícola ganadera, el liderazgo en tambos y la industria láctea requieren un diseño particular de incentivos para estimular la generación de empleo rural y la instalación de familias en los núcleos productivos.

El nodo Santa Fe presenta aglomerados urbanos vulnerables, teniendo un capítulo preponderante la situación de niños y niñas en riesgo. Según el Censo Nacional de Población 2001, 14,79% de la población de la Región 3 tiene algún tipo de necesidad básica insatisfecha. A su vez, las distorsiones de mercado provocadas por subsidios sectoriales, sin ordenamiento estratégico, no contribuyen a empoderar cadenas con previsión de largo plazo.

En el nodo Rosario la pobreza urbana y el empobrecimiento son problemas relevantes, se vislumbran incrementos alarmantes de trabajo en negro, precariedad, informalidad y condiciones de riesgo laboral, particularmente en los jóvenes. Se revela, además, que existen flujos migratorios al interior de la región que terminan reforzando el problema de la formación de asentamientos irregulares, hecho acentuado en la ciudad de Rosario donde cerca de 10% de la población vive en este tipo de asentamientos. Los dispositivos en materia social han sido abordados de forma segmentada, señalándose la necesidad de capacitación de los recursos humanos y la reconversión de los planes sociales en emprendimientos productivos. La vivienda social y la inserción de los jóvenes son temas no resueltos. Las falencias en la provisión de agua potable, de gas natural, de energía eléctrica, de los sistemas cloacales y del transporte público son cuestiones de resolución prioritaria.

En el nodo Venado Tuerto adquieren gran importancia las temáticas de tercera edad y pobreza, como así también el empleo femenino y su relación con los planes sociales y la violencia doméstica. El 13,94% de la población de la Región 5 es mayor de 65 años, lo que la transforma en una de las regiones con mayor porcentaje de adultos mayores en la provincia y en un desafío a las políticas sectoriales de los próximos años.

También resulta difícil caracterizar a **la cultura cívica y participativa** de la provincia de Santa Fe como un todo. Gran parte de sus características son particulares de determinadas regiones de la Provincia y no son generalizables al conjunto. Debido a esta heterogeneidad, a continuación se presenta una breve caracterización de las distintas sociedades civiles presentes en la provincia⁷.

En la región de Reconquista, las OSC son vistas como expresiones de pertenencia social, y tienen una imagen de agente integrador, frente a la lejanía y/o ausencia del Estado provincial y

⁷ Tomamos como referencia la división de la provincia en regiones realizada por la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas. Las regiones son nombradas según su "nodo". Para mayor información: www.santafe.gov.ar.

del nacional (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). Allí, tradicionalmente hubo pocas oportunidades de participación ciudadana en las políticas del Estado provincial –así como también en las de los Estados locales-. De hecho, 80% de los entrevistados nunca antes había participado de procesos similares. De este modo, el proceso de planificación participativa se observa como una novedad. Esto explica la buena recepción que tuvo el proceso de asambleas y que la principal motivación para los participantes haya sido el simple hecho de poder participar e interactuar con otros actores.

La región de Rafaela, muy pujante económicamente, se caracteriza por un alto nivel de alianzas público-privadas, y por la relevancia que adquiere la interacción del sector económico con la sociedad civil. Tal como señala Madoery (2005), “la característica distintiva del modelo de desarrollo productivo de Rafaela radica en la existencia de un vasto tejido institucional de apoyo al sector productivo con marcados liderazgos compartidos entre organizaciones públicas y privadas que buscan trabajar en forma articulada”.

Allí, las OSC cuentan con importantes recursos humanos y materiales, lo cual se refleja en su rol desempeñado en la vida comunitaria (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). En esta región se observa un interés marcado por la participación, y una importante promoción de los espacios participativos. Este interés está vinculado con la posibilidad de lograr responsabilidad social empresaria y generación de redes, para beneficiar a los sectores más vulnerables. No obstante, el interior de la región puede parecerse más a la región de Reconquista que a la ciudad de Rafaela, en cuanto a la ausencia tradicional de instancias participativas.

La región de Santa Fe cuenta con una “densa red institucional en su sociedad civil, así como una tradición en trabajo comunitario y un compromiso ciudadano en la resolución de problemáticas sociales” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). Parte de esto puede deberse a la mayor presencia de funcionarios públicos que en otras regiones.

La sociedad civil de la región se vio muy marcada por las inundaciones de 2003 y 2007. A partir de esa experiencia, proliferaron las OSC focalizadas en esa temática, que han logrado tener una incidencia muy directa en las políticas públicas desarrolladas. Esto, a su vez, marcó fuertemente el hábito de participar de la sociedad civil. Además, se observa una gran importancia de los movimientos piqueteros, de organizaciones que tratan la temática de género, de cámaras empresariales y de los gremios docentes⁸.

En términos comparados, la sociedad de esta región es conservadora desde el punto de vista cultural, político y social. Al ser la capital provincial, la ciudad de Santa Fe se ha visto permeada por la administración pública.

En el proceso de planificación estratégica regional se observa una dificultad especial en esta región en cuanto a integrar a los municipios y comunas del interior de la región con la ciudad de Santa Fe.

La región con nodo en Rosario se caracteriza por un rico y complejo tejido institucional que ya ha vivido experiencias participativas (especialmente en la ciudad de Rosario). La sociedad civil rosarina es sumamente demandante y organizada, lo cual explica en gran parte los avances de la ciudad en términos de participación e innovación institucional. Esta sociedad

⁸ Levín, Silvia y Venticinque, Valeria. Entrevistadas por Gala Díaz Langou y Leandro Echt, Rosario, 27 y 28 de octubre de 2008. Entrevista personal.

civil activa, junto con un Gobierno municipal dispuesto a abrir los espacios, produce el alto nivel de participación institucionalizada existente en la ciudad.

De este modo, en Rosario se han creado hábitos y espacios de participación formal (en los cuales no solamente intervienen las OSC -en su sentido más amplio, comprendiendo a sindicatos y universidades por ejemplo-, sino también los sectores empresariales) e informal, ya que desde el Estado hubo una gran apertura, y desde la sociedad civil un gran compromiso con la participación. Y, aunque el mayor desarrollo en este sentido se alcanza en la ciudad de Rosario, sus experiencias participativas tienen un efecto derrame e influyen en toda la región. Por lo tanto, es posible afirmar que en Rosario hay un ejercicio más vasto y experimentado de la participación ciudadana.

En lo que respecta específicamente al Plan Estratégico, Rosario ya ha vivido esa experiencia con el Plan Estratégico de Rosario y luego con el Plan para la Región Metropolitana. Es así como la región Rosario se constituye en uno de los terrenos más fértiles a nivel provincial para la iniciativa del plan estratégico regional.

De este modo, considerando la experiencia con la que cuenta la región en estos procesos, no resulta extraño que los participantes valoren a la participación. No obstante este factor, que parece ser común a todas las regiones, en la región con nodo en Rosario se presentan perspectivas particulares y claramente distintas de las que tienen los participantes de otras regiones. Por ejemplo, se enfatiza como resultado el conocimiento que obtienen los funcionarios públicos acerca de las realidades locales, que a su vez, utilizarán potencialmente como insumos en el diseño de políticas públicas para la región.

Estas particularidades de la región se observan también a la hora de identificar las razones por las cuales los participantes se involucran en el proceso: más de 70% de los entrevistados en esta región asocian su involucramiento en las asambleas con la participación, ya sea por la posibilidad que se presenta, por el deber que ellos sienten que tienen como ciudadanos, o por la creencia última en formas de gobierno participativo.

La región con nodo en Venado Tuerto ha sido tradicionalmente una sociedad rural y agrícola-ganadera, con una importante presencia del Partido Justicialista en sus gobiernos locales.

Tal como se desprende de la entrevista realizada a Venticinque, en esta región la sociedad civil es muy conservadora, y no existe la tradición participativa que se observa en Rosario o Rafaela. En esta región no se ha logrado la masividad en la participación como ha sucedido en los otros nodos. Es posible que la tradición y cultura política venadina influyan en la apatía de la sociedad a la hora de involucrarse en procesos participativos. La mayoría de los participantes entrevistados en la región no habían participado previamente de procesos similares. Además, al comentar las razones por las cuales participan, han identificado como principal factor la posibilidad en sí de participar o de interactuar con otros actores.

Este factor, que también se hace presente en Reconquista, podría ser identificado como una característica de las sociedades civiles de las zonas agrícola-ganaderas de la Provincia. En estos ámbitos, la posibilidad de interactuar con funcionarios no es frecuente, y es probable que por ello los espacios como las asambleas sean vistos como oportunidades de conocer y generar intercambios con otros actores.

Estas diferencias entre las regiones santafecinas son notorias incluso para la población de cada una de ellas. En las entrevistas realizadas se mencionó que las distintas sociedades

santafecinas tienen un factor común: un sentido de pertenencia a la Provincia. Los habitantes de la Provincia destacan las particularidades de su región a partir de la comparación con otras regiones. Es común escuchar, por ejemplo, a los santafecinos del interior relatar sus prácticas para diferenciarse de Santa Fe o Rosario. Sin embargo, es este mismo sentido de relativización respecto de las otras regiones, lo que ha permitido un alto grado de permeabilidad entre ellas, respecto de las experiencias del resto de la Provincia. Esto resulta evidente en las expectativas que tienen los ciudadanos del nuevo gobierno. El hecho de que gran parte del equipo gubernamental de la Provincia provenga de la experiencia local de Rosario, contribuyó a que muchos de los participantes entrevistados esperasen que esas prácticas participativas locales se extendan al conjunto del territorio provincial.

Hasta este punto hemos realizado una breve revisión de la provincia de Santa Fe en términos de las características socioeconómicas que incidieron en la participación estratégica participativa en términos de las diferentes sociedades civiles presentes en sus regiones. Ahora es necesario enfocarse en los **aspectos político-institucionales** que enmarcaron el proceso de planificación estratégica durante el 2008.

El 11 de diciembre de 2007 asumió en el Poder Ejecutivo de la provincia el Frente Progresista, Cívico y Social, rompiendo así con una tradición de 24 años de

gobiernos peronistas. Este hecho también fue histórico, ya que por primera vez una provincia argentina tendría un gobernador socialista: Hermes Binner. Muchas eran las expectativas de cambio que recaían sobre el flamante gobierno. En su primer mensaje como Gobernador, el ex Intendente de Rosario manifestó la necesidad de cambiar la realidad santafecina en un sentido progresista. Esto, en sus propias palabras implicaba “como punto de partida, repensar la democracia” (Binner, 2007). El componente de democracia participativa fue destacado desde el inicio por el nuevo gobierno: “la democracia de proximidad aparece como punto de encuentro entre la democracia representativa y la participativa” (Binner, 2007). Así, se anunció la voluntad política del nuevo gobierno para convocar a la participación ciudadana.

La descentralización de la provincia significa comenzar a transitar una nueva forma de gobernar. (...) La descentralización permite estudiar la realidad local, proponer planes estratégicos para cada región e integrar la provincia en un único plan estratégico.

(Hermes Binner, gobernador de la provincia de Santa Fe, en su discurso inaugural)

Por otra parte, esta voluntad también se orientaba a gestar una nueva relación con los gobiernos locales. La descentralización planteada por el nuevo gobierno pretendía romper con los patrones de territorialización de la política que habían predominado en las gestiones anteriores, para promover prácticas de participación ciudadana en los ámbitos locales. Esto implicaba un cambio en la lógica política que afectaba al rol de los Senadores, Intendentes y Presidentes Comunales. Las reformas que se dieron en el organigrama provincial ilustran claramente este punto. La Subsecretaría de Municipios y Comunas, dependiente de la Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación, fue transformada en la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Esta Secretaría fue nombrada responsable tanto de ejecutar el proceso de planificación estratégica, así como de

Es nuestra responsabilidad convocar al diálogo y a la participación a todos los sectores sociales, económicos y políticos de nuestra provincia.

(Hermes Binner, gobernador de la provincia de Santa Fe, en su discurso inaugural)

gestionar los vínculos de la provincia con los gobiernos locales. Desde ese entonces, ya se vislumbraba la estrecha vinculación existente entre el proceso de planificación con la descentralización territorial en regiones.

En lo referido al contexto político, en el transcurso del 2008, ciertos sucesos incidieron sobre el proceso de planificación estratégica. El más notorio de éstos fue el conflicto del Gobierno nacional con el campo, que tuvo su correlato en la Provincia ya que, tal como fue mencionado anteriormente, Santa Fe es una provincia principalmente agrícola ganadera, por lo que este conflicto incidió marcadamente en el escenario político. Otro suceso importante durante el 2008 para la agenda política fue el intento fallido del Gobierno provincial de realizar una reforma fiscal, proyecto que no fue aprobado por el Poder Legislativo.

Ambos sucesos tuvieron sus implicancias en el proceso de planificación estratégica. Por un lado, el conflicto con el campo supuso una movilización de los sectores agropecuarios que, en ocasiones, actuaba como una “competencia” en términos de convocatoria a las asambleas, pero en otras ocasiones, dado el alto nivel de participación de la sociedad en ese momento, fue un factor que fomentó la asistencia en la planificación. Por otra parte, el intento de reforma fiscal sirvió para visibilizar los acuerdos vigentes detrás de la coparticipación provincial. Muchas de las autoridades locales retomaron fuertemente el vínculo con el Gobierno provincial (también debido a un cambio en la política de este último hacia los primeros), y apoyaron el proceso de planificación estratégica vinculado con la regionalización, como parte de la nueva forma de relacionamiento entre los dos niveles subnacionales de gobierno.

De este modo, en la implementación de la política de planificación estratégica se observaba la voluntad de un gobierno recientemente asumido y que era explícito en su intención de renovar el vínculo con la ciudadanía y las autoridades locales, en un marco de descentralización y planeamiento participativo.

En síntesis, es posible afirmar que el contexto que enmarcó al proceso de planificación estratégica en lo socioeconómico fue positivo (debido principalmente al crecimiento económico), pero desigual entre las regiones. Las prácticas culturales también pueden ser diferenciadas marcadamente dentro de la Provincia, y sus sociedades civiles reflejan esto. Finalmente, el contexto político también fue positivo (en el sentido de que se trataba de un nuevo gobierno con altos niveles de legitimidad política con voluntad política para descentralizar y promover la participación), con algunos matices referidos a sucesos determinados.

3. Acerca de los actores

Las asambleas que se utilizaron para implementar la planificación estratégica, fueron caracterizadas por una gran diversidad entre los actores participantes. Entre ellos, podemos encontrar representantes de OSC (tanto centros académicos, como asociaciones de colectividades, instituciones de base, bomberos voluntarios, centros de jubilados, asociaciones profesionales, juntas vecinales, representantes sindicales, cooperativas escolares y clubes barriales, entre otros), representantes de instituciones educativas (docentes y autoridades), vecinos, empresarios, comerciantes, representantes de hospitales, representantes de las fuerzas de seguridad, afiliados políticos y autoridades gubernamentales. De este último grupo de actores cabe mencionar que estuvieron presentes en las asambleas tanto funcionarios locales (Presidentes de Comuna, Intendentes, Concejales, y funcionarios públicos) como provinciales (desde Ministros a Directores Provinciales).

En esta sección se presentan las motivaciones y los intereses de los actores para participar de las asambleas, sus recursos para hacerlo y las capacidades que desarrollan en el proceso.

Motivaciones

El posible impacto de los espacios de participación en los vínculos entre Estado y sociedad civil está vinculado -parcialmente- con las **motivaciones** por las que acceden y participan los actores. Algunas motivaciones pueden funcionar como habilitadoras para la creación y sustentabilidad de los espacios, mientras que otras pueden obstaculizarlos (Weyrauch, 2008).

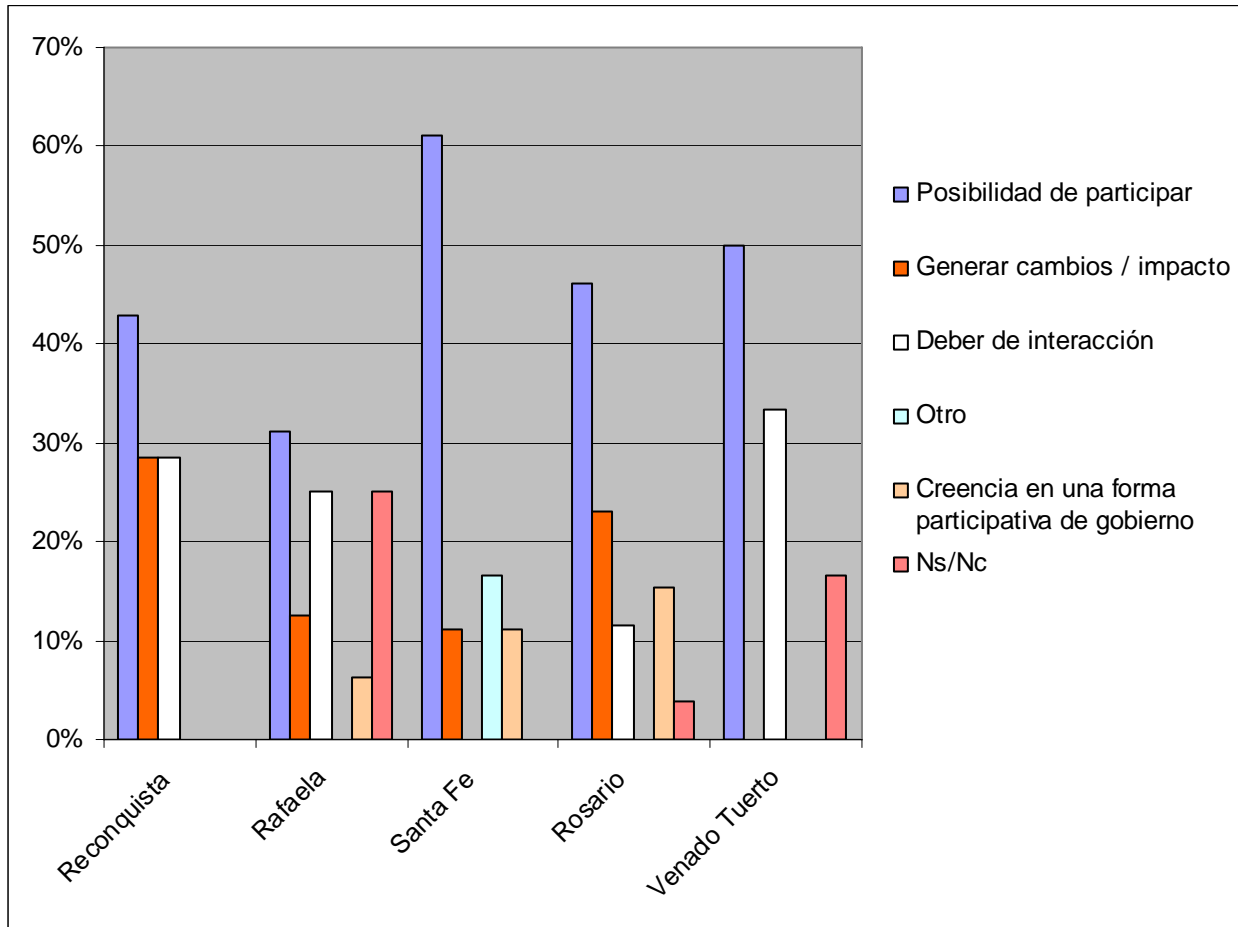
A los participantes entrevistados se les preguntó por qué participan de las asambleas. Como respuesta, 47% de los entrevistados mencionó la existencia de la posibilidad de participar. Ésta constituye la principal motivación citada, lo cual es importante a la hora de medir tanto los resultados de esta primera etapa, como al momento de planificar nuevas fases. Resulta claro que para casi la mitad de los participantes el mecanismo es valioso en sí mismo, por lo cual haberlo creado y posibilitado puede capitalizarse como un logro político. En este sentido, cabe resaltar que las asambleas como mecanismo para la planificación estratégica se constituyeron como un componente novedoso en la provincia de Santa Fe. Nunca se había convocado a la sociedad civil a participar de una política pública de esta magnitud a escala provincial. El lanzamiento del proceso de planificación participativo por parte de un gobierno que acababa de asumir despertó la curiosidad de muchos de los participantes entrevistados, y fue eso también en parte lo que los motivó a participar.

El 16% de los participantes entrevistados identificó la posibilidad de generar cambios o impactar en las políticas futuras del gobierno; mientras que 15% participó en las asambleas por la posibilidad de interactuar con actores de otros sectores u orígenes geográficos. Finalmente, 10% mencionó que participa por su creencia en el gobierno participativo, y las responsabilidades de los ciudadanos y funcionarios de involucrarse en ese modelo.

La participación en las asambleas es un trabajo nuevo que requiere de un acostumbramiento y una paciencia, y se ve que con el tiempo va a ir dando sus frutos.

(Gustavo Darío Sella, Presidente de la Comuna de Suardi)

Gráfico N°1: ¿Por qué participa de las asambleas? (en % por región)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto “Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”.

En este sentido es útil resaltar el carácter de las asambleas como espacio para “ver y ser visto”. Esto es, las asambleas se han convertido crecientemente en un espacio político, de las que los actores -tanto del oficialismo como de la oposición- no quieren ausentarse. Al asegurar la presencia de muchas autoridades públicas y políticos, y por ende jerarquizar la importancia del mecanismo, se brinda un incentivo para la ciudadanía en general y las OSC, ya que participar en estos espacios les permite interactuar con funcionarios de alto nivel. En muchos sentidos este acercamiento entre Estado y sociedad civil resulta sumamente novedoso. Muchos participantes señalaron que la posibilidad de interactuar con personas que antes consideraban que estaban muy lejos de sus realidades constituye un gran incentivo a la hora de participar. Es probablemente por esta razón que en las primeras asambleas predominó un tono de demandas y reclamos en la participación. No obstante, esto fue mutando hacia una participación más propositiva con el avance de las asambleas.

Algunos participantes mencionaron como un incentivo a la participación, la posibilidad de poder expresarse, independientemente de su precedencia institucional. En este sentido, la metodología también cumple un rol importante en la promoción de la

Las asambleas ayudan para que distintas instituciones se sientan parte de un proyecto común, es una actividad política de todos.

(Raúl Selmi, San Javier)

participación, ya que fomenta que las asambleas sean espacios donde se escucha a todos los participantes por igual, incluso a aquellos que no tuvieron voz por mucho tiempo. Esto, en el mejor de los casos, puede concluir en políticas públicas diseñadas participativamente o, como mínimo, en la constitución de un espacio catártico⁹.

Todos los motivos arriba mencionados para participar resultan muy positivos en lo que refiere al fortalecimiento del espacio. De hecho, un indicio de la sostenibilidad de las asambleas ciudadanas puede ser el considerable porcentaje de respuestas positivas (60%) por parte de los participantes a la pregunta de si seguirían participando de estos espacios.

Ahora bien, también existieron factores que obstaculizaron la participación y el fortalecimiento de los vínculos entre Estado y sociedad civil. Entre los factores propios de las asambleas, los entrevistados destacaron algunas dificultades en la comunicación del proceso (por ejemplo, que no hayan llegado algunas de las invitaciones a los participantes a tiempo). Otro factor endógeno de las asambleas, fue la elección del horario y los lugares en los que serían realizadas. En algunas regiones, como la del nodo Reconquista, para los participantes era necesario viajar cientos de kilómetros para poder asistir. Por otra parte, el horario escogido (de 17 a 20 horas), dificultaba que personas con compromisos laborales fijos pudiesen asistir. La notable rapidez con la que se llevó a cabo todo el proceso, también actuó como un obstáculo, en el sentido de que fue difícil instalar a la planificación y a las asambleas en la agenda pública a través de los medios de comunicación¹⁰.

Por otro lado, otros factores intrínsecos de la cultura santafecina también actuaron como obstáculos en la promoción de una mayor participación en las asambleas. La falta de cultura participativa en la Provincia (con la excepción del nodo Rosario), bajo el supuesto de descreimiento hacia este tipo de procesos y de desconfianza hacia los actores estatales, fue uno de los principales obstáculos. Los procesos de planificación participativa son, de por sí, proyectos a largo plazo, lo cual puede desincentivar la participación al no brindar resultados concretos en el corto plazo. Además, algunos participantes mencionaron que ellos dejaron de

Cuando se hablaba al inicio de las asambleas, un ministro siempre decía que el plan estratégico era un deseo y no una realidad. Pero la gente quiere concreciones.

(María Teresa Pandolfo, Diario El Litoral)

participar, porque consideraron que el Gobierno provincial convocaba las asambleas como una medida de validación de sus políticas. Es posible que este haya sido el caso en algunas ocasiones, pero también cabe resaltar que se incorporaron cambios en el plan de gobierno provincial a partir de los resultados de las asambleas. Un caso paradigmático fue la decisión de crear un nuevo Hospital en Las Toscas (nodo Reconquista), a partir de la cantidad de menciones y respaldos que obtuvo este proyecto que anteriormente había sido eliminado del plan de gobierno.

A pesar de estos casos aislados, es posible afirmar que para que se genere un intercambio positivo entre Estado y sociedad civil que redunde en una incidencia efectiva de la segunda en políticas públicas hay un largo camino por recorrer, ya que en este aspecto hay una influencia casi determinante de la cultura predominante. La participación es una práctica democrática que necesita de un ejercicio regular para tener efectos auténticos.

⁹ La metodología se discutirá con mayor profundidad en la sección de modalidades de interacción en las asambleas.

¹⁰ Ver con mayor detalle en la Sección III, en Gestión de la información.

Recursos

Otro aspecto relevante que impacta en la participación en los espacios son los **recursos**. Por ejemplo, el hecho de contar con conocimiento técnico sobre temas específicos o con presupuesto destinado a sostener la participación en el espacio puede actuar como promotores a la hora de participar. Además, otros recursos, tales como la dependencia legal o económica de otros actores, pueden constituir una limitación.

Los participantes entrevistados identificaron dos tipos de recursos vinculados con la participación en las asambleas: tiempo y dinero. Cerca de un cuarto de los participantes no consideró que participar de las asambleas le insumiera algún recurso, mientras que 30% mencionó el dinero, y casi la mitad de los participantes hicieron alusión al tiempo. La gran mayoría de aquellos que respondieron positivamente a la pregunta y aclararon que les insumía recursos económicos, aclararon que dichos recursos eran propios. De los entrevistados, solamente dos personas respondieron que utilizaban recursos de la organización para participar de las asambleas.

Por otro lado, las asambleas también proveen de nuevos recursos a sus participantes, que en ocasiones son interpretados como beneficios que se obtienen de participar, o como respuestas a sus necesidades. En este sentido, 30% de los entrevistados consideró que no obtenían ningún beneficio por participar. Sin embargo, cerca del 70% restante mencionó que sí los obtenían: la posibilidad de aportar, aprender, y generar contactos – entre otros.

Uno escuchando aprende a priorizar, a ver lo que la gente considera como más necesario.

(Jorge Álvarez, Subsecretario de Coordinación y Gestión Territorial, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado)

Desarrollo de capacidades

Consideramos también relevante analizar cómo contribuye la participación de los actores en el espacio de las asambleas ciudadanas al **desarrollo de sus capacidades**. Es un punto crucial para luego evaluar la forma en la que los espacios conducen –o no- a la construcción de capital social en las comunidades. Además, si se considera poder continuar con este tipo de iniciativas participativas del Gobierno provincial, sería positivo determinar en qué medida se puede ir construyendo sobre las capacidades desarrolladas para ir avanzando en la gestión participativa.

Esto fue una escuela de ciudadanía.

(Federico Crisalle, facilitador del proceso de asambleas)

En términos generales, 76% consideró que se generaron o fortalecieron sus capacidades a partir de su participación en las asambleas. Ahora bien, ¿qué tipo de capacidades se desarrollaron? Esto depende en gran medida del tipo de actor que se considere.

La planificación como proceso participativo, sirvió para fortalecer la práctica democrática de la **sociedad civil** de involucrarse en los asuntos públicos. En este sentido, fueron muchos los entrevistados que señalaron que (con la excepción de la región del nodo Rosario) los participantes tuvieron una de sus primeras prácticas participativas en las asambleas. Varios facilitadores de las asambleas entrevistados mencionaron haber observado un proceso de maduración –en términos del tipo de aportes- de los participantes: mientras que en las primeras asambleas muchos de los participantes fueron con reclamos o sin visiones formadas, hacia las últimas rondas de asambleas, fueron varios los que llevaban proyectos concretos y propuestas de política pública.

En este sentido, parecería que la planificación generó cierto sentido de concreción y responsabilidad entre los participantes. La proximidad de los funcionarios de primeras y segundas líneas del gobierno provincial en las asambleas también fue mencionada como un incentivo clave por muchos de los participantes.

[La planificación participativa] es un proceso de aprendizaje colectivo, no sólo en términos de los proyectos que se desarrollan, sino en términos de fortalecimiento de la democracia.

(Vanesa Oddi, Directora Provincial de Planificación Socio-Institucional, Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas)

El proceso también ocasionó importantes cambios hacia el interior del **Estado**. A pesar de que una fracción significativa del equipo de gobierno que gestionó esta política provenía de Rosario (municipio donde se había implementado la planificación estratégica participativa) y tenía experiencia en el tema, el cambio de escala a la gestión provincial no fue un factor menor. El proceso de planificación sirvió para que el equipo de gestión conozca la provincia, las diferencias entre las regiones, la burocracia provincial y las diferentes formas de comunicación. Además, al ser un proyecto que involucraba a todos los sectores del gobierno, fue un proceso de aprendizaje en el trabajo interministerial. Aquí es importante remarcar que cada ronda de asambleas era precedida de una reunión interministerial (tal como se menciona en la sección de descripción del proceso de planificación estratégica); que el equipo de facilitadores fue constituido con integrantes de diversos ministerios; que los ministros apoyaban la participación de sus equipos técnicos y de gestión; y que la elaboración del documento del plan estratégico se realizó en colaboración del equipo coordinador (de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas) con los ministerios. Casi todos los funcionarios provinciales entrevistados señalaron que la planificación estratégica sirvió para conocer mejor a todo el equipo de gobierno y fue una práctica en la generación de un plan integral para la Provincia. Esto es especialmente relevante cuando se considera que la gestión de la planificación estratégica a nivel provincial supuso la complejidad adicional de estar haciéndolo desde un frente y no desde un solo partido político.

Estos dos puntos (el mejor conocimiento de la provincia y el trabajo interministerial) se encuentran estrechamente vinculados con la generación de una mirada estratégica por parte de los funcionarios provinciales a la hora de gestionar. Además, se fortaleció el vínculo con los gobiernos locales, no sólo porque los funcionarios provinciales se desplazaron a las distintas regiones, sino porque las autoridades locales fueron convocadas especialmente a una primera ronda de asambleas al inicio del proceso.

Yo hoy conozco al menos a una persona de confianza de cada ministerio. Nos facilitó la gestión.

(Fabiana Chiavon, Facilitadora del proceso de asambleas)

4. Acerca de las modalidades de interacción

En esta sección se presentarán las modalidades de interacción que se dieron en las asambleas. Para analizarlas, se describe cómo los actores interactuaron antes, durante y después de las asambleas. Se examinará el acceso que hay para participar en las asambleas, la regulación existente en ellas, la calidad de participación, quiénes lideraron las asambleas, y cómo se organizaron en términos metodológicos y de gestión de la información. Finalmente, se analizarán los resultados que han producido las asambleas.

Acceso

En términos del **acceso**, es necesario notar que las asambleas son un espacio donde los participantes son invitados a formar parte. Normativamente, esto es sin restricción alguna. En las entrevistas con los organizadores surgió fuertemente la idea de hacer “todo lo posible” para que todos los que quisieran participar de las asambleas pudieran hacerlo. Sin embargo, el hecho de haber realizado las asambleas en las ciudades nodo, actuó como una limitación para la participación de los habitantes del interior de cada región. Pero, visto de otro modo, la descentralización hacia los nodos regionales, facilitó la participación; de haber realizado las asambleas en la capital de la provincia, la participación hubiera estado más limitada. En términos generales, el acceso a las asambleas fue bueno. Las invitaciones especialmente dirigidas por el Gobernador a cada uno de los ciudadanos que manifestaba interés de participar y se registraba en la base de datos fueron un ejemplo de la modalidad de la convocatoria.

Regulación

Para analizar el grado de **regulación** presente en las asambleas, en primer lugar hay que remarcar que las asambleas no están sujetas a ninguna regulación. No se constituyeron a través de un Acta de Constitución como se dio en otros procesos de planificación estratégica. El hecho de que un espacio funcione informalmente no necesariamente incide sobre su funcionamiento. Bien es sabido que el reconocimiento formal de los espacios no conduce necesariamente a su buen funcionamiento. No obstante, la institucionalización de los espacios –en lo que refiere a su regulación interna y perdurabilidad- puede ser identificada como un paso clave en el funcionamiento de los mismos como instituciones democráticas (Weyrauch, 2008). Esto se debe a que la institucionalización contribuye al establecimiento de reglas claras y transparentes para el funcionamiento de los espacios, y también promueve la continuidad de los mismos más allá de gestiones de gobierno particulares que los susciten. En síntesis, las asambleas son espacios informales, con reglas internas formales pero no escritas (por lo menos no para los participantes), objetivas y generales.

Cuando se consultó a los participantes acerca de la regulación de las asambleas como espacio de interacción entre Estado y sociedad civil, la mayoría (54%) consideró necesario regular los espacios. Cabe señalar que gran parte de los participantes que consideraron relevante reglamentar las asambleas, lo hicieron para fomentar su perdurabilidad y continuidad temporal.

Hay que ir fortaleciendo estas instancias con más información y sobre todo con resultados.

Creo que eso va a ser más efectivo que darle formalidad

(Nora Ventroni, Facilitadora del proceso de asambleas)

Sin embargo, existen dos grupos de argumentos que se inclinan por la no-reglamentación del proceso. Desde una perspectiva más bien normativa, se sostiene que no es deseable institucionalizar los espacios participativos antes de verlos funcionar. Esto se debe a que permite un momento de experimentación previo a su regulación, para luego formular una norma que sea más acorde a la realidad y también ir modificando las reglas de funcionamiento de acuerdo a las necesidades de los actores participantes. Este último punto fue retomado por los organizadores y por muchos de los funcionarios de gobierno, y parte de la creencia de que son procesos que intrínsecamente se construyen de “abajo hacia arriba”, aún cuando son iniciados por el gobierno. En este plano, además se sostuvo que el énfasis debe colocarse en la institucionalización de los productos del proceso de planificación estratégica participativo (concretamente, el plan de gestión y los proyectos estratégicos) y no en los medios del mismo.

El segundo grupo de argumentos es de naturaleza práctica y gira en torno de las limitaciones que tuvo el gobierno en el momento particular en el que se iniciaron las asambleas. El Gobierno provincial llevaba pocos meses de gestión, y no contaba con una mayoría sólida en el Congreso, por lo que el único medio disponible para la reglamentación de las asambleas en el tiempo que lo deseaban era el decreto. Ahora bien, reglamentar un proceso participativo por decreto, no parece tener mucha lógica. Por otra parte, en la opinión pública se comenzó a vincular fuertemente (probablemente, con fundamentos) el proceso de descentralización y regionalización (estrechamente relacionado a la planificación estratégica) con la iniciativa de reforma constitucional del gobierno del Frente Progresista, Cívico y Social. Este proyecto incluía una reforma del Congreso y planteaba la unicameralidad, eliminando el rol de los senadores. Por lo tanto, muchos de los senadores (y especialmente aquellos de la oposición) se opusieron públicamente a la regionalización y descentralización. Intentar aprobar un proyecto para reglamentar la planificación estratégica hubiese implicado incluir la regionalización y descentralización, lo cual lo volvió en una iniciativa inviable.

Sin embargo, es importante resaltar, que en cuanto a la regulación interna de las asambleas, y tal como se comenta más adelante al describir la metodología, los facilitadores daban a conocer a sus grupos las reglas que se debían seguir a la hora de participar.

Calidad de la participación

Otro punto relevante para analizar las modalidades de interacción que se dan en las asambleas es observar la **calidad de la participación**. Para ello, intentamos evaluar cuán democráticas y plurales fueron como espacio de vinculación entre Estado y sociedad civil, tal como se menciona en el Anexo 1.

En este sentido, más de tres cuartos de los entrevistados consideraron que los actores que participan de las asambleas son representativos de la sociedad, lo cual pareciera ser un buen indicador en cuanto a la pluralidad de participación que se da en los espacios. Aquellos actores que pudieron asistir a asambleas en distintas regiones (tales como los facilitadores, los Ministros o el equipo de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas) señalaron que esto tiende a variar por región. En Rosario, la participación fue horizontal entre los actores presentes. En el norte, especialmente en Reconquista, la participación fue corporativista, en el sentido que muchos de los participantes iban en representación de alguna organización (el caso paradigmático eran las maestras de escuela) y no simplemente como ciudadanos/as. No sólo varió la forma organizativa de los participantes, sino también su pluralidad en sí. Por ejemplo,

fue marcado que en la región de Venado Tuerto asistieron menos funcionarios locales que en el resto de las regiones.

No obstante, al preguntarles si considerarían necesario incorporar a otros actores al

Estos espacios de participación presuponen una ciudadanía que disponga de un umbral básico del que están desprovistos muchos ciudadanos. En la medida en que la sociedad es precarizada por los efectos de la desigualdad y la pobreza, eso impactará en las expectativas de tener mayor participación.

(Osvaldo Iazzetta, Universidad Nacional de Rosario)

proceso de asambleas, más de la mitad de los entrevistados respondió afirmativamente. Entre los actores que deberían ser incorporados, se mencionó, mayoritariamente, a los jóvenes, a los empresarios (así como también industriales, comerciantes y microemprendedores), a actores políticos (Intendentes, Presidentes de Comuna y Concejales), y a instituciones de base que sean representantes de las clases más desposeídas. También fueron mencionados los académicos y los medios de comunicación como actores que se vieron subrepresentados en las asambleas. Contrariamente, es necesario destacar la amplia participación y asistencia de los adultos mayores y las mujeres, quienes fueron mayoría en las asambleas.

En relación con la escasa participación de instituciones de base territorial que representen a los sectores más vulnerables, Esteban Santantino sostiene que “no parecían encajar las cuestiones de necesidades básicas en el ámbito de las asambleas, donde se hablaban cuestiones que pertenecían a otra realidad”¹¹.

Una de las explicaciones posibles para la escasa presencia de los actores más desposeídos, tendría que ver con que los canales de comunicación que se utilizaron para difundir el proceso (correos postales y electrónicos, difusión en periódicos, radio y televisión, y llamados telefónicos personalizados), no fueron los adecuados para que aquellos sectores identifiquen el espacio como propio, ya que difícilmente logren tener acceso a los mismos. Esto puede también tener implicancias en el acceso al espacio; la ausencia de estos sectores puede ser un indicador de que –a pesar de que el espacio esté formalmente abierto a todos– existen factores estructurales que inciden sobre el acceso efectivo al mismo esté restringido para determinados grupos. Sin embargo, desde la Secretaría organizadora se intentaron tomar medidas especiales para generar mayores niveles de convocatoria entre estos grupos. Por ejemplo, se utilizaron radios comunitarias para difundir las rondas de asambleas.

Más allá de la presencia de determinados actores, es necesario incorporar al análisis la pluralidad efectiva que existe en el espacio. Esto es, ¿quiénes tienen la oportunidad de expresar sus opiniones y defender sus intereses? ¿Es esta oportunidad igual para todos? Evidentemente, las respuestas a estas preguntas incidirán sobre cuán democrático –o no– resulte el espacio. En este sentido, se les preguntó a los participantes entrevistados si consideraban que todos los asistentes tuvieron las mismas oportunidades para exponer sus visiones, y una abrumadora mayoría (91%) respondió afirmativamente. Resulta evidente la importancia del rol de los facilitadores en lograr que la palabra circule equitativamente. Los facilitadores recibían,

Valía lo mismo la palabra de un puntero barrial de una vecinal que la del Gobernador

(Rodrigo Borla, Senador Provincial de Santa Fe por el Frente Progresista)

¹¹Girardo, Silvana; Masiá Rojkin, Francisco y Santantino, Esteban. Entrevistados por Gala Díaz Langou y Leandro Echt, Rosario, 28 de octubre de 2008. Entrevista personal.

antes de cada ronda de asambleas, indicaciones muy claras acerca de la necesidad imperiosa de permitir que todos expusieran su opinión. Al ser la mayoría de los facilitadores funcionarios públicos sin previas experiencias en manejo de grupos, resulta notable la eficiencia que se logró en este sentido.

Otro aspecto importante a la hora de determinar la calidad de la participación es el grado de confianza que existe entre los actores involucrados. Esto es crucial de evaluar tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Por un lado, todavía persiste la creencia dentro de determinados sectores del Estado de que las decisiones de política pública deben ser tomadas

Es una época especial de descreimiento en las instituciones, el objetivo es volver a empezar, y recuperar los valores perdidos. La participación es el primer paso para reconstituir la confianza.

(Noemí Vivas de San Lorenzo, Asociación Artistas Sin Fronteras)

exclusivamente desde el Estado -por lo que no convocan a actores de la sociedad civil. Por otro lado, desde la sociedad civil aún se mantiene una gran desconfianza hacia el Estado. Sin embargo, en el caso particular de las asambleas, más de 80% de los participantes respondió que sí existía confianza. Este punto, como veremos más adelante, trae consigo importantes implicancias para el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Liderazgo

Como se menciona en el Anexo 1, definimos como **liderazgo** a la creación, convocatoria y definición de la agenda de trabajo. En el proceso de asambleas para la planificación estratégica, es el Gobierno provincial, especialmente la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno quien lidera. El proceso de planificación en sí fue una iniciativa del Frente Progresista, Cívico y Social que se planteó en campaña. Al asumir, se comenzó a planificar cómo iba a llevarse adelante este proceso. Se decidió, desde el Ejecutivo provincial,

La agenda fue muy consensuada, y ese consenso de base habilitó los procesos siguientes.

(Fabio Moschen) Director Provincial de Planificación Económico-Productivo, Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas)

que se iba a realizar una primera ronda de consulta con las autoridades locales, luego una ronda de diagnóstico con la ciudadanía, y luego una ronda por cada uno de los tres ejes (físico-ambiental, económico-productivo, y socio-institucional). Para cada una de las rondas, la Secretaría coordinadora elaboraba una propuesta temática y metodológica que discutía con los Ministerios involucrados. Una vez que se consensuaba, se realizaba un primer testeo metodológico en las reuniones interministeriales que se llevaban a cabo, y los otros funcionarios de la gestión

opinaban acerca de la claridad de la metodología y realizaban sugerencias acerca de los contenidos. Finalmente, se ejecutaba la agenda de trabajo en las asambleas con los participantes que asistían.

No obstante, es interesante observar en los debates que se dan dentro de las asambleas también existen liderazgos identificables y relevantes a la hora de tomar decisiones. Del total de los participantes entrevistados, más de 50% no identifican líderes o actores que adquieran mayor protagonismo por sobre el resto en los grupos de trabajo; 21% afirmó que sí existen, y el resto no supo responder la pregunta. Entre los mencionados como líderes, se destacan los profesionales y el sector de la educación (en su mayoría, docentes). Además, muchos resaltaron que las capacidades de liderazgo se vinculan con características personales más que con recursos o pertenencias sectoriales. A su vez, cabe destacar que muchos entrevistados mencionan que, si bien no hay actores que lideren, sí aparecen ciertas posturas que adquieran mayor protagonismo que otras, o que los liderazgos dependen de la temática sobre la cual se esté debatiendo.

Se intentó buscar una metodología que permitiera que el ciudadano común o las instituciones no especializadas pudieran participar al igual que el que tuviera más conocimientos.

(Mariano Romero Acuña, Facilitador de las Asambleas)

Organización

Otra dimensión relevante para capturar la naturaleza de las vinculaciones entre Estado y sociedad civil que se hicieron presentes en las asambleas, consideradas como espacios participativos, es la **organización**. En este sentido, es relevante observar la metodología que fue empleada y cómo se gestionó la información.

Ahora bien, sabemos que las **metodologías** eran ampliamente discutidas y consensuadas antes de cada ronda. Pero ¿en qué consistían? Es necesario recordar, como se mencionó en la descripción del proceso de planificación estratégica, que el eje socio-institucional abarcó 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 eje socio-institucional fue abordado según una técnica que vinculó las principales cuestiones sociales, culturales e institucionales de cada región con los derechos fundamentales que su resolución debería asegurar, y las acciones y actores que deberían involucrarse para su atención integral en cada caso. Al igual que en los otros dos ejes, la metodología de trabajo empleada en las asambleas ciudadanas a lo largo del proceso buscó garantizar los principios de igualdad de las voces y de circulación democrática de la palabra. A tal efecto, las asambleas asumieron un formato que privilegió la constitución de grupos de trabajo reducidos (de no más de 30 personas por grupo) coordinados por uno o dos facilitadores cada uno¹².

Lo que se buscaba era que todos tuviéramos el mismo lugar, de un modo igualitario como ciudadanos, ciudadanos con responsabilidad de gobierno y ciudadanos sin esa responsabilidad, juntos elaborábamos en conjunto un proyecto estratégico.

(Pablo Farías, Ministro de Desarrollo Social de Santa Fe)

La metodología fue pensada para resultar lo más simple posible a la hora de ser empleada. Sin embargo, un desafío crucial fue mantener esa simplicidad, sin por eso quedarse en conceptos e ideas básicas. Era necesario profundizar en cuanto a los deseos y necesidades de la

¹² Para ampliar la metodología, ver Sección 1: Descripción del proceso participativo de planificación estratégica.

población. Por eso, en muchos casos, se presentaron proyectos concretos que tenía el Gobierno. Esto resultó en que varios participantes y medios de comunicación consideraron que el Gobierno provincial solamente buscaba “validar” sus proyectos en las asambleas. Al observar el documento final del Plan Estratégico y contrastarlo con el plan de campaña del Frente Progresista, Cívico y Social, parecen haber muchas más similitudes que diferencias. Por su parte, los funcionarios sostienen que los proyectos del Frente (postulados en su plan de campaña) surgieron a partir de un proceso participativo. Por lo tanto, consideran natural que no difieran significativamente los resultados de ambos procesos participativos. Probablemente, lo ocurrido se encuentre en algún punto intermedio entre ambos argumentos.

Otro punto importante, en términos metodológicos, fue la insistencia a los facilitadores, por parte de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, de hacer circular la palabra. El equipo de la Secretaría tenía muy en claro el riesgo de que las asambleas se convirtieran en un espacio de *lobby* para grupos organizados que monopolizaran la palabra. Por lo tanto, intentaron minimizar esta posibilidad, con la metodología empleada (que favorecía una pluralidad importante de voces) y a través del entrenamiento de los facilitadores.

La metodología también fue diseñada con el objetivo de minimizar los desniveles en el acceso a la información por parte de los distintos participantes. En las asambleas se les pedía a los participantes que se abstraieran de sus realidades más inmediatas y que lograran visualizar la provincia que deseaban dentro de veinte años. Por supuesto, hay personas que cuentan con visiones más estratégicas que otras y, por otra parte, en este aspecto incide también el saber técnico y el conocimiento acerca de determinados proyectos. El objetivo de la Secretaría fue lograr balancear la información técnica que se podía obtener (y que era de suma utilidad para el desarrollo de determinados proyectos), sin que esto incidiera en que los participantes con formaciones más técnicas determinaran los resultados de las asambleas. En la ronda de asambleas correspondientes al eje socio-institucional, esto se logró al brindarle a quienes querían ofrecer más información sobre algún tema en concreto la posibilidad de contactarse con los equipos de gestión correspondientes. En rondas anteriores, esto había sido hecho mediante cartones en los cuales escribían sus propuestas o sugerencias. En la práctica, en las asambleas, a todos se les otorgaba la misma cantidad de tiempo para expresarse.

Sin embargo, y a pesar del énfasis que colocó en ese punto el grupo coordinador, cuando a los participantes se les consultó si consideraban que existen desniveles en el acceso a la información entre los actores participantes, 63% respondió afirmativamente. Gran parte de los participantes consideraron que existieron desniveles en el acceso a la información entre funcionarios públicos y representantes de OSC o ciudadanos. Por otra parte, es necesario remarcar que muchos participantes lo asociaron con el nivel de estudios de cada individuo, más que con su profesión o sector al que representaba.

Gestión de la información

En lo que respecta a la **gestión de la información**, es necesario observar cómo fue manejada y transmitida la información vinculada con el proceso al interior del equipo de gobierno, y también cómo fue el flujo de información para con los participantes.

Y esto lo dijo el Gobernador, la gente lo para por la calle y le dice: “¿Sabe qué gobernador? Lo que yo dije está incluido”.

(Mónica Bifarello, Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe).

Como fue mencionado anteriormente, las reuniones interministeriales tuvieron un rol crucial en la gestión de la información en el equipo de gobierno. Sirvieron como instancias de socialización de los proyectos que iban a ser presentados en las asambleas, y eran momentos en los cuales aún era posible introducir cambios. Por otra parte, el Ministro que lideró esta iniciativa, el Dr. Bonfatti, Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, llevaba a todas las reuniones de Gabinete (que se realizaban semanalmente los lunes) información acerca del proceso, y se discutían sus aspectos estratégicos. Por su parte, las reuniones de los facilitadores también cumplieron con un rol relevante a la hora de hacer circular la información dentro del gobierno provincial, dado que todos los facilitadores eran funcionarios o personal de planta de los Ministerios provinciales. Finalmente, en cada una de las rondas de asambleas se convocaba desde la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas a los Ministerios más vinculados con la temática a tratar en esa ronda para definir conjuntamente el contenido de las mismas. Cabe señalar que para la ronda de diagnóstico, también se realizaron consultas con las autoridades locales de las regiones para validar los resultados de los diagnósticos. De más está decir que claramente, tanto en la existencia de todos los espacios mencionados como en tantos otros factores (como la asistencia de los más altos funcionarios provinciales a las asambleas), se dilucida la fuerte voluntad política para realizar un trabajo sólido y altamente participativo en la planificación estratégica.

En lo referente a la información brindada a los participantes, una gran mayoría (90%) consideró que los facilitadores de los grupos de trabajo en las asambleas explicaron correctamente los antecedentes de la iniciativa e informaron acerca de cómo continuará el proceso. No obstante, en este sentido también cabe destacar que, como comentarios generales, varios participantes mencionaron que sería positivo enviar material informativo sobre los temas que se tratarán en cada asamblea previamente a las mismas. Esto se intentó realizar en muchas de las asambleas, a través de las invitaciones, pero la información recibida por los participantes no fue percibida como tal. Además, en la primera ronda temática (posterior al diagnóstico) se realizó la “devolución” del diagnóstico, al entregar versiones impresas a todos los asistentes. En las rondas subsiguientes se colocaban gráficas en los pasillos de las escuelas en las que se llevaban a cabo las asambleas con los principales resultados de las rondas anteriores. Muy pocos fueron los participantes que notaron su existencia, y menos aún los que se detuvieron a observarlas. Para que estas devoluciones fuesen posibles, se requirió un gran trabajo de interpretación y sistematización por parte del equipo de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas. El producto más claro de este trabajo es, por supuesto, el documento final del plan estratégico. A su vez, se imprimieron cuadernillos y CD que resumen las principales ideas del Plan Estratégico.

A pesar de que la información de todo el proceso estuvo disponible en el sitio Web de la Provincia, no se utilizaron medios alternativos de comunicación con gran énfasis. En algunas ocasiones hasta resultaba dificultoso encontrar información sobre determinadas rondas de asambleas en la red. Una crítica similar se le hizo al proceso en cuanto a su vínculo con los medios de comunicación. Antes de cada asamblea, se difundía una gacetilla de prensa con la información básica (datos referidos al horario y al lugar) de cada asamblea y una breve descripción del eje en cuestión. Los medios de comunicación solían ir a las asambleas con el objetivo de entrevistar a los funcionarios (especialmente al gobernador y a los ministros) sobre temas de coyuntura, pero fueron contadas las ocasiones en las cuales la conversación giró en torno al proceso de planificación estratégica.

Se le dio direccionalidad a un plan de gobierno.
(Guillermo Ríos, Facilitador del proceso de asambleas).

Los periodistas entrevistados mencionaron una falta de voluntad por parte del gobierno provincial de incluirlos en sus actividades de comunicación (tanto de este proceso como de otras políticas que llevan a cabo). Esto, a su vez, incidió en la posibilidad de contar con una mayor cantidad de asistentes a las asambleas.

Resultados

Como se mencionó en la introducción, a la hora de caracterizar a las asambleas como espacios de interacción entre Estado y sociedad civil, es necesario analizar qué tipo de **resultados** producen. Para facilitar el análisis aquí agruparemos los resultados en tangibles e intangibles.

La gente vota para que haya un gobierno, en un Estado, que debe reunir ciertos consensos. Es imposible imponer las ideas o las acciones del gobierno

(Antonio Bonfatti, Ministro de Gobierno y Reforma del Estado)

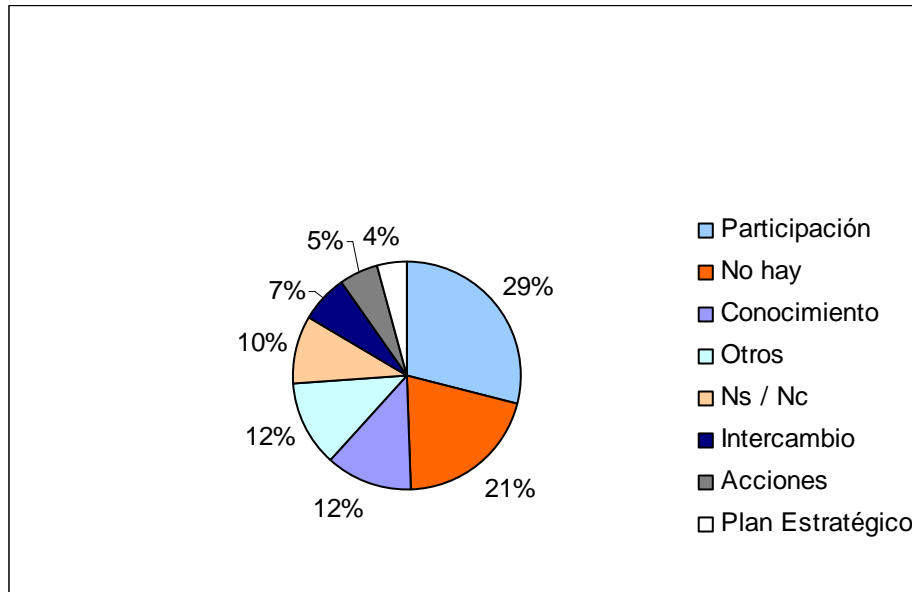
Entre los resultados tangibles, el principal producto es el plan estratégico en sí. El libro *Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia* (2008) reúne el material derivado de las asambleas ciudadanas, al mismo tiempo que contextualiza el proceso y caracteriza a las regiones. El hecho de poder contar con un documento que diagnostique cada una de las

cinco regiones de la provincia de Santa Fe, y que presente proyectos estratégicos que intenten superar los desafíos planteados, no es un logro menor. Como todo plan estratégico, su objetivo es plantear proyectos que estén estrechamente vinculados con las necesidades del territorio. Y así, se espera que dichos proyectos resulten más eficientes que los que hubiesen sido planteados sin contemplar las necesidades del territorio, ni las oportunidades que éste brindaba. Obviamente, aún resulta muy temprano para realizar una evaluación exhaustiva de los proyectos que fueron planteados en el plan, su vinculación con las necesidades de cada territorio, y su impacto.

Cabe resaltar que solamente 4% de los participantes identificó como principal resultado del proceso de asambleas el Plan Estratégico Regional. Esto representa un importante desafío comunicacional, ya que es muy escasa la cantidad de participantes que asocia directamente a los resultados de las asambleas con el fin para el cual fueron constituidas. La presentación del Plan Estratégico debería hacer constante y claro énfasis en sus vínculos con el proceso participativo.

Ahora bien, considerando los resultados intangibles, y a pesar de que la idea de resultados remite al carácter de las decisiones que se toman dentro de los espacios, muchos de los participantes identificaron como principal resultado la oportunidad de participar en sí. Esto puede estar vinculado con las escasas oportunidades que se han brindado en el pasado para la participación ciudadana a nivel provincial en Santa Fe:

Gráfico N°2: ¿Cuáles cree que son los resultados principales de las asambleas?



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto "Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil".

Entonces, como se puede observar en el **Gráfico 2**, 29% de los participantes mencionó como principal resultado la posibilidad de participar y exponer sus propias ideas. En este sentido, muchos participantes hicieron énfasis en la importancia de demostrarle al resto de los actores que ellos cuentan y son relevantes a la hora de pensar el futuro de la provincia, y era eso lo que ellos tomaron como el resultado principal del proceso. Resulta notable la apropiación que hubo de las asambleas como espacio participativo. Muchos de los entrevistados notaron que en las primeras rondas los participantes iban con una actitud reactiva. A medida que iban avanzando las rondas, esta participación se iba enriqueciendo, y en algunas regiones, varios participantes propusieron proyectos concretos. Fue similar la forma en la que se adoptó el proceso como comportamiento natural. Por ejemplo, en la primera ronda de asambleas por un eje temático, muchos de los participantes hablaban en términos de regiones (concepto que había sido introducido únicamente un poco más de un mes antes, en la ronda de diagnóstico).

A su vez, las asambleas funcionaron como espacios potenciales para la reconstrucción del tejido social. A partir de las asambleas, muchas OSC han comenzado a trabajar conjuntamente y se han tejido nuevas redes.

Más allá de estos datos acerca de las percepciones de los participantes, es necesario remarcar que, al colocar esta experiencia en el contexto de la forma de vincularse que había existido entre la sociedad y el Estado santafecino, un resultado clave de la experiencia es el hecho de sentar precedente como un proceso de apertura del Estado a la participación de la sociedad civil.

La experiencia tiene más logro como mecanismo de apropiación ciudadana, como forma de vinculación con el Estado, que como logro de gestión

(Pablo Farías, Ministro de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe)

Por otro lado, 12% de los participantes identificó como principal resultado la posibilidad de los funcionarios públicos de conocer con mayor profundidad a la sociedad y a sus necesidades a la hora de diseñar las políticas. En las entrevistas con los funcionarios, éste fue un

El primer resultado es que por fin los santafesinos podemos empezar a hablar de lo que nos parece la provincia. (...) Estamos convencidos, es la única manera de que la democracia se vuelva participativa, sino siempre hay un ganador en las elecciones y los otros se quedan esperando.

(Marcelo Mauro, Intendente de la Municipalidad de San Justo)

tópico recurrente. La mayoría de los funcionarios entrevistados señaló que la experiencia había demostrado ser muy positiva en términos de conocimiento de la Provincia. El hecho de poder recorrer el territorio, y aprovechar los viajes planeados para asistir a las asambleas, para fijar reuniones con actores relevantes de las diferentes regiones, fue un factor crucial para los funcionarios. Adicionalmente, esto también ayudó a mejorar el vínculo que existía entre el Estado provincial (sus funcionarios) con las autoridades locales.

En línea con este punto, otro resultado que fue importante para los funcionarios entrevistados, fue el peso que tuvo la planificación en la promoción de una gestión integral de las políticas de la provincia. La experiencia de la planificación permitió una socialización interna en el equipo de gobierno, que no había sido posible anteriormente. Esto, a su vez, permitió una consolidación interna de la gestión de gobierno.

Finalmente, también es significativo que 21% de los participantes considerara que aún no se ven los resultados del proceso, y que su naturaleza dependerá en última instancia de las acciones que emprenda el Gobierno provincial. Esto se vincula nuevamente con el punto anterior acerca del contenido y la forma de presentación del Plan Estratégico e incluso -a futuro- con las nuevas políticas que se implementen a raíz de éste, o con los cambios o ajustes que se realicen a las existentes sobre la base de lo recabado en este espacio.

Realizando una comparación entre las distintas regiones, la participación tiene un papel insigne en todas las regiones salvo en la del nodo Venado Tuerto. En esa región (al igual, aunque en mayor medida, de lo que sucede en Rosario) es importante la cantidad de respuestas de los participantes que hacen referencia al conocimiento que adquieren los funcionarios. Este factor potencia las expectativas que los participantes pueden llegar a tener de la capacidad de incidencia en el proceso de políticas públicas, ya que se espera que, una vez que los funcionarios adquieran ese conocimiento, lo utilicen para generar políticas más informadas.

Siguiendo con la comparación entre las cinco regiones, es notable observar el nivel que alcanza la percepción de los participantes del nodo Venado Tuerto (y en Santa Fe) acerca de que aún no hay resultados para presentar y que, en última instancia, dependerá de las acciones que realice el Gobierno provincial. Aquí vuelve a surgir la tensión entre la necesidad de mostrar resultados concretos, y el concepto de un plan estratégico pensado a veinte años.

También se indagó a los participantes sobre sus percepciones acerca de las posibilidades de incidencia en las políticas públicas a nivel provincial a partir de su participación en las asambleas: una mayoría (55%) consideró que existe capacidad de incidencia efectiva, y muchos resaltaron que lógicamente de no considerarlo así, no participarían de estos espacios. En este sentido,

Lo primero y principal es que uno pueda participar de la política de acá a 20 años, y que todos podamos, cuando se plasme el plan en políticas efectivas, decir "aquí participé y estoy orgulloso"

(Darío Compagnucci, Rafaela)

hay que notar que en el diagnóstico elaborado por la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, que sintetiza la primera ronda de asambleas ciudadanas, se reflejan los aportes de los actores presentes en ellas, por lo que esperan que suceda lo mismo con el Plan Estratégico¹³. Además es necesario remarcar que muchos de los participantes señalaron que al existir la posibilidad de discutir directamente con los tomadores de decisiones en el espacio de las asambleas, se incrementa la capacidad de incidencia. Una de las personas entrevistadas subrayó haber tenido reuniones con funcionarios públicos como resultado de haber presentado un proyecto a un funcionario de alto nivel en el contexto de las asambleas. Estos datos señalan el potencial de las asambleas como mecanismos de articulación que exceden la etapa de planificación, y de convertirse en canales u oportunidades concretas de generar nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil.

Adicionalmente, 7% de los entrevistados consideró que la capacidad de incidencia será producto de las acciones que emprenda el gobierno provincial. En este sentido sería necesario contemplar el rol que adopte la sociedad civil en el futuro, cuando sea la hora de diseñar e implementar las políticas que se han planteado en el Plan Estratégico. Es posible que las asambleas ciudadanas que han sido realizadas en 2008 sean solamente el origen de un proceso participativo más amplio y más profundo en la provincia, consolidando así los espacios que han sido creados. A su vez, algunos entrevistados sostuvieron que la iniciativa representa un brote de una nueva democracia, y que debe nutrirse a través del sostenimiento en el tiempo, lo cual indica también que las personas entienden de otra manera la participación luego de esta experiencia.

Es interesante notar que la pregunta sobre los resultados de las asambleas fue abierta, y - como se mencionó- entre las opciones que los participantes nombraban espontáneamente sobresale la participación. Eso es lo que ellos se llevan como principal resultado. Sin embargo, de esta percepción no se deduce que no existan expectativas en cuanto a la incidencia de lo trabajado en el marco de las asambleas en el plan estratégico.

A la hora de evaluar los resultados de las asambleas es necesario recalcar que el proceso, al momento de la realización de las entrevistas, llevaba menos de un año, por lo tanto resultaba probablemente temprano para identificar todos sus efectos. Por este motivo, no resulta extraño que el principal resultado mencionado haya sido la posibilidad de participar en los espacios, único resultado observable en esta instancia. También evidencia una creciente conciencia de que los procesos de incidencia y cambios en las políticas son largos, y complejos, y que dependen de muchas otras instancias que preceden y suceden al momento participativo.

¹³ En cada asamblea, los participantes recibían un cuadernillo que resumía los principales resultados por nodo de cada asamblea anterior. El primero de los cuadernillos conformado por la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas fue el de la ronda de diagnóstico.

5. Lecciones a partir de la experiencia de Santa Fe

Los aprendizajes que presentamos a continuación no se centran en el proceso de planificación estratégica. Se centran esencialmente, como todo este estudio, en las lecciones acerca de la implementación de una política participativa de esta naturaleza que tenga la potencialidad de incidir sobre los vínculos del Estado con la sociedad civil.

Los aprendizajes que surgen de la experiencia de planificación estratégica aquí estudiada son múltiples y variados. Con el objetivo de facilitar un ordenamiento, las clasificamos temporalmente: las lecciones acerca de la preparación de un proceso participativo de planificación estratégica, luego las vinculadas con su implementación y, por último, aprendizajes sobre la sustentabilidad de una política de esta naturaleza en un contexto determinado.

Lecciones sobre la preparación de una política participativa de planificación estratégica

Lección 1

- Una primera lección es que es crucial contar con la **voluntad política, el presupuesto** y las **capacidades de gestión** para poder llevar adelante un proceso de esta naturaleza.

Con respecto a la **voluntad política** de llevar adelante este tipo de iniciativas, se destacan dos mecanismos principales para su demostración: 1) a nivel discursivo, el reconocimiento del valor de la democracia participativa y de la participación como forma de gobierno constituye un paso necesario -pero no suficiente- para acrecentar la conciencia ciudadana sobre la importancia de este tipo de políticas; y 2) a nivel de ejecución, garantizar la participación de altos mandos gubernamentales en los espacios participativos también resulta fundamental para mostrar y demostrar la voluntad política al resto de la ciudadanía, ya que otorga una clara señal de jerarquización de este tipo de política.

Una comunicación gubernamental efectiva y constante que enfatice la relevancia de la participación, sustentada en instancias concretas de discusión acerca de cómo implementar y posteriormente procesar los insumos generados por la misma, allanan el camino tanto hacia dentro del gobierno (convenciendo a los actores estatales de su injerencia en la gestión) como hacia afuera (alertando a otros actores no estatales sobre los propósitos e intenciones que anteceden a la convocatoria e implementación de la política participativa).

En segundo lugar, y aunque la literatura sobre la participación aún no ha indagado en profundidad sobre este aspecto, resulta vital contar con un presupuesto para solventar los gastos necesarios para la implementación del mecanismo (principalmente, tener definido el presupuesto con el que se cuenta)

Las **capacidades de gestión** también deben ser evaluadas *ex ante*, con el fin de asegurar un diseño de una política participativa viable y susceptible de ser verdaderamente gestionada. Las capacidades técnicas y políticas de los equipos internos para llevar a cabo la política se presentan en diversas aristas, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- a) Planificación y proyección de la política, incluyendo su diseño metodológico.
- b) Gestión operativa: convocatoria, organización y logística.
- c) Facilitación interna y externa (incluyendo generación de consensos y resolución de conflictos).

- d) Gestión de la información entre la red de actores involucrados, incluyendo su sistematización y análisis.
- e) Coordinación intragubernamental de las decisiones y acciones vinculadas con el proceso.
- f) Evaluación de la política participativa.

Lección 2

- Una segunda lección que se desprende de este proceso es que **es necesario definir con claridad el producto** (en el caso de Santa Fe, el Plan Estratégico Provincial) **o serie de productos concretos** (por ejemplo, propuestas de políticas públicas en tres ejes de gestión) que se desean del proceso. Este producto resulta determinante tanto para el diseño del espacio participativo (por ejemplo, modalidad de asambleas ciudadanas) como para la formulación de las metodologías específicas de trabajo (presencial versus virtual, grupal versus individual, entre otras), actuando como un objetivo estratégico en torno al cual se organizan las acciones a implementar.

La claridad en la definición del producto esperado conduce a un mejor manejo de las expectativas de quienes participan de la política. En este sentido, una comunicación oportuna y constante alrededor de este producto permitirá, por una parte, mejorar la focalización de los intercambios y debates, y, por el otro lado, posibilitará capitalizar los resultados, una vez logrado el producto.

Sin embargo, es importante destacar que es frecuente que, en un genuino proceso participativo, se produzcan modificaciones de estos productos o que surjan otros adicionales, no contemplados en el diseño original de la política participativa. Nuevamente, se torna de vital importancia la comunicación acerca de las razones de los cambios producidos, con el fin de no provocar frustraciones innecesarias en las expectativas generadas (en el caso de modificaciones que generan distancias significativas entre éstas y lo alcanzado) o de subrayar el valor añadido por la participación al resultado esperado (en el caso de que las modificaciones en el producto superen las expectativas iniciales, o en el caso de surgir productos valiosos e inesperados).

Lección 3

- Una tercera lección es la importancia de realizar una **convocatoria masiva (clave para demostrar amplia accesibilidad y transparencia)**, pero que a la vez considere **las particularidades de los grupos tradicionalmente excluidos de estos canales**.

En cuanto a la masividad de la convocatoria, y para transmitir apertura y amplitud de alcance, es crucial mantener una relación fluida con los medios de comunicación locales. Éstos juegan un rol fundamental, ya que son instrumentos clave en la socialización de la información y garantes de la transparencia de la política participativa, comunicando los resultados de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Eso no es otra cosa que reconocer la importancia del componente comunicacional a la hora de evaluar el funcionamiento de los espacios de participación.

Como ya hemos indicado en trabajos anteriores (Weyrauch, 2008) los medios de comunicación pueden contribuir en varios aspectos relevantes para los espacios:

- a) En su *accesibilidad*, a través de la difusión más amplia de convocatorias a participar

- b) En su *transparencia*, por medio de la cobertura de los temas, posiciones, y propuestas o reclamos.
- c) En la *calidad de la participación*, ya que socializando la información públicamente pueden atraer a nuevos actores, propuestas y generar conocimiento público de las diversas opciones de políticas.
- d) En su *efectividad*, porque pueden publicar los acuerdos logrados y por este medio presionar para que se cumplan, o que los tengan en cuenta otras instancias de toma de decisión pública.

En segundo lugar, es necesario volver la mirada sobre los grupos tradicionalmente excluidos. Un aspecto a considerar con especial cuidado en el diseño de este tipo de políticas es formular e implementar mecanismos de convocatoria e integración que se adecuen a las motivaciones y recursos de estos sectores. Estas herramientas son muy variadas y su aplicación debe ser evaluada en función de los recursos disponibles y los objetivos prioritarios de la participación: pueden abarcar desde becas de participación gestionadas por una universidad pública popular, hasta el trabajo directo con referentes sociales y comunitarios para involucrarlos en la difusión de la invitación, y la facilitación de discusiones, entre otros. Cabe señalar que, al realizar estas acciones de “discriminación positiva”, es necesario mantener un equilibrio entre la facilitación del acceso y los riesgos de que sea percibido como clientelismo político. Aquí surge nuevamente la relevancia de comunicar claramente las razones que justifican las decisiones tomadas.

Por último, teniendo en cuenta que usualmente las políticas participativas cuentan con diversas instancias de convocatoria, también resulta esencial consolidar una base de datos lo más completa posible, que permita sostener el vínculo con los participantes de manera continua, así como convertirlos en promotores de estos espacios, solicitándoles extender las invitaciones a colegas y vecinos, entre otros.

Lección 4

- Una cuarta lección, asociada con la anterior, refiere a que, si bien la convocatoria intenta ser amplia y reconocer la heterogeneidad del perfil de la población de la Provincia, es necesario implementar además dispositivos para **convocar a los que están en situación de mayor desvinculación de las instituciones estatales**, más bien por falta de interés o de confianza que por carencia de los recursos para acceder a estos espacios (es decir los que no enfrentan barreras directas de acceso a estas instancias de participación como los tradicionalmente excluidos, sino que por diversas razones culturales, políticas o sociales no tienen interés en hacerlo). Se trata, por ejemplo, de los adolescentes y jóvenes.

En este sentido, es muy importante detectar mecanismos para convocar a aquellos grupos que resultan más prioritarios para alcanzar los objetivos generales de gestión del gobierno, o aquellos que podrían afectar o ser afectados de manera más significativa por los resultados del proceso. La instancia participativa se vuelve, en esos casos, una herramienta válida para la mitigación de potenciales conflictos o la generación de nuevos consensos. Dado que usualmente se cuenta con tiempo y recursos limitados para emprender acciones de convencimiento e involucramiento de los que no se acercan por los canales tradicionales, se vuelve necesario focalizar estos esfuerzos en estos grupos prioritarios para la gestión. Una posible herramienta es la realización de una encuesta a este grupo para detectar sus motivaciones e intereses principales, para detectar cómo vincularlos con el llamado a participar.

Lección 5

- Una quinta lección que afecta de manera sustantiva a la pluralidad del proceso, es la necesidad de redoblar el esfuerzo para **atraer a funcionarios, militantes, ciudadanos y organizaciones de otros colores políticos**. Este punto resulta clave, tanto para facilitar la posterior implementación de los acuerdos alcanzados, como para brindar señales promisorias sobre la continuidad del proceso iniciado.

Las estrategias para alcanzar a estos grupos heterogéneos variarán nuevamente según el tipo de obstáculos que cada uno postule para la participación. Entre éstos, se destaca usualmente la desconfianza en cuanto a la independencia del proceso, para lo cual puede resultar efectivo pensar en institucionalizar reglas y procesos que señalen la continuidad o la gestión, respetando ya sea cambios en el gobierno, o decisiones que cuestionen o modifiquen algunas de sus políticas.

Lección 6

- Relacionada con el punto anterior, una sexta lección que surge es la necesidad de **sensibilizar a los posibles participantes previamente al inicio del proceso**.

Un punto de especial importancia es generar conciencia y legitimidad del proceso en las autoridades locales para que ellas, a su vez, fomenten la participación en sus localidades, de modo tal de ahondar la capilaridad del proceso así como generar mayor sentido de pertenencia al mismo. La descentralización, para este fin, ha sido una herramienta de gran utilidad en el caso santafecino.

Lecciones sobre la implementación de una política participativa de planificación estratégica

- La primera lección que surge para la implementación de un proceso de planificación estratégica es que es **de hecho posible realizar un proceso participativo de esta naturaleza a escala provincial**.

Más aún, es posible hacerlo en el transcurso de un año, si se cuentan con los equipos capacitados para realizarlo, con la voluntad política para apoyarlo (y la ventana de oportunidad al ser un nuevo gobierno) y el presupuesto necesario.

- Una segunda lección tiene que ver con la necesidad de **contemplar las diversas restricciones de los participantes para poder acceder a la política participativa**, y formular, por ende, mecanismos específicos que apunten a resolverlas o, por lo menos, mitigarlas. Entre las más frecuentes se encuentran: distancia geográfica (carencia de recursos económicos para trasladarse), incapacidad de organizarse para representar un determinado grupo o demanda local, y los compromisos laborales, (que tornan dificultoso identificar los días y horarios más propicios para que pueda hacerse presente la mayor cantidad de personas).

En este sentido, el Estado podría focalizar esfuerzos en disminuir las barreras para la participación, no sólo en cuanto al acceso sino también invirtiendo recursos en el desarrollo de capacidades de los actores no estatales para ser parte efectiva del proceso.

- Una tercera lección se refiere a la **oportunidad que ofrecen las instancias participativas generales para reforzar la coordinación intragubernamental**.

Cuando la política participativa se centra en un ámbito geográfico determinado y no en una sola temática, las cuestiones que se abordan reclaman la intervención de diversas áreas estatales, por su misma naturaleza multidimensional. La demanda misma genera una excelente oportunidad para, por lo menos, una discusión y reflexión más conducentes sobre la articulación entre las diversas agencias estatales. Esta oportunidad puede ser aprovechada para generar mecanismos de coordinación tanto horizontal (que se refieren a la articulación entre los diversos sectores del gobierno provincial), como verticales (aquéllos que vinculan a las agencias provinciales con los gobiernos y autoridades de los niveles locales). Un punto central en este sentido es la gestión de la información interna. Por ejemplo, en el caso de Santa Fe, los diagnósticos de las distintas regiones fueron elaborados en consulta con las autoridades locales; y los proyectos que se plantearon en el Plan Estratégico fueron consensuados con las otras áreas del Gobierno provincial. La complejidad e interconexión de los asuntos públicos que preocupan a la sociedad civil torna evidente la necesidad de repensar la integralidad de las intervenciones.

- Una cuarta lección está vinculada con la **facilitación del proceso**. Resulta de crucial importancia contar con facilitadores durante las asambleas para que organicen, guíen y moderen el trabajo grupal. El facilitador ayuda a los participantes de las asambleas a interactuar de modo más efectivo, concentrándose en el contenido de la reunión y en la consecución de los objetivos fijados al comienzo.

La literatura especializada sugiere que los facilitadores deben ser personas neutrales, no vinculadas esencialmente con ninguna de las partes involucradas en el proceso de interacción. En el caso de Santa Fe, los facilitadores fueron funcionarios de los distintos Ministerios del Gobierno provincial. Esto resultó positivo en el sentido que ellos contaban con información estratégica acerca de la planificación y sus proyectos. No obstante, los facilitadores no eran personas con trayectoria en el manejo de grupos y no eran neutrales.

- Una quinta lección se refiere a la **importancia de comunicar de manera sostenida sobre el proceso de planificación participativo**. Es necesario mantener informados a los participantes de los avances que se fueron realizando con el fin de sostener la participación. Pero, al mismo tiempo, es importante no sólo visibilizar el progreso sino también vincular cada instancia de participación con las precedentes y sucesivas, para enfatizar la noción de proceso, y por ende, reforzar los vínculos entre las distintas etapas, participantes, etc. En esta dirección, una herramienta.

En referencia a la comunicación entre las instancias concretas de participación, las herramientas de comunicación virtual presentan varias ventajas (son más económicas, interactivas y están disponibles las 24 horas, entre otras) para posibilitar la circulación de la información, ampliar la convocatoria, etc. Por supuesto, para que esta comunicación resulte efectiva, es crucial mantener actualizada la base de datos con la que se gestiona el proceso.

- Una última lección gira en torno de la **relevancia de una estratégica y efectiva comunicación de los resultados** que va arrojando el proceso.

Esta comunicación no sólo debe ir dirigida a los participantes con el fin de rendir cuentas y motivarlos para sucesivas etapas de participación. También es oportuno optimizar la comunicación de resultados teniendo en cuenta a aquellos grupos que no participaron de la política participativa, por diversos motivos. Como se sugirió anteriormente, los resultados pueden plasmarse en herramientas de comunicación especialmente dirigidas a abrir nuevos diálogos con aquellos sectores o grupos que resultan prioritarios para la gestión de gobierno, ya sea a corto plazo, porque pueden afectar de manera significativa la implementación del plan, o a mediano plazo porque constituyen actores clave para los objetivos y misión del gobierno (por ejemplo, los jóvenes).

Lecciones sobre el seguimiento del proceso

Es claro que el proceso de planificación estratégica en Santa Fe es un proceso muy reciente como para poder analizar su continuidad. Sin embargo, es posible observar algunos aspectos particulares:

- Una primera lección se refiere al **manejo de expectativas** en cuanto a los resultados de la política participativa, que inciden de manera significativa en la voluntad de continuar el involucramiento en el proceso.

Los planes estratégicos son, por naturaleza, procesos de largo plazo. Sin embargo, las personas que participaron de su elaboración, por lo general, tienen también expectativas de productos concretos en el corto plazo. Por lo tanto, es deseable poder presentar productos durante el proceso, o inmediatamente después del mismo. Uno de estos productos puede ser el mismo plan estratégico.

- La segunda lección también se vincula con las expectativas respecto de la **sustentabilidad de los espacios de participación**.

En esta dirección, resulta primordial evitar el hecho de que la participación se limite a reuniones esporádicas. Una vez que se han abierto los espacios de participación, se va generando una cultura participativa en los ciudadanos que luego no es fácil desactivar. Por lo tanto, para fortalecer y dar continuidad a este proceso, surge la necesidad de mantener espacios y canales participativos en el largo plazo. Por otro lado, también es cierto que el nivel de participación va decayendo por diversos motivos al repetirse o sostenerse determinados mecanismos. Por esta razón, puede resultar oportuno rediseñar el mecanismo (cambiando su frecuencia, por ejemplo), o recurrir a otras herramientas de participación (como la constitución de foros o mesas de trabajo, por ejemplo). Si bien estas modificaciones pueden estar fundadas en un análisis adecuado de las ventajas y necesidad de producirlas, vale destacar que deben ser comunicadas de manera efectiva, de modo tal de evitar conflictos que incidan en la legitimidad y reputación del proceso, especialmente cuando dichos cambios dejan afuera o quitan amplitud de acción a ciertos actores que venían participando del proceso. En este sentido, si el cambio implica cerrar la participación para acotarla a quienes son expertos en determinado tema, o habitan en la localidad donde se llevará a cabo un proyecto importante, o algún otro grupo, es recomendable contemplar complementar ese nuevo mecanismo con alguna instancia de participación más amplia, como puede ser alguna herramienta virtual (por ejemplo, un sitio Web con el plan estratégico completo y sus avances).

6. Conclusiones sobre la planificación estratégica participativa en Santa Fe y el vínculo entre Estado y sociedad civil

En términos generales, el proceso participativo de planificación estratégica que se llevó a cabo en 2008 en la provincia de Santa Fe fue una experiencia exitosa. Para los organizadores, se superaron las expectativas en términos de vinculación con los actores sociales provinciales y en cuanto a la capacidad de gestión para llevar adelante el proceso en menos de un año. Por su parte, la mayoría de los participantes expresó continuamente su conformidad general con la iniciativa.

Ahora bien, luego de haber analizado en detalle los diversos aspectos que incidieron sobre las relaciones entre Estado y sociedad civil en el proceso de asambleas para la planificación estratégica en Santa Fe en 2008, cabe preguntarse cómo se vio afectado el vínculo entre ambos sectores. Dada la naturaleza del vínculo y la proximidad temporal de la experiencia que se está analizando, no resulta prudente enunciar afirmaciones categóricas. No obstante ello, es posible identificar algunas tendencias que, de continuar, podrían incidir sobre el relacionamiento que se da entre Estado y sociedad civil en la provincia de Santa Fe y sus distintas regiones.

Para poder comenzar a elaborar las conclusiones sobre los vínculos entre Estado y sociedad civil, es necesario dar un paso atrás. Hemos visto que las relaciones entre estos dos grupos de actores varían según las distintas regiones y en sus distintos aspectos. Santa Fe cuenta con regiones con distinta cultura participativa, distinto tejido socioeconómico y distinta organización estatal. Estas diferencias se han visto plasmadas en las asambleas, generando impactos desemejantes.

La mayoría de las regiones santafecinas (probablemente con la excepción –aunque parcial– de la región de Rosario y la ciudad de Rafaela) pueden ser caracterizadas por sus poco sólidos vínculos entre Estado y sociedad civil. En estas regiones, se podría indicar que estamos ante la presencia de lo que Guillermo O'Donnell (1993) denomina “ciudadanía de baja intensidad”: situación en la cual el ejercicio de los derechos políticos no implica necesariamente el goce de los derechos civiles o sociales. Claramente, no es la democracia lo que está en juego: no se corre el riesgo de una ruptura democrática. Lo que se está poniendo en riesgo es la calidad y la consolidación de la democracia. En democracias que no son plenamente funcionales, los ciudadanos tienden a resolver sus asuntos en la esfera privada, en lugar de hacerlo en la pública¹⁴. La cultura predominante en estas regiones no era tendiente a la participación ni al fortalecimiento de los lazos entre Estado y sociedad civil. Más aún, la marcada crisis de representación que sufre nuestro país, también en los niveles subnacionales, aleja todavía más al Estado y a la sociedad civil.

Nuevamente, creemos necesario aclarar que aún no es posible afirmar que el proceso participativo que implicó el Plan Estratégico haya tenido impacto en estos sentidos. Pero creemos que se presentan algunos indicios de cambio en los vínculos entre Estado y sociedad civil a partir de su aplicación. Lo primero que se puede observar es una reiterada diferenciación entre las regiones en cuanto al impacto que tuvo el proceso. Los efectos observados en Reconquista varían mucho de aquellos observados en Venado Tuerto, por ejemplo.

¹⁴ Naturalmente, este factor también se vincula con los procesos históricos que ha vivido la Argentina en las últimas décadas.

Sin embargo, algunos aspectos fueron comunes entre las regiones, o por lo menos apuntan en la misma dirección. La gran mayoría de los participantes quedó satisfecha con el proceso, y consideró que se sentaron las bases para construir nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil. Si bien aún es necesario dar continuidad al ejercicio de la ciudadanía participativa y de la apertura estatal iniciada en 2008, procesos como este, dan cuenta de que esa continuidad es posible.

Esto se observa especialmente cuando se contrasta la forma de relación que prevalecía de la provincia con los actores locales (tanto públicos como privados). La descentralización ha sido un gran pilar en la generación de las bases para un mayor acercamiento entre los dos sectores.

Muchos de los indicadores que fueron presentados en las secciones anteriores, como la confianza que se hizo presente entre los participantes de las asambleas, indican que se están alterando las variables que determinaban la anterior forma de vinculación entre Estado y sociedad civil en Santa Fe.

Más aún, es posible que estas tendencias se mantengan o que incluso se fortalezcan en el futuro. Por un lado, es sabido que una vez que se “abren” los espacios de participación, es muy difícil poder “cerrarlos”. Esto es, la ciudadanía tiende a apropiarse de los espacios participativos, y a volverse cada vez más activa y demandante. Por lo tanto, un mayor activismo ciudadano tendería a fortalecer sus vínculos con el Estado. Por otro lado, también es sabido que en el Gobierno provincial existe la voluntad política para continuar con estos procesos. La importancia que tuvo el plan estratégico participativo en la agenda del Gobierno provincial fue un indicador de ello. Además, ya se anunció la construcción de Centros Cívicos en las regiones santafecinas para fortalecer la descentralización y dar continuidad al plan estratégico a través de Consejos Consultivos.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Las asambleas, como espacios de participación, presuponen una ciudadanía que disponga de un umbral básico del que muchos ciudadanos santafecinos están desprovistos. Los sectores más vulnerables de la sociedad tienden a carecer de las capacidades y las posibilidades necesarias para poder organizarse y expresarse en estos espacios. Esto produce una exclusión *de facto*. La solución para estos problemas estructurales también debe ser estructural y debe pensarse en el largo plazo. Las medidas que pueden tomarse en el corto y mediano plazo para promover una mayor inclusión de los sectores vulnerables son meramente paliativas. Sin embargo, e independientemente de las medidas que se toman para generar mayor inclusión social, es necesario contemplar las inequidades existentes a la hora de diseñar los espacios. Esto, como se ha visto en Santa Fe, no representa una solución ni garantiza la participación de dichos sectores. Pero sí es posible que el diseño de los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil no sea un obstáculo más que las personas en situación de vulnerabilidad social deban sortear para poder ejercer su ciudadanía.

En síntesis, las asambleas en las cuales se realizó el proceso de planificación estratégica se constituyeron como espacios de participación que permitieron que exista *accountability* social¹⁵.

¹⁵ Tomamos el concepto de *accountability* social de Smulovitz y Peruzzotti (2002). *Accountability* refiere a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por su comportamiento -que estén forzados a justificar e informar sobre sus decisiones y que exista la posibilidad de que sean sancionados por ellas. El concepto de *accountability* social intenta especificar cómo funcionan las relaciones democráticas y qué especifica las consecuencias que pueden tener en la promoción de gobiernos más responsables. Este concepto incorpora los enfoques de la literatura sobre sociedad civil y la esfera pública al análisis de la *accountability*. El trabajo de las asociaciones civiles,

Estos espacios, por su definición teórica, ayudan a superar las dificultades planteadas por la naturaleza imperfecta del vínculo entre representantes y representados. En este sentido, la participación social, sumada a una apertura por parte del Estado, tiene el potencial de contribuir con la consolidación de la democracia.

ONGs, movimientos sociales y organizaciones mediáticas no sólo agregan nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, pero también pueden, en ciertas ocasiones, compensar los déficits de estos mecanismos.

Anexo 1: Marco analítico

Para entender de qué maneras se vinculan el Estado y la sociedad civil en el contexto de las asambleas ciudadanas y responder a las preguntas arriba mencionadas, proponemos centrar el proceso de detección y sistematización de lecciones en un estudio según el siguiente esquema:

Variable	Indicadores	Fuente
Contexto: características políticas, sociales, económicas o culturales que influyen sobre la interacción entre Estado y sociedad civil en el proceso de planificación estratégica.	<ul style="list-style-type: none"> Factores políticos: cultura política, organización del Estado, entre otros. Factores económicos: presupuesto provincial, economías regionales, entre otros. Factores sociales: tendencias poblacionales, niveles de pobreza y desigualdad, entre otros. Factores culturales: cultura cívica, arraigo, entre otros. 	Entrevistas con académicos y organizadores. Artículos académicos.
Actores (del Estado y de la sociedad civil) involucrados en el proceso, o que podrían estarlo.	<ul style="list-style-type: none"> Sus motivaciones e intereses, tanto para participar en los espacios como para incidir a través de los mismos (para actores que participan y que no participan). Sus recursos para acceder y participar de los espacios. Generación y desarrollo de las capacidades de los distintos actores. 	Entrevistas a participantes, organizadores y observación participante. Materiales de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas.
Modalidades de interacción. Descripción del proceso de asambleas como una de las formas de interacción en el Planeamiento Estratégico.	<p><u>Antes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> El acceso al espacio. <p><u>Durante:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> La regulación del espacio. La calidad de la participación en el espacio. El liderazgo que se da en los espacios. La organización de los espacios: metodologías empleadas y gestión de la información. <p><u>Después:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Los resultados que produce el proceso. 	Entrevistas a participantes, organizadores y observación participante. Materiales de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas. Participación en reuniones interministeriales y de facilitadores.

La manera en que se estructuran los espacios de interacción -en términos de regulación, calidad de participación, liderazgo, gestión de la información, e acceso/inclusión, entre otros- incide en los vínculos que se construyen y reconstruyen a través de la interacción. Pero, al mismo tiempo, también buscamos detectar cómo los espacios de interacción pueden ser afectados por los rasgos de los actores que en estos participan y por el contexto que los enmarca. Por ello, planteamos tres variables: contexto, modalidades de interacción, y actores. Dicho de

otro modo, concebimos a estos espacios siguiendo el concepto dual de estructura propuesto por Giddens (1997), que contempla a las estructuras en su doble función de reglas y recursos. Los espacios, por un lado, orientan la acción de los actores en función de cómo están estructurados. Por el otro lado, los actores también pueden percibir a los espacios como recursos que les habilitan a alcanzar determinados objetivos (Weyrauch, 2008).

Contexto

Para analizar los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil, es necesario contemplar el contexto en el que operan. El contexto se refiere a las características políticas, sociales, económicas y culturales que inciden sobre la vinculación de los dos sectores en los espacios. A continuación presentamos brevemente qué entendemos por cada uno de estas. Cabe señalar que los elementos que nombramos como componentes de cada uno los factores, no son taxativos, sino orientativos.

Por factores políticos, entendemos los aspectos relacionados a la organización del Estado, cultura política y los asuntos de agenda política. Por factores económicos, aspectos como el presupuesto provincial, las características de las economías regionales, y la situación macroeconómica general. Por factores sociales, observamos las tendencias poblacionales, los niveles de desigualdad y pobreza, etc. Finalmente, por factores culturales, analizamos las características de la sociedad civil, su cultura cívica, arraigo, etc.

Actores

Dentro del universo heterogéneo tanto en el Estado como de la sociedad civil, observaremos quiénes usualmente participan en estos espacios, las motivaciones que los impulsan a involucrarse, y los obstáculos que limitan o impiden su efectiva participación. Motivaciones y obstáculos nos permitirán profundizar el conocimiento acerca de cómo se vinculan los actores dentro de estos espacios de interacción, y la forma en que los mismos van evolucionando o transformándose. Es menester aclarar que los diferentes actores que conforman uno y otro sector acceden o no se acercan a estos espacios según una serie de motivaciones, recursos y obstáculos. Estos factores inciden en la posibilidad y forma en la que los actores acceden a los espacios y en la manera de participar (una vez que accedieron).

Motivaciones e intereses

Tal como sostienen Cornwall y Coelho (2007), la mera existencia de las estructuras de participación no alcanza para crear instituciones políticamente viables. Mucho depende de las motivaciones de quienes ingresan en estos espacios, y qué significa la participación para ellos. Más interesante y complejo aún es que, como señalan las autoras, no sólo debemos tener en cuenta la polisemia del término participación sino que en un mismo espacio pueden coexistir múltiples e incluso opuestas maneras de entender qué se puede ganar del mismo, y que están en constante negociación (Weyrauch, 2008).

Recursos

No todas las personas u organizaciones poseen los mismos medios para acceder e influir en estos espacios. Aquí aparece el desafío presentado por la distribución de poder. Entendemos al poder relacionado con la posesión de determinados recursos (pueden ser económicos,

humanos, conocimientos, habilidad técnica, fuerza física y control de la violencia, herramientas legales, o capacidad de acceso a las fuentes de poder) que permiten a un actor responder a las demandas y necesidades de otro actor.

Generación y Desarrollo de Capacidades

En una visión procesal del desarrollo de los espacios de interacción, es posible concebir al desarrollo de capacidades como un paso central en la evolución de las interacciones y los vínculos entre los diversos participantes. En este aspecto, nos interesa analizar en qué medida se generan nuevas o se fortalecen capacidades previamente existentes en los actores involucrados en el proceso de asambleas.

Modalidades de interacción

Acceso: ¿Quiénes acceden a estos espacios?

Para clasificar el nivel de acceso a las asambleas como espacios de interacción entre Estado y sociedad civil, utilizaremos la clasificación elaborada por Gaventa (2005), según quién los convoca y lidera, y el grado de apertura de estos espacios:

Cerrados: las decisiones son realizadas a puertas cerradas, sin pretensión de expandir las fronteras de inclusión. Son espacios provistos en los que las élites (burócratas, expertos o representantes electos) toman decisiones y proveen servicios “al pueblo”, sin la necesidad de ampliar la consulta o el involucramiento de otros actores. Esfuerzos de la sociedad civil se enfocan en abrir estos espacios, a través de mayor compromiso público, transparencia y rendición de cuentas.

Invitados: en éstos, las personas (como usuarios, ciudadanos o beneficiarios) son invitadas a participar por las correspondientes autoridades. Estos espacios pueden tener cierto grado de regularidad, pueden ser transicionales, o formas *ad hoc* de consulta.

Creados o demandados: aquellos reclamados por los actores con menor poder, o creados autónomamente por estos. En ocasiones son espacios de terceros en los que los actores sociales rechazan el espacio hegemónico y crean otro propio. Estos pueden abarcar desde los espacios creados por movimientos sociales y asociaciones comunitarias a aquellos lugares donde las personas se reúnen naturalmente a debatir, discutir y resistir, fuera de las arenas políticas institucionalizadas.

Regulación: ¿Qué grado de regulación tienen las asambleas?

La primera distinción básica en cuanto a la regulación, debe hacerse entre espacios formales e informales:

Formales: aquellos que están regulados según algún tipo de normativa (Ej.: presupuesto participativo).

Informales: aquellos que no están sujetos a regulación alguna. Pueden provenir de una iniciativa estatal, comunitaria o alguna otra modalidad. Ej.: reuniones esporádicas entre legisladores y líder de una organización de base.

Más aún, los espacios poseen también diferentes reglas internas que también inciden en su accesibilidad, aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado (ACN, 2004):

Formales/informales: refiere al grado de institucionalización de las reglas de participación, consagradas en general en normas. Las segundas pueden dejar mayor margen para la discrecionalidad y, por ende, para excluir a ciertos grupos o personas.

Escritas/no escritas: refiere a la materialización de las reglas en normativas, reglamentos, estatutos. La ausencia de reglas escritas también puede facilitar comportamientos que marginen a determinados sectores de la participación.

Objetivas/evaluativas: describe situaciones en las que las reglas establecen procesos predeterminados en contraposición a procesos *ad hoc* definidos según la ocasión particular. Las primeras pueden llegar a resultar más claras y transparentes pero al mismo tiempo perder en flexibilidad para favorecer la inclusión de nuevos actores en momentos que los requieran.

Generales/sectoriales: hace referencia a reglas que no establecen condiciones para participar, en contraposición a las reglas que marcan clivajes relacionados a cuestiones económicas, políticas, sociales, geográficas, entre otras. Las primeras, naturalmente, fomentan la inclusión de todo ciudadano u organización; sin embargo, las segundas cobran valor cuando se trata de delimitar el tema de discusión, o fomentar un sentido de pertenencia (como, por ejemplo, las asambleas barriales) (Weyrauch, 2008).

Calidad de la participación

Con “calidad de la participación” hacemos referencia a cuán democráticos y plurales son las asambleas como espacio de vinculación entre Estado y sociedad civil. En este sentido, es necesario analizar la pluralidad de voces presentes en los espacios, especialmente en lo que refiere a la capacidad de los grupos más vulnerables de constituirse en una voz real en los mismos (Cornwall y Coelho, 2007).

Liderazgo

Cuando hablamos de liderazgo, nos referimos específicamente a quién convoca y decide la agenda de debate y de trabajo en los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. El liderazgo afecta a la manera en la que se toman decisiones en estos espacios, que suele desprenderse de cómo se distribuyen las jerarquías y los roles. Por ello, cuando analizamos el liderazgo estaremos mirando cómo se definen los roles y las atribuciones de quienes participan, qué grado de formalidad o de informalidad hay en estas definiciones, cómo se eligen sus autoridades, y si son espacios definidos por relaciones horizontales entre los participantes o más bien por criterios verticalistas, donde unos pocos son los que finalmente tienen voto y voz (Weyrauch, 2008).

Organización

Para analizar cómo se organizan los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil, contemplamos dos dimensiones: cómo se gestiona la información y cómo son las metodologías empleadas.

i. Gestión de la información

La forma en la que se maneja la información dentro de los espacios participativos es crucial para definir el rol y peso reales de cada uno de los actores clave en el proceso, la manera en que se debate y se toman decisiones en el seno de los mismos y para evaluar en qué medida las políticas resultantes reflejan esa interacción –entre otros aspectos.

ii. Metodologías

Estrechamente vinculado a la gestión de la información, se encuentra las metodologías que pueden ser empleadas en los espacios. Para analizarlas, se contemplan varios factores. Por un lado, resulta interesante examinar qué tan inclusivas resultan. Por ejemplo, metodologías altamente sofisticadas y con jergas técnicas pueden resultar útiles a la hora de obtener resultados concretos, pero pueden resultar perniciosas si el objetivo es la inclusión de la mayor cantidad de voces posible. Otro aspecto a observar es la propensión a generar resultados o a promover el debate. Dependiendo de los objetivos que tenga el espacio, se puede beneficiar una por sobre la otra.

Resultados

Finalmente, una de las preguntas recurrentes en este tipo de estudios es qué efectos tienen realmente estas esferas de interacción. Por más que hay académicos y practicantes que defienden sus bondades en función de su potencial para ampliar la democratización de los procesos de políticas públicas y generar nuevas formas de involucramiento, también tienen considerable peso sus detractores. Desde la visión más negativa, los espacios simplemente replican las asimetrías de poder que se registran tradicionalmente entre Estado y sociedad civil; la última queda relegada por carencia o escasez de recursos legales, económicos y políticos para hacer valer sus demandas o propuestas.

Anexo 2: Metodología

La metodología empleada para la realización de este estudio fue esencialmente cualitativa. Se basó en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Por un lado, se realizó una revisión de documentos oficiales sobre la planificación estratégica y se relevaron artículos académicos sobre la provincia de Santa Fe, su historia política y cívica. Por otra parte, se realizaron observaciones participantes de 8 asambleas ciudadanas y 1 reunión interministerial. Por lo tanto y tal como fue mencionado en la introducción, la observación participante fue sobre una porción muy pequeña de todo el proceso. Finalmente, se realizaron entrevistas a participantes de las asambleas, funcionarios locales, funcionarios provinciales, académicos y periodistas.

A continuación se detalla cada uno de estos componentes:

Relevamiento de información secundaria

Se relevó información:

- Oficial del Gobierno de la provincia de Santa Fe y, en particular, de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas.
- Publicada en diarios locales y portales en la red.
- Trabajos académicos vinculados con el tema.

Entrevistas a actores clave

Se realizaron 107 entrevistas a actores clave:

Organizadores

- 7 funcionarios de la Secretaría.
- 13 facilitadores.

Participantes

- 32 representan a la sociedad civil (vecinos, profesionales, representantes de OSC, entre otros.).
- 41 funcionarios locales (mayoritariamente, a los municipios y comunas). De estos últimos, 27 son autoridades máximas de sus localidades, (para quienes se diseñó un cuestionario específico) y el resto trabaja en la administración pública de los estados locales. A su vez, del total de autoridades locales, 9 pertenecen al Frente Progresista, Cívico y Social, y 18 a la oposición (13 del Frente para la Victoria, 4 de partidos vecinales, y 1 de un partido independiente).
- 4 Ministros provinciales.
- 4 legisladores: 2 diputados y 2 senadores.

Observadores

- 3 académicos.
- 2 periodistas.
- 1 organización de la sociedad civil.

Observación directa del proceso

Se realizó una observación participante de las siguientes asambleas:

- 29/07/09: Asamblea del eje físico-ambiental, Nodo Venado Tuerto.
- 18/08/09: Asamblea del eje económico-productivo, Nodo Reconquista.

- 07/10/09: Asamblea del eje socio-institucional, Nodo Reconquista.
- 14/10/09: Asamblea del eje socio-institucional, Nodo Rafaela.
- 21/10/09: Asamblea del eje socio-institucional, Nodo Santa Fe.
- 28/10/09: Asamblea del eje socio-institucional, Nodo Rosario.
- 04/11/09: Asamblea del eje socio-institucional, Nodo Venado Tuerto.

Adicionalmente, el 30 de septiembre de 2009, en Santa Fe, se presenció la reunión interministerial correspondiente al eje socio-institucional, y el 26 de diciembre de 2009 se presenció en Rosario la presentación del Plan Estratégico provincial.

Anexo 3: Listado completo de entrevistados

Organizadores

Funcionarios de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas

Apellido	Nombre	Cargo
Ábalos	Pablo	Director Provincial de Planificación Físico - Ambiental
Álvarez	Jorge	Subsecretario de Coordinación y Gestión Territorial
Bifarello	Mónica	Secretaria
Delgado	María Soledad	Asistencia Técnica
Moschen	Fabio	Director Provincial de Planificación Económico - Productivo
Oddi	Vanesa	Directora Provincial de Planificación Socio - Institucional
Zampani	Roberto	Asistencia Técnica

Facilitadores

Apellido	Nombre	Organismo Gubernamental
Aliprandi	Lía	Ministerio de Obras Públicas y Vivienda
Borrachia	Alberto	Ministerio de Seguridad
Chiavon	Fabiana	Ministerio de Salud
Córdoba	Anabela	Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente
Crisalle	Federico	Ministerio de Innovación y Cultura
Gorbán	Pablo	Ministerio de Economía
Lahitte	Mariana	Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación
Orrego	Gustavo	Ministerio de Desarrollo Social
Quinteros	Norma	Ministerio de Producción
Ríos	Guillermo	Ministerio de Educación
Romero Acuña	Mariano	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ventroni	Nora	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
Zampar	Omar	Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Participantes de las asambleas

Sociedad civil (vecinos, profesionales, representantes de OSC, etc.)

Apellido	Nombre	Cargo / Institución	Localidad	Región
Baremborg	Jorge	Comerciante	Santa Fe	3
Bazzoni	Amadeo	Asociación Mutual San Juan	María Juana	2
Bruno	Mónica	Directora de la OSC Club de Leones	Rosario	4
Cerutti	Estela	Defensa Integral del Niño y Adolescente Diferenciado (DINAD)	Rosario	4
Compagnucci	Darío	Consultor de Empresas	Rafaela	2
Conto	Juan Carlos	Iglesia Adventista	Venado Tuerto	5
De Martinis	Silvia	Asociación Susy Tomas	Santa Fe	3
Faure	Daniela	Asociación Desarrollo Regional	Ceres	2
Ferreyra	Leandro		Villa Gobernador Gálvez	3
Ferrini	Susana	Vecinal Barrio Parque Sur	Rosario	4
Figueroa	Mariano	Hospital Iturraspe	Santa Fe	3
Florentino	Armando	Cooperativa Telefónica	Tostado	2
Fridman	Raúl	Asociación de Colectividades de Santa Fe	Santa Fe	3
González	María Celia	Vicedirectora de Escuela N° 234	Carcarañá	4
Luque	Susana	Partido Socialista	Santo Tome	3
Maciá	Onelia	Docente	Reconquista	1
Mansilla	Norma	Transportadores Rurales Argentinos	Centeno	4
Marchetti	Etelvina	Biblioteca Popular "Nuestros Amigos"	Nicanor E. Molinas	1
Marena	Sebastián	Centro Socialista	Villa Mugueta	4
Martínez	Alberto Héctor	Tercer Movimiento	Reconquista	1
Medvesig	Eduardo	Cooperadora Escolar	Santo Tomé	3
Mendiondo	Mario	Asociación Cañeros Independientes	Villa Ocampo	1
Moyano	José Luis	Escuela EET N° 2066	Rosario	4
Ojeda	Leticia	Escuela N° 1223	Zona Rural	4
Palmieri	Edith	Centro de Jubilados	Los Quirquinchos	5
Riera	Paulina	Asociación Defensa del Ciudadano	Santa Fe	3
Roux	Jorge	Federación de Cooperativas Escolares	Rosario	4
Sánchez	Gustavo	Secretario del Partido Socialista en Fray Luis Beltrán	Fray Luis Beltrán	4
Trabattoni	César	OSC Porvenir	Rosario	4
Villanueva	Elvio		San Cristóbal	2
Villanueva	Macarena	ONG Convicción Arte y	Rosario	4

Apellido	Nombre	Cargo / Institución	Localidad	Región
		Ciencia		
Vivas	Noemí	Asociación Artistas sin Fronteras	San Lorenzo	4

Participantes de la administración pública

Apellido	Nombre	Cargo / Institución	Localidad	Región
Abadin	Liliana	Programa Nacional Juana Azurduy - Consejo Nacional de Políticas Sociales	Venado Tuerto	5
Belletich	Pietro	Director del Hospital Provincial	Rosario	4
Bertuzzi	Susana	Asociación de Trabajadores del Estado	Santa Fe	3
Britos	Raúl	Dirección de Pueblos Originarios - Ministerio de Desarrollo Social	Rosario	4
Casadei	Rossana	Coordinadora del Área Cultural de la Comuna de de Chañar Ladeado	Chañar Ladeado	5
Chamorro	Teresa	Directora de Promoción Social - Municipalidad de Vera	Vera	1
Coletti	Silvia	Escuela N° 682	Huanqueros	2
Díaz	Mónica	Ministerio de Desarrollo Social	Rosario	4
Gorosito	Carina	Escuela N° 625	Rafaela	2
Lostumbo	Libertad	Concejala de Santo Tomé (Frente Progresista Cívico y Social)	Santo Tomé	3
Recamán	María de Lourdes	E.E.M N° 505	Rafaela	2
Reimondo	Sebastián	Juventud Socialista	Santa Fe	3
Sánchez	Luis	Concejo Deliberante de Villa Gobernador Gálvez	Villa Gobernador Gálvez	4
Selmi	Raúl Omar	Secretario de Cultura, Deporte y Educación	San Javier	3

Autoridades locales

Apellido	Nombre	Municipalidad / Comuna	Localidad	Región
Ariola	Juan	Comuna de Carmen (Frente Progresista Cívico y Social)	Cármén	5
Bellesi	Ángel	Comuna de Cañada Rica (Frente para la Victoria)	Cañada Rica	4
Bertossi	Carlos	Comuna de Matilde (Frente Progresista Cívico y Social)	Matilde	3
Calcabrini	Fabián	Comuna de Arminda (Vecinal)	Arminda	4

Apellido	Nombre	Municipalidad / Comuna	Localidad	Región
Crippa	Jacqueline	Comuna de Elisa (Vecinal)	Elisa	3
Eusebio	Antonio	Comuna de Egusquiza (Frente para la Victoria)	Egusquiza	2
Fervier	Leandro	Comuna de Salto Grande (Unión Cívica Radical)	Salto Grande	4
Gatto	Bruno	Comuna de Monte Vera (Frente para la Victoria)	Monte Vera	3
Gianini	José Luis	Comuna de Sancti Spiritu (Frente para la Victoria)	Sancti Spiritu	5
Gramaglia	Claudio	Comuna de Vila (Frente para la Victoria)	Vila	2
Lapenta	Domingo	Comuna de Carmen del Sauce (Frente para la Victoria)	Cármén del Sáuce	4
Lovatto	Raúl	Comuna de Alejandra (Frente para la Victoria)	Alejandra	1
Maffei	Daniel	Comuna de Rueda (Frente para la Victoria)	Rueda	4
Marcolini	Nelson	Municipalidad de Totoras (Frente Progresista Cívico y Social)	Totoras	4
Martelli	Vicente	Comuna de Alcorta (Frente para la Victoria)	Alcorta	4
Marucci	Enrique	Municipalidad de Comuna de San Jorge (Unión Cívica Radical dentro del Frente Progresista Cívico y Social)	San Jorge	2
Mauro	Marcelo	Municipalidad de San Justo (Frente Progresista Cívico y Social)	San Justo	3
Migno	Mario	Municipalidad de San Javier (Frente Progresista Cívico y Social)	San Javier	3
Mondino	Ceferino	Comuna de Ramona (Vecinal)	Ramona	2
Murabito	Jorge	Municipalidad de Villa Gobernador Gálvez (Frente Progresista Cívico y Social)	Villa Gobernador Gálvez	4
Paduán	Enrique	Municipalidad de Vila Ocampo (Frente Progresista Cívico y Social)	Villa Ocampo	1
Pérez	Juan	Comuna de Sargento Cabral (Frente para la Victoria)	Sargento Cabral	4
Rigo	Horacio	Municipalidad de San Cristóbal (Frente para la Victoria)	San Cristóbal	2
Sánchez	Fabio	Comuna de Ataliva (Vecinal)	Ataliva	2
Sella	Gustavo	Comuna de Suardi (Frente Progresista Cívico y Social)	Suardi	2
Solá	Adrián	Comuna de Tacural (Frente para la Victoria)	Tacural	2

Apellido	Nombre	Municipalidad / Comuna	Localidad	Región
Vázquez	José	Comuna de Sauce Viejo (Frente para la Victoria)	Sauce Viejo	3

Ministros

Apellido	Nombre	Ministerio
Bonfatti	Antonio	Gobierno y Reforma del Estado
Farías	Pablo	Desarrollo Social
Rodríguez	Carlos	Trabajo y Seguridad Social
Storero	Hugo	Obras Públicas y Vivienda

Legisladores

Apellido	Nombre	Cargo / Institución
Borla	Rodrigo	Senador - Frente Progresista Cívico y Social
Drisun	Mario	Diputado - Frente Progresista Cívico y Social
Mena	Alfredo	Diputado - Frente Progresista Cívico y Social
Michlig	Felipe	Senador - Unión Cívica Radical

Observadores

Académicos

Apellido	Nombre	Institución
Iazzetta	Osvaldo	Universidad Nacional de Rosario
Levín	Silvia	Universidad Nacional de Rosario
Venticinque	Valeria	Universidad Nacional de Rosario

Periodistas

Apellido	Nombre	Institución
Acrich	Guillermo	Diario Uno
Pandolfo	María Tereza	Diario El Litoral

Organizaciones de la sociedad civil

Apellido	Nombre	Institución
Girardo	Silvana	Ejercicio Ciudadano
Masiá Rójkín	Francisco	Ejercicio Ciudadano
Pérez Moncunill	Estela	Ejercicio Ciudadano
Santantino	Esteban	Ejercicio Ciudadano

Bibliografía

Active Citizenship Network (ACN): *Participation in Policy Making: Criteria for Selection of Civic NGOs*. Latin American Report, 2004.

Cornwall, Andrea y Coelho, Vera Schattan: *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, Zed Books, New York, 2007.

De Riz, Liliana et ál: *Hacia una integración cooperativa y solidaria del territorio nacional*, Programa de Naciones unidas para el Desarrollo, Argentina, 2002. Disponible en Internet: http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/dh2002_nti.html .

Discurso de asunción del Gobernador de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner, Santa Fe, 11/12/2007. Disponible en Internet: http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2007/12/11/noticia_0092.html .

Gaventa, John: "Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement'", en *Revista CFP Evaluation Series*, N° 4, Mfp Breed Netwerk, Gran Bretaña, octubre de 2005.

Giddens, Anthony: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe: *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia*, Rosario, 2008.

INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2001.

INDEC, *Superficie y cantidad de departamentos provincia*, 2007.

Madoery, Oscar: *La "primera generación" de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos*, 2005.

O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", en *Revista Nueva Sociedad*, N°128, Noviembre- Diciembre 1993, páginas 62-87.

PNUD, *Hacia una integración cooperativa y solidaria del territorio nacional*, Buenos Aires, 2002.

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique: "Accountability Social: El Otro Lado del Control", en Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique: *Controlando a la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires, 2002.

Weyrauch, Vanesa: "Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil", *Documento de Trabajo N° 21*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2008.

Acerca de los autores

Vanesa Weyrauch. Co- directora del Programa de Protección Social. Candidata a Doctorado en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Austral, enfocado en comunicación de organizaciones de la sociedad civil para incidir en políticas públicas. Posgrado en Administración y Gerenciamiento en la Universidad de Harvard. Lic. en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Austral. Ha trabajado como consultora y analista de comunicación organizacional en diversas empresas y en organizaciones sin fines de lucro. Actualmente, enseña Comunicación de las Organizaciones en la Universidad Austral.

Gala Díaz Langou. Coordinadora de proyectos del Programa de Protección Social. Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (en curso). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella. Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Leandro Echt. Asistente del Programa de Protección Social. Licenciado en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como asistente en proyectos de investigación, y como voluntario en organizaciones sin fines de lucro. Actualmente, enseña Ciencia Política en el Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires.

Si desea citar este documento: Weyrauch, Vanesa; Díaz Langou, Gala; Echt, Leandro; “Los vínculos entre Estado y sociedad civil en el proceso participativo de Planificación Estratégica. Santa Fe, 2008. Aprendizajes del eje socio institucional”, *Documento de Trabajo N°26*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2009.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC, ingrese a www.cippec.org/nuevo/publicaciones.php.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Fundación Ford.