



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política, orientación en Administración y Planificación Pública

TESINA DE GRADO

“Regionalización, planificación estratégica, y participación ciudadana en Santa Fe: el caso del Consejo Provincial de Planificación Estratégica de la Región 4 - Rosario”

Autor:

Lucas García

| G-1485/1

| lucasch17@hotmail.com

Tutores Académicos:

Lic. Cintia Pinillos

Lic. Gisela Signorelli

Febrero de 2014

RESUMEN

En este trabajo se analiza la creación y el funcionamiento del Consejo Regional de Planificación Estratégica (CRPE) de la Región 4 de la provincia de Santa Fe, un mecanismo novedoso para la esfera provincial inmerso en una batería de herramientas que tiene su expresión más acabada en el Plan Estratégico Provincial.

El CRPE, en funcionamiento desde el año 2010, es una de las herramientas diseñadas en el marco de un proceso de regionalización, descentralización y Planificación Estratégica (PE) impulsado por el gobierno de la provincia desde el año 2008. Las Asambleas Ciudadanas (AC) y los CRPE son -aunque con diferente naturaleza y distintas lógicas de funcionamiento- los dos espacios más importantes en lo que a planificación y participación respecta; uno con características de participación amplias, y el otro con criterios selectivos/ restringidos.

Las principales indagaciones giran en torno a la descripción del formato de la herramienta participativa, la calidad de la participación que se lleva a cabo en el Consejo, el cumplimiento de los criterios necesarios para definirse como un órgano de Planificación Estratégica, así como a la relación existente entre el Consejo y las AC.

Palabras Clave

Gobernanza – Planificación Estratégica – Participación Ciudadana – Concertación público-privada - Consejo Regional de Planificación Estratégica – Asambleas Ciudadanas

ÍNDICE

RESUMEN	2
Palabras clave	2
Abreviaturas	6
Entrevistados	6
INTRODUCCIÓN	7
Metodología	12
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	21
1.1 De la crisis del Estado tradicional a la gobernanza y la participación ciudadana	21
1.2. Uno de los derivados de la gobernanza: la concertación público-privada	25
1.3. La Planificación Estratégica	31
CAPÍTULO 2: Análisis de la herramienta de concertación	38
2.1. Origen	38
2.2. Diseño institucional	38
Sobre las Asambleas Ciudadanas	38
2.2.1. Objetivos y metas	40
2.2.2. Estructura de operación general	43
2.2.3. Configuración básica	43
2.2.4. Metodología de participación	45
2.2.5. Periodicidad de las reuniones	48
2.2.6. Colaboración público-privada	49
2.2.7. Valor que agregan las organizaciones	49

2.3. Complejidad	50
2.4. Liderazgo y compromiso con el proceso (del gobierno)	55
2.4.1. Capacidad de ejecución de las estrategias trazadas	59
<u>CAPÍTULO 3: Adecuación a los principios de la Planificación Estratégica</u>	63
3.1. Diálogo – consenso	63
3.2. Amplitud participativa, pluralidad, representatividad	67
3.3. Flexibilidad, adaptación al cambio	70
3.4. Multidisciplinariedad	74
3.5. Voluntad política	74
3.6. Estructura técnico-operativa	76
3.7. Mecanismos de comunicación	77
<u>CAPÍTULO 4: CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN</u>	79
4.1. Inclusividad	79
4.1.1 Número de participantes	80
4.1.2. Representatividad	80
4.2. Deliberación	83
4.2.1 Información	83
4.2.2 Debate	85
4.2.3 Politización	88
4.2.4 Confidencialidad	89
4.2.5 Relaciones internas de poder	90
4.2.6 Construcción de sinergias	90
4.3. Influencia, resultados y efectividad	91

CAPÍTULO 5: REFLEXIONES FINALES	95
5.1. Sobre la herramienta de concertación	95
5.2. Sobre la PE en el CRPE	98
5.3. Sobre la calidad de la participación	99
5.4. Algunas apreciaciones sobre la vinculación entre AC y CRPE	101
5.5. Palabras finales	103
BIBLIOGRAFÍA	104
ANEXOS	107

Abreviaturas

AC: Asambleas Ciudadanas

CRPE: Concejo Regional de Planificación Estratégica

FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social

PE: Planificación Estratégica

Entrevistados

- Carnovale, Natalia: Ex coordinadora del Plan Estratégico de Rosario y representante de la ciudad de Rosario en el CRPE.
- Cejas, Fabián: Presidente Comunalde Correa.
- Rodríguez, Graciela: Representante del Colegio de Arquitectos Distrito 2 – Rosario.
- Sfiligoi, Claudio: Representante del Colegio de Arquitectos Distrito 2 – Rosario.
- Valido, Ariel: Asistente técnico de la Coordinación Regional del Nodo Rosario desde 2010 hasta la fecha.
- Zampani, Roberto: Coordinador Regional Nodo 4 – Rosario entre 2008 y 2011.
- Zelayeta, María Pía: Coordinadora Regional Nodo 4 – Rosario desde 2011 hasta la fecha.

INTRODUCCION

La crisis del Estado tradicional, iniciada en la década del 70 e impulsada por el avance de la globalización y el neoliberalismo, produjo un resquebrajamiento en la legitimidad de la democracia liberal que -sumado a la creciente complejización de la sociedad- desembocó en una crisis de representatividad de los partidos políticos (Navarro Gómez, 2002). Frente a una ciudadanía cada vez más crítica, reflexiva y difícil de satisfacer, y al deterioro que esto provoca en la legitimidad de las instituciones públicas, el Estado empieza a perder su rol hegemónico en la toma de decisiones públicas tal como lo había hecho históricamente (Blanco y Gomà, 2002).

Comienzan a surgir, en consecuencia, nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Se configuran mecanismos de representación y participación alternativos a los tradicionales y el Estado va mutando hacia un modelo de ejercicio del poder político en donde se consideran los intereses, percepciones y oportunidades tanto de los que gobiernan como de los que son gobernados; la idea central es la apertura del Estado hacia la participación ciudadana, incluyendo en esta categoría tanto a los ciudadanos propiamente dichos como a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado (Cunill Grau, 1995). El concepto que engloba todas estas nuevas formas de actuar del Estado es el de gobernanza¹.

Uno de los modelos de gestión que se desprenden de la gobernanza es el de concertación público-privada. Ésta se refiere a diversas formas e instrumentos mediante los cuales se busca incorporar en la gestión gubernamental mecanismos que promuevan la participación, el diálogo y la búsqueda de consensos entre las autoridades, las instituciones públicas y la población organizada (Devlin y Moguillansky, 2009). Esta forma de gestión, que surge durante la década del 90, permite la articulación de distintos intereses, tanto públicos como privados, para así emprender acciones conjuntas y con ello responder de manera más adecuada a las demandas de los diferentes actores sociales.

Por la misma época en que se daban estos cambios, sucedía lo propio con la planificación pública. Las aceleradas modificaciones en el entorno desnudaron las falencias de la planificación ortodoxa (tecnocrática, centralista, autoritaria y poco realista) y vehicularon la adopción de una herramienta que se venía utilizando en el sector privado: la Planificación Estratégica (PE).

¹ Por gobernanza se entiende a un nuevo modelo de gestión estatal en el que los procesos de toma de decisiones resultan del producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:19). Sobre este concepto se profundizará en el Marco Teórico.

La PE es una metodología de gestión capaz de generar un acuerdo colectivo acerca de las principales problemáticas y necesidades (un diagnóstico compartido) de una comunidad, una institución o un territorio; y, en consecuencia, determinar los objetivos prioritarios construyendo una estrategia común para alcanzarlos (Yory, 2000). Funciona como una carta de navegación hacia ese futuro deseado, a largo plazo, que -actualizándose permanentemente- permite una adaptación a los cambios y las demandas del entorno (Nardacchione, 2011). De esta manera, la PE se transformó en una aliada fundamental para los modelos de gestión derivados de la gobernanza.

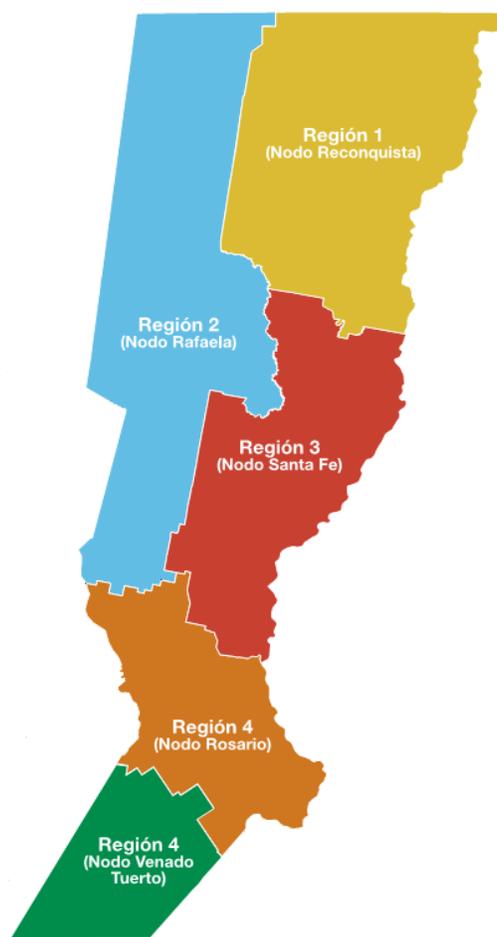
Enmarcado en estas formas de gestión que favorecen la descentralización administrativa, el gobierno de la provincia de Santa Fe² inició, en el año 2008, un proceso de regionalización del territorio provincial y de descentralización de su aparato administrativo, ambos incluidos dentro de un proceso mayor de PE que los contiene.

La regionalización organizó el territorio de la provincia en cinco regiones con el afán de reducir la escala de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Estas cinco regiones vienen a establecer un único criterio de organización territorial que aglutine y ordene a los diversos criterios preexistentes. Las dos regiones en que estaba dividida el área de Promoción Social hacia el año 2008, las cinco de Justicia, las ocho de Salud y las nueve de Educación, son una muestra de la disparidad de criterios reinante hasta ese entonces.

Cada una de estas cinco regiones está nombrada con un número y tiene un nodo que le corresponde. Los nodos son “núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos” (PEP, 2008, 14); y coinciden -lógicamente- con las ciudades más importantes de cada región, las ciudades cabeceras. A la Región 1 le corresponde el Nodo Reconquista, a la 2 Rafaela, a la 3 Santa Fe, a la 4 Rosario, y a la 5 Venado Tuerto.

² El gobierno del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) –una coalición de partidos a nivel provincial compuesta por el Partido Socialista, GEN, Unión Cívica Radical, Movimiento Libres del Sur, ARI y Partido Demócrata Progresista- llegó al poder en diciembre de 2007 con Hermes Binner como gobernador. La llegada al gobierno provincial se dio luego de 24 años de gobiernos a cargo del Partido Justicialista, que mantuvo la mayoría de los escaños en la Cámara de Senadores.

Imagen N°: 1. Mapa de Regiones de la provincia de Santa Fe.



Fuente: PEP 2008

Esta nueva dimensión de la escala busca generar proximidad entre “Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales” (PEP, 2008:18), intentando para ello conjugar la concepción universal de la ciudadanía con una recuperación de lo local y lo regional. Según lo indica el PEP (2008:18): “en la regiones se pone en acto el principio de concertación entre Estado, mercado y sociedad civil”.

En este nuevo ordenamiento territorial las regiones se erigen como las bases sobre las que se desarrolla el proceso de descentralización. Así, se busca desactivar una inercia de más de un siglo de lógica centralizadora con sus consecuencias de burocratización, ineficacia y lejanía ante los ciudadanos. Para ello, se comienza a transferir capacidades y funciones a las regiones. Esta

reingeniería del Estado provincial implica la creación de nuevos espacios, siendo uno de ellos los Centros Cívicos³, que se ubican en cada nodo regional.

Según el PEP (2008:18), “la regionalización debe ser entendida como una tríada que incluye: 1) descentralización; 2) planificación estratégica; y 3) participación ciudadana y concertación”. La participación ciudadana se garantiza a partir del diseño de diversos dispositivos participativos como AC, CRPE y Grupos de Impulso y Seguimiento.

En abril de 2008, en el marco de un proceso de planificación estratégica, y con la finalidad de elaborar el Plan Estratégico Provincial (PEP), se puso en marcha la primera ronda de AC, realizándose una por cada región. Las AC son espacios abiertos a la participación de la sociedad, allí, con un fin deliberativo, se encuentran actores políticos, sociales y económicos que provienen tanto del sector público como del privado, el encuentro entre gobierno y ciudadanos. En este ámbito se discuten proyectos entre la ciudadanía y las autoridades provinciales (gobernador, ministros, secretarios y demás funcionarios). El objetivo de las asambleas es la “construcción, seguimiento y monitoreo del PEP” (Mandrile, 2011:2). Este dispositivo es, por la magnitud y extensión de la convocatoria, en donde la participación llega a su máxima expresión.

Por el año 2010 se pusieron en marcha los Consejos Regionales de Planificación Estratégica (CRPE), con la misma lógica que las AC y con objetivos similares, se constituyeron a razón de uno por región. El rasgo distintivo de los Consejos es su menor extensión y su participación más restringida, lo que a priori le otorga un carácter de fuerte operatividad. Son espacios consultivos, asesores y promotores del proceso de PE de la Provincia. Según lo expone el material de difusión elaborado por el gobierno provincial: “los CRPE participan en la formulación, priorización, seguimiento y evaluación de los proyectos de su región, contenidos en el PEP, impulsando la construcción de acuerdos público-privados”. Los CRPE están obligados a respetar las propuestas que surgen de las AC, al fin, ambos espacios tienen entre sus finalidades la garantía del cumplimiento del PEP.

Están integrados por entidades gubernamentales y de la sociedad civil de cada región, así se ven representaciones tales como: gobierno provincial y gobiernos locales, legisladores,

³ Los Centros Cívicos son oficinas provinciales que responden a un proceso de desconcentración administrativa y buscan descentralizar una serie de trámites que antes solo podían realizarse en la capital de la provincia, además cuentan con un área de asesoramiento para ciudadanos o autoridades comunales y es el espacio en donde funcionan los CRPE. Dependen de la Secretaría de Regiones Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno, y tiene como funciones la coordinación de las acciones intragubernamentales, la planificación territorial, la articulación de las políticas públicas con las autoridades locales, la concertación de acuerdos privado- público, la promoción de la participación ciudadana y el monitoreo y seguimiento de la gestión territorial.

organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales, organizaciones empresariales, cooperativas y mutuales, asociaciones y agencias de desarrollo, universidades-Instituciones y polos científicos-tecnológicos.

En este trabajo pondremos el foco en el CRPE de la Región 4. Luego de dos años y medio de funcionamiento es interesante tener una aproximación hacia cómo se ha venido desarrollando dicha puesta en práctica, para conocer si se han cumplido los objetivos planteados en sus fundamentos, las condiciones en que se manifiesta la participación ciudadana, y el tipo de vínculo que en la práctica mantiene con las AC. Se desprenden así los siguientes interrogantes: ¿Funciona el CRPE como una instancia de PE? ¿Qué tipo y que calidad de participación se lleva a cabo allí? ¿Cómo es su vinculación con las AC?

En ese marco, se propone el siguiente objetivo general para esta tesina:

Analizar la génesis y el funcionamiento del CRPE de la Región 4 para evaluar si éste se constituye como un espacio de PE y participación ciudadana; indagando acerca de que lógica de relacionamiento tiene con las otras instancias participativas contempladas en el proceso de regionalización y descentralización del gobierno provincial.

Los objetivos específicos por su parte son:

- 1- Describir la génesis e implementación del CRPE en la Región 4 de la provincia.
- 2- Analizar si en el funcionamiento del CRPE de la Región 4 se siguen los lineamientos configurativos de la PE.
- 3- Evaluar el tipo y la calidad del componente participativo del CRPE de la Región 4.

Como hipótesis se establecerán las siguientes afirmaciones a contrastar:

-Durante la implementación del CRPE se han seguido algunos de los lineamientos configurativos de la PE.

-Dentro del CRPE no se imponen limitaciones a la participación y el desenvolvimiento de sus integrantes. Aunque, al ser un dispositivo novedoso, los participantes no tienen aceptado el funcionamiento, por lo tanto la calidad de la participación que se da en este ámbito aún no se adecua a lo recomendado por las experiencias participativas exitosas.

En términos generales, la temática de la participación se ha desarrollado profusamente a nivel teórico. En cuanto al proceso de regionalización llevado adelante en la provincia de Santa Fe, también ha sido estudiado, aunque dada su novedad, el desarrollo teórico es incipiente y los abordajes escasos. He aquí el valor que tendrán los resultados de esta investigación: aportar un estudio que permita tener una idea más acabada de este proceso.

Dada la corta vida de los CRPE, hasta ahora no se registran estudios que analicen su puesta en práctica y funcionamiento en detalle, sino que aparece mencionado lateralmente en los estudios que refieren al proceso de regionalización y descentralización provincial. Con más tiempo de funcionamiento, las AC sí han sido objeto de estudio, aunque no se ha ahondado en su relación con los Consejos. En este sentido las tesinas de grado de Pablo Mandrile (2009), Cecilia Pieroni (2011) y Alejandro Marengo (2009) analizan algunos aspectos de estos temas.

Las conclusiones de esta investigación serán de utilidad tanto en el ámbito académico - dado que representa una nueva aproximación a casos concretos de participación mediante dispositivos diseñados desde la esfera estatal- tanto como insumo para las instancias estatales que busquen diseñar o perfeccionar dispositivos de carácter participativos de la misma naturaleza que los aquí analizados; será también de interés para otros organismos -públicos o privados- relacionados con el área disciplinar en cuestión. Más detalladamente, constituirá una valiosa exploración para las áreas del gobierno de la provincia de Santa Fe que tienen bajo su órbita el funcionamiento de las instancias participativas plasmadas en el proceso de regionalización y descentralización.

Metodología

Esta investigación se abordó íntegramente desde una perspectiva metodológica cualitativa. Desde este posicionamiento se seleccionaron las siguientes técnicas:

En primer lugar se efectuó un relevamiento bibliográfico -fuentes secundarias- que permitió conocer las investigaciones relacionadas con nuestro objeto de estudio (dada la novedad del mismo las implicaciones fueron predominantemente laterales ya que hasta el momento no hemos registrado trabajos que se centren en el CRPE), y se indagaron documentos -oficiales e internos- del gobierno provincial de interés para el caso (listados de asistentes, informes de las reuniones, proyectos de decretos, listado de integrantes, folletería y material de difusión).

También se tomó como material de suma importancia el PEP, así como la información publicada en periódicos y portales web.

En segundo lugar se observó el desarrollo de algunas de las reuniones del CRPE de la Región 4 que tuvieron lugar entre los años 2011 y 2012. Lo mismo se hizo con las AC. En la misma línea se realizaron entrevistas estructuradas a las autoridades provinciales responsables de liderar el proceso, como así también a los representantes de algunas instituciones participantes y al personal abocado al mismo. También se analizaron los materiales con los que se trabajó en las reuniones -fuentes primarias-.

Para afrontar los objetivos de esta investigación se han determinado tres variables conceptuales que operacionalizan los conceptos vertidos en los mismos, una por cada objetivo específico. Las mismas son:

-Análisis del CRPE como herramienta de concertación: se indaga sobre el funcionamiento del CRPE para evaluar acercamiento/alejamiento al desempeño de las experiencias de concertación exitosas. ¿Cómo se diseñó el CRPE? ¿Quiénes lo integran? ¿Cómo se decidió su integración? ¿Cada cuánto se reúne? ¿Cuál es su lógica de trabajo?

-Adecuación del CRPE a los principios de la PE: se evalúa el cumplimiento o no de los estándares de PE. ¿Funciona el CRPE como una instancia de PE?

-Calidad de la participación llevada a cabo en el CRPE: siguiendo los postulados del texto “Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal” (Navarro, Galais, Font, Fontcuberta, Ganuza; 2010) se mide la calidad de la participación que se da al interior del CRPE. ¿Qué tipo y qué calidad de participación se lleva a cabo allí?

Las dimensiones y los indicadores de cada variable se detallan a continuación:

Variables	Dimensiones	Indicadores
<p>Análisis de la herramienta de concertación</p>	<p>Razón que le dio origen.</p> <p>Diseño institucional.</p>	<p>a. Objetivos y metas estratégicas establecidas</p> <p>b. Estructura de operación general: estructuras formales y permanentes - formales pero especiales- redes informales o por acuerdos tácitos.</p> <p>c. Configuración básica: número de actores presentes, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus interacciones.</p> <p>d. Metodología de participación</p> <p>e. Periodicidad de las reuniones</p> <p>f. Estrategia para garantizar la colaboración e/ s. público y s. privado</p> <p>g. Transparencia en los criterios de selección de los integrantes</p> <p>h. Valor que agregan las organizaciones: puede ser concreto (recursos económicos, humanos,</p>

	gobierno).	<p>a. Importancia de los representantes del gobierno que integran el CRPE.</p> <p>b. Respaldo político real.</p> <p>c. Capacidad del Estado para ejecutar las estrategias trazadas.</p> <p>d. Burocracia capaz de llevar adelante el proceso.</p>
Adecuación a los principios de la Planificación Estratégica.	<p>Proceso de diálogo, consenso.</p> <p>Amplitud participativa, pluralidad, representatividad.</p> <p>Flexibilidad, adaptación al cambio.</p> <p>Multidisciplinariedad.</p>	<p>a. Cantidad de temas consensuados sobre el total de temas tratados.</p> <p>b. Acuerdos de los participantes en las priorizaciones de proyectos.</p> <p>a. Representatividad social de los integrantes del CRPE.</p> <p>a. Modificaciones en el funcionamiento del CRPE.</p> <p>b. Superación de adversidades.</p> <p>a. Presencia de distintas representaciones</p>

	<p>Proyección a mediano y largo plazo.</p> <p>Voluntad política necesaria para llevar a cabo el proceso.</p> <p>Contar con una eficiente estructura técnico-operativa capaz de llevar a cabo los procedimientos pertinentes para el adecuado desenvolvimiento del plan.</p> <p>Mecanismos de comunicación adecuados.</p>	<p>disciplinarias en el CRPE.</p> <p>a. Horizonte temporal de las cuestiones tratadas y proyectadas.</p> <p>a. Garantización de recursos para solventar el funcionamiento del CRPE.</p> <p>b. Participación de funcionarios de alto rango en las reuniones.</p> <p>a. Mecanismos de seguimiento y evaluación.</p> <p>b. Procesamiento de las cuestiones tratadas.</p> <p>c. Cantidad de personal asignado.</p> <p>a. Formas en que se avisa sobre las fechas en que hay reunión.</p> <p>b. Comunicación de novedades.</p>
Calidad de la participación.	Inclusividad	<p>a. El número de participantes.</p> <p>b. El número de distintos</p>

	Deliberación	<p>agentes de la sociedad civil y su representatividad / relación según asistencia real.</p> <p>a. El hecho de que se haya facilitado algún tipo de información a los participantes.</p> <p>b. El hecho de que dicha información sea facilitada por expertos externos.</p> <p>c. El hecho de que esta información sea lo más amplia y detallada posible.</p> <p>d. El uso de metodologías deliberativas, que permitan el intercambio de argumentos, reflexión y discusión entre los participantes.</p> <p>e. El hecho de que las experiencias fomenten y valoren el debate entre los participantes, en lugar de evitarlo.</p> <p>f. Construcción de sinergias/ confianza ente los participantes/.</p>
--	--------------	---

	<p>Influencia/ efectividad</p> <p>resultados/</p>	<p>g. Radialidad - articulación: la radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones, los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos.</p> <p>h. Grado de politización.</p> <p>i. Relaciones internas de poder: observadas a partir de las asimetrías existentes.</p> <p>j. Confidencialidad de los debates.</p> <p>k. Ausentismo de los integrantes del CRPE.</p> <p>a. Grado en que las propuestas tratadas en el CRPE fueron incluidas en la agenda pública.</p> <p>b. Existencia de procesos de devolución que permitan a los integrantes del CRPE conocer en qué medida se han incluido sus propuestas en la agenda</p>
--	---	---

		<p>pública.</p> <p>c. Existencia de procesos de evaluación / rendición de resultados.</p> <p>d. Fases de la política pública sobre la que se decide en que han podido intervenir las organizaciones.</p> <p>e. Alcance de la concertación: diálogo - consulta - imposición.</p> <p>g. Medida en que mejoraron relaciones entre la administración y las asociaciones tras el proceso.</p> <p>j. Medida en que se ejecutaron las decisiones tomadas en el CRPE.</p>
--	--	---

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

1.1 De la crisis del Estado tradicional a la gobernanza y la participación ciudadana

Hacia fines del siglo XX la globalización, con el consecuente rápido avance del mercado, debilitó los mecanismos de cohesión social al interior de las sociedades occidentales. Este debilitamiento ha resquebrajado la legitimidad de la democracia liberal, que quedó alejada de la imagen idealizada de democracia real. Como corolario de esta crisis de legitimidad comienza a surgir -en contraste- la figura de la sociedad civil, poniendo de manifiesto a su vez la carencia de participación ciudadana que ofrecían los regímenes políticos (Lechner, 1994). Una serie de cambios a lo largo y ancho del planeta han ido moldeando nuevas caracterizaciones en las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Este proceso ha tenido su correlato en Latinoamérica, en donde -según lo expresa Ruiz Caro (2002:54)- las distintas sociedades vienen experimentando una pérdida de sentido de pertenencia de las personas hacia la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad.

A su vez, las sociedades evolucionan generando una creciente complejización y diferenciación del tejido social en la cual los distintos actores públicos y privados carecen del conocimiento o la información necesarias para hacer frente, en forma exclusiva, a los problemas que van surgiendo (Navarro Gómez, 2002:1).

Por otra parte, el descrédito de los partidos políticos ha puesto de manifiesto la crisis de representatividad de los mismos, rechazando que éstos sean el único mecanismo de representación social. Comienzan a surgir agrupaciones y movimientos sociales que, antes que con partidos o ideologías, se identifican con una causa común. Siguiendo a Parra y Dooner (2001:8), conjuntos de personas organizadas como grupos ecológicos, movimientos feministas, juntas de vecinos, sindicatos, entre otros, son la constatación de que puede haber mecanismos de representación y participación alternativos a los tradicionales. Estos nuevos actores reclaman una visión renovada de la propia democracia (Cunill Grau, 1995). En este marco y con dificultades para representar a los diversos grupos sociales, los partidos empiezan a perder su rol exclusivo como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil.

Como consecuencia de todos estos cambios, Blanco y Gomà (2002) afirman que este entorno de complejidad, incertidumbre y dinamismo presenta obstáculos cada vez mayores para

los gobiernos democráticos tradicionales, al tiempo que -mientras la ciudadanía es cada vez más crítica, reflexiva y difícil de satisfacer- la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando.

En respuesta a esta incapacidad del Estado tradicional de imponer su rol hegemónico comienzan a surgir distintos modos de articular el interés colectivo. Según Navarro Gómez (2002) la tendencia sería que las instituciones políticas ya no ejercen el monopolio de la acción de dirigir la sociedad. Se estaría dando así una aparente transición desde pautas tradicionales de ejercicio del poder político (una relación de un solo sentido entre los gobernantes y los gobernados) hacia un modelo en donde se consideran los intereses, percepciones y oportunidades tanto de los que gobiernan como de los que son gobernados.

Como lo dice Cunill Grau (1995:3), se van abandonando las lógicas autorreferenciales del sistema político-estatal, al tiempo que emerge un sistema político institucional que -además de contener las distintas formas de representación social-busca poder reconstruir el orden social (que ha sido dañado por la desintegración social) y también incluir distintas formas de autoexpresión social.

Frente a este escenario de creciente complejidad el gobierno tradicional sufre dificultades para actuar. Blanco y Gomà (2002:1) las clasifican así: a) dificultades de conocimiento, producto del carácter incierto de la sociedad postindustrial, y su alto grado de fragmentación cognitiva; b) la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; c) el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno, y d) la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

De esta manera, el Estado comienza a dejar de ser el incuestionable centro del poder político, apareciendo en escena nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad que pondrán de manifiesto la novedad. Como dicen Cravacuore, Ilari y Villar (2004:19), en América Latina, a fines de los '90, las repetidas crisis políticas, sociales y económicas comenzaron a evidenciar las profundas limitaciones que presentaba el avance del mercado hacia las funciones que antes cumplía el Estado. En este marco, desde la literatura especializada se viene planteando el surgimiento de un modelo estatal definido con el término de gobernanza en el que los procesos

de toma de decisiones resultan del producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad.

El concepto de gobernanza viene a englobar estas nuevas formas en que empiezan a diseñarse, implementarse y evaluarse las políticas públicas, para las cuales el Estado comienza a abrir las compuertas que le reservaban exclusividad en ese terreno. Este nuevo estilo de gobierno, se caracteriza por su mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 1997:1). Como explica Fleury (2002), la existencia de estas redes es consecuencia de factores identificados con la complejidad de los procesos administrativos en un medio ambiente cuya dinámica impide que cualquier actor aislado controle los procesos y la velocidad de los cambios.

El concepto de gobernanza ha sido incluido en diversos desarrollos teóricos, dejando gran confusión acerca de lo que dicho concepto supone. En todos, la idea central es la apertura del Estado hacia la participación ciudadana, incluyendo en esta categoría tanto a los ciudadanos propiamente dichos como a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado; “una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad” (Navarro Gómez, 2002:1). En la mayor o menor profundidad de apertura del Estado radican las diferenciaciones que los distintos autores hacen en relación a su concepción de gobernanza.

Cravacuore, Ilari y Villar (2004:9) señalan que el concepto de gobernanza es muy abarcativo. Dentro de lo que esta categoría engloba podría pensarse en un continuo que va desde el extremo que la ubica en todo esquema de decisiones en el que se produzca la incorporación de actores no estatales en los procesos de la política pública (concepción amplia), hasta el que indica que solo puede hablarse de gobernanza cuando se organizan redes estables y con patrones horizontales de interacción entre sus miembros, sin que importe el papel que cumple el Estado (concepción restrictiva).

Aunque, como aclara Navarro Gómez (2002:7), no todas las formas de participación ciudadana podrían considerarse como plasmaciones de gobernanza. Considerando, al analizar la participación, una escala indicativa de su intensidad establecida de la siguiente forma: información, consulta, codecisión y cogestión. Para este autor sólo cuando la participación alcanza los últimos dos grados de la escala puede hablarse de gobernanza.

Vale dejar claro también que, aún inmerso en un esquema de participación configurado como red, el Estado se guarda el derecho de imponer decisiones unilaterales cuando los actores sociales no pueden consensuar, así como el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso de que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación (Mayntz, 2000). O sea, que aún abriendo sus decisiones a las influencias de actores extra estatales el Estado mantiene la última palabra.

Tanto para Blanco y Gomà (2002) como para Navarro Gómez (2002), entre otros, gobernanza es sinónimo de redes participativas. Según Blanco y Gomà (2002:4) las mismas deben tener tres rasgos: una estructura multimodal en donde no exista un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista; existencia de dependencias mutuas entre los actores al momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados; y una cierta institucionalización, es decir la existencia de interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización. Para otros autores, aunque no son sinónimos, las redes son un requisito esencial de la gobernanza.

Como cada vez que ocurre un cambio de paradigma, lo nuevo y lo viejo conviven. Como lo explican Blanco y Gomà (2000:7) el modelo de administración tradicional (encarnando lo viejo) y la gobernanza (lo nuevo) conviven, se solapan, a veces se complementan y muchas veces entran en conflicto. Siendo evidente así que las nuevas lógicas participativas coexisten con las lógicas representativas en un marco dinámico de tensiones y complementariedades. Conviven la transversalidad -eso sí, con tensión- con las culturas organizativas de tradición burocráticas, con base en la fragmentación vertical y horizontal de responsabilidades.

En este sentido, hay que pensar que algo análogo sucede con la participación ciudadana que caracteriza a la gobernanza y la participación política tradicional -a través de los partidos políticos- con su consecuente representación parlamentaria. La primera “sólo puede complementar (no sustituir) a la participación política a través de partidos políticos, contribuyendo (y no interfiriendo) en el proceso de formación de políticas y decisiones públicas. Sin embargo, aún así acotados los alcances de la participación ciudadana, debe reconocerse que existe una tensión entre ella y la participación política” (Cunill Grau, 1995:9).

En América Latina, como señala Cunill Grau (1995), hay una clara tendencia a favorecer la participación ciudadana en el marco de procesos de descentralización. De esta manera pareciera haber un Estado dispuesto a satisfacer la demanda social de ampliar la participación. Para esta

autora, la principal razón de la participación ciudadana es alcanzar la posibilidad de alterar las asimetrías de las representaciones políticas y sociales expresadas mediante la preeminencia de los sectores de mayor peso económico en las instancias de decisión.

Después de este pequeño recorrido parece quedar en claro que la gobernanza propicia la apertura de la toma de decisiones públicas hacia los actores extra-estatales, promoviendo el acuerdo entre los distintos actores interesados en diagramar políticas públicas específicas. Una de las configuraciones que surge de estas características son los mecanismos de concertación público-privada.

1. 2. Uno de los derivados de la gobernanza: la concertación público-privada

Los cambios descritos más arriba también han otorgado un renovado impulso a la gestión de políticas públicas desde los gobiernos locales, revalorizando la proximidad de lo local por sobre la centralidad de los Estados nacionales.

El Estado nacional comenzó a transferir funciones, servicios y responsabilidades hacia los Estados subnacionales y locales, jerarquizando así el rol de estos últimos. Esta descentralización y desconcentración tendría como propósito general –en teoría- mejorar la eficiencia en la gestión a partir de su acercamiento a los ámbitos en que se manifiestan los problemas y se expresan las necesidades, alejándose de aquella realidad en donde el nivel nacional concentraba casi la totalidad de las funciones estatales (Martinez Nogueira, 2004). Vale aclarar que si bien esos fundamentos teóricos son ciertos, también lo es que, en Latinoamérica, dicha transferencia de responsabilidades se motorizó en buena parte por la adopción de los lineamientos neoliberales que recomendaban el achicamiento del Estado.

Así, la gobernanza tiene su campo de maniobras por excelencia en las relaciones de cercanía que se entablan en el ámbito de los gobiernos locales o en ciertos espacios descentralizados alejados del poder central. En palabras de Blanco y Gomà (2002:4): “Las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad”.

Tal cómo lo explica Fleury (2002:224): “Las transformaciones recientes en la función del Estado y en sus relaciones con la sociedad imponen nuevos modelos de gestión que permiten la

interacción de estructuras descentralizadas y modalidades innovadoras de asociación entre entidades estatales y organizaciones empresariales o sociales”. Uno de estos modelos es la concertación público-privada.

La concertación público-privada refiere a diversas formas e instrumentos mediante las cuales se busca incorporar en la gestión gubernamental mecanismos que promuevan la participación, el diálogo y la búsqueda de consensos entre las autoridades, las instituciones públicas y la población organizada.

El objetivo de estas herramientas es buscar una mejor articulación y coordinación entre autoridades y representantes de la sociedad, intentando generar espacios que permitan la construcción de un objetivo o visión de desarrollo compartida desde la diversidad y en el marco de mecanismos formalizados de concertación. Reconociendo la complejidad y la incertidumbre del ambiente, la concertación alude al proceso mediante el cual Estado y ciudadanos reflexionan, deliberan y ejecutan de manera conjunta para influir sobre el destino del territorio (Parra y Dooner, 2001:50).

Esta forma de gestión, que surge durante la década del 90’, permite la articulación de distintos intereses, tanto públicos como privados, para así emprender acciones conjuntas y con ello responder de manera más óptima a las demandas de los diferentes actores sociales. Se trata de un modo de gestión acorde a las políticas de descentralización y al nuevo rol del Estado, ya no sólo regulador sino además innovador y promotor del desarrollo, y que involucra, por lo tanto, la participación de la ciudadanía como protagonista en el proceso, contribuyendo además a elevar los niveles de gobernabilidad necesarios para la legitimación del sistema.

Distintas y variadas pueden ser las causas que llevan a que se conformen espacios de concertación. Ruiz Caro (2004:11) da cuenta de algunas de las que han dado origen a este tipo de procesos en Latinoamérica: (i) para hacer frente a crisis de legitimidad de las instituciones democráticas; (ii) para superar situaciones de bloqueo político y representatividad en sociedades divididas en términos de peso político en grupos más o menos equivalentes y con posturas irreconciliables, donde la toma de decisiones en el órgano legislativo resulta sumamente complejo; (iii) con el objetivo de diseñar una visión compartida de país de largo plazo, con legitimidad social, que sirva para diseñar una estrategia de desarrollo; (iv) para generar consensos amplios en torno a políticas públicas; (v) para generar confianza en sociedades polarizadas; y (vi) para alcanzar o consolidar la paz en situaciones de posconflicto.

El leitmotiv de la concertación es el aprovechamiento de la cultura del conflicto como oportunidad de creatividad social. A través del diálogo y la comunicación entre las distintas partes representadas, enriquecer los puntos de vista disímiles aspirando a una aproximación de síntesis. Estos espacios deben constituirse de manera tal que “políticos, técnicos, ciudadanos y movimientos sociales sean capaces de reconocerse en la diferencia, de compartir poder político real desde la aceptación del conflicto y desde la incertidumbre en los resultados del proceso” (Blanco y Gomà, 2002:14).

En estos espacios de trabajo conjunto cada parte tiene distinta procedencia, asumiendo una o más tareas específicas y aportando *knowhow* propio. Así se incorporan los diversos intereses y se aprovechan las ventajas competitivas de cada actor (Parra y Dooner, 2001:16). Cada organización participante se integra pensando en agregarles valor a los proyectos. Este valor agregado puede ser concreto (recursos económicos, humanos, relaciones estratégicas) o simbólico (legitimidad, transparencia) (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:22).

Devlin y Moguillansky (2009:67), para referirse a la concertación, utilizan el concepto de “herramienta de ensamble”, capaz de integrar los intereses de los distintos sectores en un único objetivo que tiende a una acción colectiva que busque encarar las acciones estratégicas necesarias para la transformación.

El funcionamiento de estos espacios puede asumir varios roles: profundizar la democracia, a partir del fomento a la participación ciudadana; hacer más eficiente la toma de decisiones, incluyendo actores con información y conocimientos específicos; ampliar el sentido de pertenencia de las políticas impulsadas, gracias al involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en las deliberaciones; elevar los niveles de gobernabilidad, como contrapartida de la legitimación del sistema democrático a partir de la asociación con entidades con alto prestigio social; y lograr un ámbito donde puedan acordarse los apoyos necesarios para establecer objetivos y políticas a largo plazo (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Parra y Dooner, 2001).

La representación de la sociedad en estos espacios debe buscar la mayor ecuanimidad posible. Luego de ello, es responsabilidad de quienes lideran el proceso encontrar el equilibrio entre el universalismo al que deben aspirar las políticas públicas y el particularismo que generalmente las organizaciones tienden a promover.

Los gestores del proceso también deberán garantizar que durante éste el Estado mantenga su autonomía, evitando lo que los distintos autores describen como “captura del Estado” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Devlin y Moguillansky, 2009; Domènech, 2005). Por esto se refieren a la propensión de las organizaciones a intentar colonizar estos espacios buscando llevar “agua para su molino”, promoviendo la elaboración de normas y regulaciones para su exclusivo beneficio. De esta forma, el Estado debe asegurar la salvaguardia del bienestar público teniendo presente que “los diferentes actores involucrados poseen sus propios objetivos, no siempre compatibles con los de otros actores sociales o con los del propio Estado” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:23).

Para evitar la pérdida de la autonomía estatal se debe implementar un diseño institucional eficaz que neutralice las previsible avanzadas de los actores extra estatales. Relevando los casos de concertación exitosos, Devlin y Moguillansky (2009:112) proponen: i) disponer de un servicio civil motivado y profesional; ii) garantizar que haya representación de intereses diversos; iii) transparencia; iv) evaluación regular y rigurosa de la estrategia, de los organismos ejecutores y de los programas de apoyo, y v) establecer códigos de conducta para los actores públicos y privados de la alianza.

Al mismo tiempo que conserva la autonomía y mantiene el equilibrio entre los distintos sectores, el Estado debe también influir en ellos para guiar sus esfuerzos hacia cambios estructurales (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

Cravacuore, Ilari y Villar (2004:25) entienden que las distintas experiencias de concertación sugieren la existencia de cuatro ideas centrales que guían el proceso: (i) que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano; (ii) que las políticas públicas sean políticas de Estado de largo plazo; (iii) apertura de canales para incrementar la participación de la sociedad civil; y (iv) que haya voluntad política, tanto del ejecutivo como de la oposición. También es necesario “articular una doble concertación: una de tipo político, la otra de tipo social. En suma, se trata de un fenómeno de doble naturaleza: por un lado, como una técnica para proyectarse hacia ciertos objetivos y metas estratégicas que fomenten la cohesión social, y por el otro, como un ejercicio que asuma la política no como confrontación sino como un juego de construcción de sinergias” (Ruiz Caro, 2004:57-58).

La lógica de la relación entre el gobierno y los participantes extra estatales puede tomar diferentes aristas yendo desde “un diálogo propiamente dicho, pasando por una mera consulta del

gobierno al sector privado, hasta una suerte de imposición de la estrategia, sin mayor grado de diálogo o consulta pública” (Devlin y Moguillansky, 2009:68). Como vemos, la profundidad de la concertación dependerá de la forma y la convicción con que se implemente.

La concertación como herramienta tiene muchas posibilidades de configuración interna. Para Blanco y Gòma (2002:4-5) estas variaciones se dan a partir de cuatro grandes dimensiones: i) la configuración básica, o sea el número de actores presentes, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus interacciones; ii) las relaciones internas de poder, visualizadas desde las asimetrías existentes y el tipo de recursos que manejan los actores para lograr incidencia; iii) la distribución más o menos contradictoria de valores e intereses en juego, así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas; y iv) las relaciones de la red con su entorno más directo de problemáticas y actores.

Estas dimensiones pueden configurar dos escenarios opuestos. Uno de redes relativamente simples, con predominio de los puntos de acuerdo entre sus integrantes y con una pareja distribución del poder, por lo tanto más consolidadas y cerradas al exterior. Y otro de redes más complejas, heterogéneas, con el poder repartido inequitativamente y con mayores niveles de conflictos, pero a la vez más asentadas y participativas (Blanco y Gòma, 2002:5).

Como señalan Cravacuore, Ilari y Villar (2004:26-27) la complejidad en la articulación de los distintos intereses oscilará de acuerdo a como estén conformadas algunas variables: la cantidad y características de los actores involucrados, el tipo y duración de las políticas o proyectos que se encaran, el marco jurídico (en la medida que posibilita, dificulta o impide la articulación), la distribución del poder, los recursos (tanto económicos como simbólicos), y la pertenencia territorial de los actores.

La estructura de operación que adopte la concertación también podrá variar entre tres grandes tipos: “una alianza que opera mediante estructuras formales y permanentes; una alianza que opera con estructuras formales, pero que surgen de manera especial; y las alianzas que funcionan en redes informales o por acuerdos tácitos”. En la práctica, las tres estructuras están presentes o coexisten en cualquier alianza público-privada” (Devlin y Moguillansky, 2009:68).

Entre los casos estudiados por los autores, hay muchas experiencias latinoamericanas que han fracasado. Entre los motivos de dicho fracaso hay distintas causas que se repiten: “inestabilidad política, macroeconómica o ambas; problemas de gestión, tales como fragmentación burocrática y pérdida de poder político del organismo encargado de la

planificación; desconfianza entre los sectores público y privado, con la consecuente baja participación de los actores privados y la imposibilidad de lograr consensos; captura por intereses especiales; y carencia de recursos para su implementación” (Devlin y Moguillansky, 2009:123).

Analizando las experiencias de concertación llevadas a cabo puede observarse lo fragmentarios que han sido los nexos en el Estado y la sociedad, tanto en el desarrollo de estrategias como en su implementación. Como consecuencia de esto la relación Estado-sociedad quedó a merced de criterios personalizados fundados en mínimos consensos públicos (Devlin y Moguillansky, 2009:123).

Ruiz Caro (2004) advierte que si los participantes no tienen protagonismo y voluntad política para implementar los acuerdos los esfuerzos realizados en desarrollar espacios de concertación serán insuficientes. De la misma forma, si el apoyo formal del más alto nivel del gobierno no se traduce en respaldo efectivo estos espacios pierden legitimidad política, convirtiéndose en foros de charlas insustanciales. A esto habría que agregarle que si los dispositivos poseen gran cantidad de participantes, con frecuencia se vuelven inmanejables (Devlin y Moguillansky, 2009:179).

Para Devlin y Moguillansky (2009:178) la ejecución de lo planeado suele ser la diferencia entre el éxito y el fracaso. Para estos autores es fundamental contar con burocracias estatales motivadas y organizadas de forma tal que puedan aplicar las medidas que requiere el proceso. Esto le garantizará al Estado i) ser un asociado creíble en una alianza público-privada; ii) formular una estrategia que aproveche la información con que cuenta la alianza y aproveche las capacidades público-privadas; y iii) ejecutar la estrategia con eficacia.

Como plus, esta burocracia profesional y capacitada se constituiría en una especie de garantía de mínima continuidad entre un gobierno y otro (cuestión que -como ya veremos- no es para nada menor) como producto de crear una memoria institucional que promueva el aprendizaje (Devlin y Moguillansky, 2009).

Domènech (2005:12) enumera una serie de elementos ineludibles para posibilitar las asociaciones entre sectores públicos y privados: la transparencia y la comunicación clara para establecer una confianza y comprensión mutuas; la claridad de los roles y objetivos de la asociación; la dedicación a las competencias organizativas; la aplicación del rigor y la disciplina profesional que se aplicarían en las alianzas corporativas o intra administrativas; el respeto por las diferencias de enfoque, competencias y objetivos de las distintas partes; la obtención de

beneficios mutuos, de manera que los socios alcancen sus propios objetivos, además de los que tienen en común; la comprensión de las necesidades de los socios locales y los beneficiarios, con especial atención a la creación de capacidades, frente a la creación de dependencias. Según este autor “la relación entre organizaciones públicas y privadas tiene que basarse en la confianza, y ésta no es posible sin rendición de resultados (*accountability*)”.

Una herramienta trascendental para tener éxito en la gestión de dispositivos de concertación es el uso de la PE, de hecho, difícilmente encontremos a estos dos términos separados. Como veremos en el siguiente capítulo, PE y concertación comparten muchos elementos en común.

1.3. La Planificación Estratégica

A mediados del siglo pasado, el auge del Estado de Bienestar y su contrapartida de ampliación de la esfera del sector público sumado a las experiencias de gobiernos comunistas, hicieron surgir y luego fortalecer la planificación. El Estado empezaba a intervenir sostenida y programadamente pensando en el desarrollo. Visto en perspectiva, este tipo de planificación que se practicaba por aquellos años hoy es conocida como *planificación ortodoxa o normativa tradicional*, caracterizándose por poseer un carácter sectorial o funcional y rígido.

Nardacchione (2011:199) desmenuza las características de este tipo de planificación indicando que: a) su enfoque epistemológico es guiado por una teoría causalista de la acción, b) la relación Estado-sociedad es similar al modelo de relación Sujeto-Objeto, c) la capacidad de planificación del Estado se fundamenta en su capacidad de intervención técnica y de rectitud normativa, d) sus supuestos son discursivos y se basan en un “libro-plan” que no siempre reconoce la acción concreta sobre la realidad y e) su noción temporal es lineal y homogénea.

También en América Latina, desde la década del 50, con la industrialización por sustitución de importaciones, la programación económica, el desarrollo y la divulgación del pensamiento estructuralista y la creación de institutos y ministerios de planificación a lo largo del continente, la planificación para el desarrollo tomó auge (Ruiz Caro, 2004).

Hacia mediados de los 80, la planificación ortodoxa -que había sido de vasta utilidad para marcar las líneas directrices de los sectores funcionales de las naciones- comenzó su declive. El colapso de la Unión Soviética y la primacía del neoliberalismo pusieron al descubierto las

limitaciones de este tipo de planificación que se sintetizaban en la idea de “poder controlar mediante un mecanismo racional todos y cada uno de los precios y planificar matemática y racionalmente desde el Estado” (Ruiz Caro, 2004:7). Quedó al desnudo la rigidez de esta planificación que, según Nardacchione (2011:200), era tecnocrática, centralista, autoritaria y poco realista.

El ascenso del neoliberalismo a nivel global y su inmersión en todos los órdenes de la vida social aniquiló a la planificación para el desarrollo. Primó la idea de que la planificación era inconducente y que esta debía dejarle lugar al mercado, visualizado como la única entidad capaz de resolver los problemas. Mientras el Estado quedaba reducido a tamaños inimaginables en décadas anteriores, se planteaba que lo único que había que hacer era otorgar incentivos al sector privado (Ruiz Caro, 2004:47); una variante de la teoría de la mano invisible económica aplicada a la planificación.

Hacia mediados de la década del 90 comienza a quedar de manifiesto que la primacía del mercado por si sola era incapaz de resolver todos los problemas, desmintiendo lo que se había prometido. Una serie de desarrollos teóricos y de nuevos enfoques ponen de manifiesto la necesidad de rever las relaciones entre Estado y mercado, admitiendo la amplia variedad de posibilidades en estas. La necesidad de tener una visión de futuro, la insuficiencia de planificar en el corto plazo, la necesidad de prestar atención a un contexto rápidamente cambiante y tener capacidad de respuesta, y la obligación de prestar atención al papel de las instituciones y poner énfasis en las actividades y recursos de manera integral (Ruiz Caro, 2004:49); llevaron a echar mano a una herramienta que venía usándose desde hacía algunos años en el sector privado: la PE.

Se trataba de una modalidad de gestión novedosa que combinaba dos universos supuestamente irreconciliables: la eficacia racional y la apertura a la participación (Nardacchione, 2011). Las políticas que empiezan a planificarse siguiendo este modelo buscan articular la función del Estado con el mercado y la sociedad civil dejando en claro que la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno turbulento de cambios acelerados, y que la democracia y la participación son condiciones previas, necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo (Ruiz Caro, 2004:49).

Buscando ensayar una definición podríamos decir que la PE es una metodología de gestión capaz de generar un acuerdo colectivo acerca de las principales problemáticas y necesidades (un diagnóstico compartido) de una comunidad, una institución o un territorio; y, en consecuencia,

determinar los objetivos prioritarios construyendo una estrategia común para alcanzarlos. Funciona como una carta de navegación hacia ese futuro deseado, a largo plazo, que - actualizándose permanentemente- permite una adaptación a los cambios y las demandas del entorno.

Este acuerdo colectivo se basa en la evidencia de que el Estado ya no es el único agente que inicia acciones sino que está inserto en el escenario de sociedad policéntrica anteriormente descrito⁴. La PE debe tener en cuenta la pluralidad de intereses e identidades que conforman la comunidad en cuestión, para ello el planificador debe interrelacionarse con los otros actores buscando a través del diálogo, el cálculo y la discusión conseguir una mirada plural de los problemas y sus estrategias para abordarlos. De esta manera se consigue también democratizar la toma de decisiones. Entre estos actores deberán tener representación aquellos que históricamente han estado ausentes en la toma de decisiones públicas, a quienes se los debe empoderar.

La forma de hilvanar las diferentes miradas, concepciones e intereses conlleva un proceso dialéctico, multifacético y plural (Pintos, Longo, Delucchi y Pereyra, 2003) en donde deben sentarse en una misma mesa y actuar mancomunadamente representantes del Estado, de la sociedad civil y del mercado, teniendo en cuenta sus variadas representaciones.

Para lograr que este imaginario colectivo pueda llevarse a cabo, para Yory (2000:34) son necesarias tres cosas fundamentales: 1) Traducir la visión global de futuro en expectativas y posibilidades reales de lo local; 2) Anticiparse a los cambios desarrollando una rápida capacidad de respuesta; y 3) Generar complicidad en los agentes económicos y sociales para minimizar las tensiones inherentes a sus distintos intereses.

Los objetivos estratégicos consensuados no deben ser muy numerosos, pero si deben ser realistas y alcanzables. Estos serán cuantificados y, desgajados, se les añadirán las metas más próximas. Luego se determinará un plan de acción que incluya programas de actuación que definan con precisión los recursos necesarios y la especificación de las responsabilidades concretas de los actores involucrados (Cotorruelo Menta, 2001). Sobre esta base se establecerán los mecanismos de evaluación y seguimiento que permitirán valorar el desempeño del plan.

El Plan Estratégico es uno de los productos por excelencia de la PE, el documento escrito en donde van quedando plasmadas las ideas, los diagnósticos, los objetivos y las estrategias que

⁴ Ver “1.1 De la crisis del Estado tradicional a la gobernanza y la participación ciudadana”.

surgen del proceso de PE. Esta escritura no implica que el mismo se quede estático, por el contrario, un Plan que goza de buena salud es aquel que está en constante reformulación y actualización, y que -por supuesto- va cumplimentando sus objetivos.

Si bien por lo general dentro de las organizaciones públicas no existe un único modelo a seguir durante el proceso de PE, usándose diversas metodologías, de lo que no se puede escapar es de la necesidad de generar una armazón organizativa que sea la encargada de gestionar, de poner en movimiento el plan. Esta unidad de planificación estratégica debe reunir una configuración plural (que permita articular la complejidad de intereses), ser flexible (para adaptarse a los cambios y fomentar la introducción de innovaciones); y a su vez, deberá tener una actitud estratégica que asegure desempeños de acuerdo a una conducta inquisitiva, creativa y proactiva. A la cabeza de este armazón, lo ideal es que se ubique un equipo consultor capaz de generar un liderazgo integrador, que con su gestión técnica pueda concretar eficazmente los proyectos y poner en marcha el plan estratégico (Cotorruelo Menta, 2001:5).

Este encuentro multiactoral que supone la PE la constituye en una herramienta capaz de canalizar la participación ciudadana hacia mayores niveles de gobernabilidad, mayor integración de intereses públicos y privados y, en consecuencia, un fortalecimiento de la sociedad civil, que participa en la toma de decisiones públicas (Rojas, 2004:30). Bien aplicada, la PE ofrece una visión global, comprensiva y prospectiva (Cotorruelo Menta, 2001), constituyéndose en una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas (Armijo, 2011).

La PE les permite a los gobernantes salirse de la lógica de la inmediatez de las cuestiones cotidianas, dándose un espacio para pensar un norte común a largo plazo. El elemento fundamental para que la PE funcione es la existencia de una voluntad política que otorgue impulso, establezca órdenes claras hacia la burocracia estatal y garantice los recursos necesarios para desarrollar el proceso.

A los actores extra-estatales, la PE les permite convertirse en promotores, gestores y hasta ejecutores de las políticas públicas, asegurándose ser veedores de la correcta implementación de los proyectos planeados (Yory, 2000). El compromiso de estos dependerá de la relevancia de los temas que se traten y de lo atractivo que sean los proyectos planteados en el plan.

Nardacchione (2011), para analizar las distintas experiencias de PE, establece tres formas de categorizar los procesos: a) tecnocrático, b) concertacional y c) consensual. Estas categorías establecen un continuo que abarcan desde los casos en donde la participación ciudadana tiene un

rol limitado, adquiriendo demasiados papeles la unidad de planificación; hasta aquellas experiencias en donde la participación encuentra un amplio desempeño en las distintas instancias del proceso.

En su texto *“La planificación estratégica y la participación de los actores sociales locales”* Yory (2000: 38-39) enumera los siguientes principios básicos de la planificación estratégica:

1. Garantizar la voluntad política necesaria para llevar a cabo el proceso, la cual debe mantenerse a lo largo del mismo.
2. Conseguir el compromiso y el involucramientos de los distintos agentes sociales y económicos.
3. Garantizar la capacidad de convocatoria del plan, inculcando la idea de éste en toda una serie de instituciones que de tal suerte actúen como unidades replicantes y promotoras del mismo.
4. Lograr el máximo de participación, representatividad y compromiso de las distintas fuerzas vivas que conforman la comunidad.
5. Contar con una eficiente estructura técnico-operativa capaz de llevar a cabo los procedimientos necesarios para el adecuado desenvolvimiento del plan.
6. Poseer los adecuados mecanismos de comunicación capaces de llevar a cabo tanto la convocatoria como de informar de sus avances y resultados.
7. Mantener un espíritu pedagógico permanente tanto en los modos de acercamiento de los diferentes actores como en sus modos de operar bajo la premisa de construir colectivamente el bienestar de todos.
8. Tener presente siempre las características específicas del territorio donde el plan se va a llevar a cabo en sus componentes tanto físico-ambientales como en los psico-sociales e histórico-culturales.
9. Establecer compromisos y responsabilidades entre los diferentes actores con el fin de que el plan no se diluya en toda buenas intenciones.

10. Lograr integrar y armonizar los intereses sociales y los económicos con el fin de que estos interactúen como dos caras de una misma moneda.
11. Introducir la mirada transectorial del pensamiento estratégico para remediar las diferencias generadas por la lógica sectorial.
12. Elaborar el plan a partir de la potenciación de las ventajas y oportunidades locales y no sobre un compendio de debilidades y amenazas que, en consecuencia, atienden más a un carácter reactivo que al carácter proactivo del plan.
13. Mantener un alto nivel de discusión así como de decoro y respeto en la misma para analizar los problemas con seriedad, profundidad y diversidad de perspectivas.
14. Construir el diálogo sobre consensos y no sobre disensos para aunar intereses teniendo claro que no se trata de negociar nada sino simplemente de exponer y analizar argumentalmente los pros y los contras de las distintas situaciones en cada caso.
15. Insistir en la perspectiva a mediano plazo dado que un énfasis excesivo en la problemática inmediata suele distraer la atención respecto del verdadero trasfondo de los problemas impidiendo de tal suerte que “los árboles dejen ver el bosque”.
16. Estimular los análisis imaginativos promoviendo en las relaciones de causalidad de los problemas la búsqueda de asociaciones que no necesariamente son obvias ni aparentes.
17. Adoptar la flexibilidad como valor inherente al plan a la hora de establecer las prioridades dado que el proceso no se debe detener ni circunscribir a ninguna organización de orden secuencial. El proceso y sus acciones tienen que tener varios puntos posibles de partida, así como varias rutas alternativas.
18. Establecer los adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan hacer ajustes sobre la marcha y garantizar el adecuado desenvolvimiento del plan en su conjunto.
19. Fijar un imaginario a alcanzar y establecer unos tiempos determinados para establecer el logro parcial de los objetivos que de tal forma conduzcan a alcanzarlo.

20. Tener presente siempre que el verdadero éxito del plan no está en el plan mismo sino en la manera como éste incida en los modos de obrar de sus distintos actores y en los resultados que cada uno de ellos merecidamente cosechen.

21. No olvidar que el plan no es una fórmula en sí misma a seguir indiferentemente de los distintos contextos sino una “construcción contextual” y, por lo mismo, inscrita en una realidad geográfica y sociohistórica concreta; después de todo el territorio es una construcción históricocolectiva.

Para finalizar, diremos, siguiendo a Ruiz Caro (2004:49), que “en última instancia, planificar es simplemente ensayar los efectos de decisiones y alternativas, es adelantarse a situaciones hipotéticas y ver qué decidiría uno en esa instancia”.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE LA HERRAMIENTA DE CONCERTACIÓN

2.1. Origen

Como se mencionó en la introducción, al llegar al gobierno provincial, luego de 24 años de gobiernos justicialistas, el FPCyS buscó generar cambios que marcaran e identificaran la impronta que se le pretendía dar a la gestión. De esta manera, implementaron distintas medidas y líneas de acción que les habían sido de gran utilidad en los periodos en los que gobernaron la ciudad de Rosario⁵, entre ellas, la descentralización o desconcentración administrativa y la realización de procesos de PE.

La PE le había resultado útil al gobierno rosarino tanto para establecer metas compartidas a largo plazo para la ciudad como para generar un margen de aceptación que le permitió legitimar su agenda de gobierno⁶. Así, logró ampliar la base de legitimidad social mediante la participación y el compromiso de reconocidas instituciones locales y presentar altos grados de transparencia frente a la sociedad. Como lo señalan Cravacuore, Ilari y Villar (2004), este tipo de herramientas tienden a brindar mayor sustento y legitimidad al poder político gobernante.

2.2. Diseño institucional

Sobre las Asambleas Ciudadanas

Antes de adentrarnos en el análisis propio del CRPE es importante realizar una breve referencia a las AC, un órgano que aparecerá reiteradas veces a lo largo del trabajo.

El puntapié inicial del PEP se dio durante los primeros meses de 2008, cuando se comenzó a realizar el diagnóstico de la provincia. Primero con reuniones intra e interministeriales y luego con una serie de reuniones de trabajo en cada una de las regiones entre autoridades provinciales y autoridades locales de comunas y ciudades.

⁵ Varios de los partidos que forman parte del FPCyS a nivel provincial, encabezados por el Partido Socialista, gobiernan la ciudad de Rosario desde el año 1989.

⁶ Para profundizar en el tema remitirse a “Planificación estratégica y dimensión metropolitana: El caso Rosario”, Floriani, Héctor (2005); “Plan Estratégico Rosario Metropolitana. Diez Años de Planificación Estratégica en Rosario”, Natalia Carnovale, Vanesa Herrera, Juan Bautista Flores y Julieta Maino (2009) y “La experiencia de la Planificación Estratégica en Rosario”, Pompei, Ana Laura, Durand, Luciano y Barese, Pablo (2005).

Lo que siguió a esta preparación fue la realización de las primeras rondas de AC, que son órganos participativos cuya finalidad es construir, monitorear y actualizar el PEP. Las Asambleas constituyen

“espacios de interacción y debate entre representantes del sector público estatal, privado y social, provenientes de grandes ciudades o pequeñas localidades de todo el territorio provincial, quienes reunidos en jornadas, cuya duración no excede generalmente las tres horas de trabajo, discuten acerca de las políticas públicas que consideran estratégicas para favorecer el desarrollo integral de cada una de sus regiones y de la provincia en su conjunto”

(Mandrile, 2011:50).

En las AC se reúne un diversificado entramado de actores vinculados a la realidad provincial:

“autoridades políticas de la provincia; intendentes, presidentes comunales y concejales de diferentes localidades y partidos; empresarios, industriales, productores agropecuarios y dirigentes de cámaras y colegios profesionales; sindicalistas; docentes y directivos de instituciones educativas; policías y trabajadores de la salud; junto a un nutrido grupo de representantes de instituciones, credos u organizaciones características de la sociedad civil (ONG, asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, etc.) y ciudadanos en general que, sin manifestar una pertenencia organizacional, toman parte de dicho espacio” (Mandrile, 2011:50).

En las Asambleas, que se realizan en las cinco regiones provinciales, en primera instancia se trabajó sobre el diagnóstico, identificando amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades del territorio; en las siguientes se determinaron las futuras líneas de acción dividiendo los temas en ejes y seleccionando un conjunto de proyectos estratégicos para cada eje. Durante 2008, se realizaron cuatro rondas de Asambleas por región, y para el final del año ya estaba elaborado el PEP.

Durante 2009, se realizaron dos rondas y -ya elaborado el PEP- el rol de las AC mutó hacia el seguimiento y la evaluación de las acciones definidas en el mismo. También durante ese año se invitó a los participantes a que postulen a las organizaciones de la sociedad civil más representativas para que formen parte de los futuros CRPE, que se crearían al año siguiente y que

buscaban complementar el proceso participativo de las Asambleas a partir lograr mayor ejecutividad⁷

2.2.1. Objetivos y metas del CRPE

Integrados por representantes de entidades gubernamentales locales y provinciales y de la sociedad civil de la provincia, los CRPE son órganos de carácter consultivo, asesor y promotor del proceso de PE de la Provincia. Tienen como tarea principal

“desarrollar acciones para promover el diálogo, la coordinación, la negociación y la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, sobre los temas prioritarios de la agenda pública provincial, en especial para la concreción de los proyectos del PEP. Constituyen espacios de profundización de la democracia en términos de participación, gestión y fortalecimiento de la calidad institucional” (Propuesta Consejos Regionales de Planificación Estratégica, pág. 1).

Según este documento, los objetivos generales de los CRPE son:

- a) Afianzar la convivencia y los valores democráticos;
- b) Promover la participación social y las iniciativas ciudadanas;
- c) Consolidar ámbitos institucionalizados de concertación y consenso;
- d) Concurrir a la formulación de proyectos estratégicos y controlar su implementación y realización;
- e) Afianzar el equilibrio territorial y la integración regional;
- f) Promover la cooperación público-privada; y
- g) Avanzar en la construcción de una democracia social y participativa en el marco de una provincia integrada y solidaria.

En tanto las competencias de los CRPE son:

⁷ Para profundizar sobre las AC se puede recurrir a los trabajos de Mandrile (2009), Pieroni (2011) y Marengo (2009).

1. Debatir y acordar sobre líneas y proyectos del PEP, respetando los lineamientos generales producidos en las AC;
2. Participar en la formulación, evaluación, priorización y seguimiento de los proyectos de su Región, contenidos en el PEP;
3. Impulsar la generación de acuerdos con diversos actores públicos y privados;
4. Discutir y acordar los informes de avance efectuados por la Oficina Técnica del PEP;
5. Emitir opinión sobre el conjunto de obras y actividades que materializan el proceso de PE;
6. Propiciar el análisis de nuevas temáticas de interés local y regional;
7. Promover instancias de sensibilización, participación y capacitación;
8. Solicitar a los diversos órganos del gobierno provincial, a especialistas y sectores vinculados a la producción científico-técnica documentos e información para la toma de decisiones;
9. Interactuar con los CRPE de las otras regiones;
10. Participar activamente en otras instancias propias del proceso de regionalización, descentralización y PE (AC, Grupos de Impulso y Seguimiento).
11. Invitar a otras instituciones a participar de las reuniones vinculadas a sus temáticas específicas.

Ahora bien, en esta enumeración de competencias se pierde la diferenciación entre las funciones principales y las accesorias. Roberto Zampani (2012), ex coordinador del Nodo Rosario y una de las personas que diseñó el esquema de PE del gobierno provincial, explica que la idea principal con que se pensó a los CRPE era “buscar una institucionalidad de participación ciudadana que sea intermedia, que no sea la AC que es mucho más multitudinaria, sino que sea un poco más acotada pero que tenga reuniones periódicas, y que tenía como principal objetivo hacer el seguimiento del PE”.

Entonces, según lo dice uno de sus mentores, “el principal objetivo era trabajar la gestión del PEP y la ejecución de los proyectos, el monitoreo del PEP” desde un órgano más pequeño que las AC, que a partir de su mayor ejecutividad pudiera abocarse a una “gestión más fina de los proyectos”; teniendo en cuenta también que el trabajo estable con sus integrantes generaría nuevos puntos de vistas dando la posibilidad de establecer una agenda propia del CRPE.

Ariel Valido, asistente técnico de la Coordinación Regional del Nodo Rosario, agrega rasgos adicionales a la razón de ser del CRPE:

“Es una instancia que además también pretende darle una continuidad institucional al trabajo con respecto a los proyectos que van mediando en los espacios de tiempo que hay entre cada AC, y entre AC y elaboración del PEP, reelaboración, ejecución de los proyectos. De alguna manera tiene el desafío de hacer eso, de mediar y de que las instituciones no queden solamente circunscriptas a la participación cuando hay una AC, el plenario; sino que es una institución intermedia, que tenga más continuidad en la participación de estos actores” (Valido, 2012).

Interrogada acerca de los objetivos preponderantes del CRPE, María Pia Zelayeta -actual coordinadora del Nodo Rosario, opinó que el órgano en cuestión:

“... tiene que tener todas las herramientas para hacer el seguimiento y dictámenes en el caso de que no se estén ejecutando los proyectos del PEP; y por sobre todo -cuando no se están ejecutando o tienen algún problema- tener la fuerza de conformar un grupo de apoyo, de buscar la unidad o el acuerdo, el consenso, de convocar, el CRPE tiene que convocar a distintas instituciones, privados, otros actores públicos, con el objetivo de que salga para adelante lo que en el PEP se ha establecido. Para mí esa es la fuerza del CRPE, hacer un seguimiento, por supuesto un control, y tener herramientas para promover medios alternativos de ejecución” (Zelayeta, 2013).

De esta manera, queda claro que el rol primordial del CRPE es realizar un monitoreo permanente de los proyectos establecidos en el PEP controlando su implementación tanto como definiendo órdenes de prioridades y debatiendo sobre nuevas miradas acerca los mismos que pudieran haber sido omitidas en las instancias anteriores. Frente al no avance de los proyectos estratégicos, el CRPE deberá llevar adelante acciones que impulsen su activación. Su estructura reducida -en relación con las AC- es lo que permitiría llevar a cabo este tipo de actividades propias de un órgano más ejecutivo.

Acerca de de las metas y objetivos en este tipo de órganos de concertación, Devlin y Moguillansky (2009:75) afirman que los mandatos deben ser realistas y claros, siendo preferible comenzar con un estándar bajo del tipo “fruto bajo fácil de alcanzar” que pueda generar pequeños éxitos, para luego, a medida que se vaya ganando confianza y madurez a su interior, pasar gradualmente a buscar mayores consensos que permitan avanzar en temas de mayor relevancia. Teniendo esto en cuenta, los objetivos del CRPE señalados más arriba no se alejan de esas recomendaciones.

2.2.2. Estructura de operación general

La estructura de operación general que predomina en el CRPE corresponde al tipo de un espacio de concertación que opera mediante estructuras formales y permanentes, ya que el CRPE funciona en forma estable, cada año, y con sus propias normas. Aunque, también se encuentran ciertos rasgos de informalidad puesto que las normas de funcionamiento existen pero no están respaldadas por ningún instrumento legal. Es importante resaltar que el CRPE no cuenta con normativa alguna que regule su funcionamiento. En ese sentido existen intenciones del gobierno provincial de sancionar un decreto que le dé sustento legal, existiendo ya un proyecto de decreto elaborado.

2.2.3. Configuración básica

Según lo establece el documento mencionado anteriormente los CRPE correspondientes a las regiones que están integradas por menos de 500.000 habitantes se componen por 40 miembros, en tanto en las regiones que superan esa cantidad de habitantes se componen con 70 miembros. Este último es el caso del CRPE de la Región 4, que se analiza en este trabajo.

Los 70 miembros fueron elegidos por el Poder Ejecutivo provincial siguiendo como criterios las propuestas efectuadas por los participantes de las AC; la representación territorial de las organizaciones; identificación de actores claves; el mayor grado de participación en el proceso hasta ese momento; y el equilibrio de género.

Roberto Zampani explica cómo fue esa primera etapa:

“Hicimos una grilla en donde primero planteamos el tipo de institución que debía integrar el CRPE, entonces debía haber instituciones del mundo del trabajo (CGT, CTA), instituciones del mundo empresarial, del mundo rural, organizaciones de defensa de derechos, organizaciones estudiantiles, universidades, colegios profesionales. Después fuimos a una AC y allí se le pidió a todos los participantes en cada región que propongan (antes de que se armen los CRPE) que instituciones les parecían que tenían que estar. En base a la propuesta fuimos llenando los casilleros. Las AC nos daban un indicativo, no tomábamos tal cual todo, tomábamos las más

representativas y tratábamos que esa representación este mas repartida en el territorio”

(Zampani, 2012).

Por parte del gobierno provincial integran el CRPE el coordinador regional y un representante por cada uno de los gabinetes sectoriales (social, infraestructura y servicios, económico-productivo, gobierno-seguridad y justicia).

Por el Poder Legislativo provincial participa cada senador de los departamentos que integran la Región, y cuatro diputados que deben ser elegidos como representantes por ese cuerpo.

Los representantes de los gobierno locales deben elegirse por los intendentes y presidentes comunales de la Región. Ariel Valido describe como fue el mecanismo de selección:

“Hubo una instancia de autonominación donde se convocó a todos los municipios y comunas del Nodo y entre todos designaron a sus representantes, eso fue previo a la primer reunión. Ahí se eligieron a 12 miembros, 4 intendentes y 8 presidentes comunales. Con algunos criterios como por ejemplo el equilibrio territorial y el equilibrio político partidario. Por ejemplo del Departamento Villa Constitución se planteó la participación de Villa Constitución porque es la única ciudad del Departamento. Y las comunas de Juncal, Alcorta y Máximo Paz -Juncal que es del FPCyS, y Alcorta y Máximos Paz que son del PJ-” (Valido, 2012).

“Fue algo charlado, debatido. Los convocante plantearon los criterios, y después se pusieron de acuerdo, no hubo ningún conflicto. De todas maneras los convocantes aclararon que no era tan estricto el número, la vocación era garantizar participación. Si había que agrandar un poco el número se hacía, no había problema”, dice Valido (2012), dejando en claro que había flexibilidad en el manejo del CRPE.

El citado documento explicita que los consejeros son delegados de las organizaciones o entidades a las que representan y que los cargos pertenecen a las entidades y no a las personas. Esas entidades elegirán a sus representantes con sus propios mecanismos y podrán revocar en cualquier momento y sin expresión de causa dicha representación, designando otro u otros en su reemplazo. En tanto, los consejeros que durante su mandato dejasen de pertenecer a la entidad en cuestión dejarán automáticamente de pertenecer al CRPE. Las entidades miembros del CRPE permanecen durante dos años en el ejercicio de sus funciones pudiendo ser reelectas.

Cada CRPE es presidido por el coordinador regional de la Región correspondiente. El gobierno provincial debe hacerse cargo de brindar la infraestructura necesaria para su funcionamiento en el espacio de los Centros Cívicos. En cuanto a la toma de decisiones, los CRPE deben privilegiar la construcción de consensos. En tanto, y siempre según el documento ya citado, cada CRPE debía dictar y observar un reglamento interno de funcionamiento. A su vez, deben elegir anualmente una Junta Ejecutiva conformada por cinco de sus miembros y presidida por el coordinador regional. Sus funciones serán: convocar a las reuniones, evaluar y priorizar temáticas de discusión e impulsar proyectos para la consideración del CRPE.

2.2.4. Metodología de participación

La primera reunión del CRPE de la Región 4 se realizó el día 24 de junio de 2010, a las 18 hs. en el Salón Blanco de la Sede de Gobierno, en Rosario. La misma fue encabezada por el entonces ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Antonio Bonfatti, la entonces secretaria de Regiones, Municipios y Comunas, Mónica Bifarello, y Roberto Zampani, quienes dieron la bienvenida a los miembros del CRPE y realizaron la presentación formal del espacio.

En esa reunión los integrantes del CRPE plantearon temas y proyectos puntuales - considerados importantes para las localidades de la región- incluidos en el PEP; solicitaron comenzar a trabajar en la construcción de una agenda de trabajo; la concreción de un reglamento de funcionamiento; y, por la cantidad de proyectos del PEP, propusieron avanzar en la definición de prioridades en los mismos. Por último, se definió la fecha y hora del siguiente encuentro y se estableció el temario: reglamento de funcionamiento y priorización de proyectos.

Por las características de la reunión la metodología de participación se organizó en forma de pleno, es decir, todos los integrantes compartiendo un mismo espacio, con libertad para que quien quiera tomar la palabra lo haga. Ya para la segunda reunión -que se realizó el 10 de agosto de 2011 y contó con la presencia de Mónica Bifarello-, y con la finalidad de llevar adelante la priorización de los proyectos regionales del PEP, los participantes del CRPE se dividieron en tres grupos (talleres) siguiendo la división en ejes que establece el PEP, es decir: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo. Terminado el trabajo en los talleres se reunieron en plenario y socializaron los temas tratados en cada grupo.

Esas dos metodologías de participación -en pleno y en talleres de acuerdo a los ejes del PEP- serán las que regirán las sucesivas reuniones del CRPE, optándose por una o por otra de acuerdo a las circunstancias de cada reunión. Sobre este aspecto da su opinión Fabian Cejas, presidente comunal de Correa:

“Creo que son modalidades que no son incompatibles, son complementarias. Porque cuando hay una variedad de intereses, entonces uno escucha el momento, ese interés del intendente que tiene esa urgencia, entonces poder escucharlo es bueno, ahora, ¿se puede avanzar en la solución? Y... es complicado, porque cuando hay temas tan diversos tenés que tomarlos para empujarlos con mayor énfasis. Ahora la otra modalidad, de trabajar por tema, te permite ampliar las intervenciones, porque uno toma un eje... me parece que son cuestiones viables, y acertadas también. Combinarlos está bueno” (Cejas, 2013).

La cuestión en torno a la metodología de participación, entonces, parece ser si ha sido usada adecuadamente, es decir, si las temáticas de las reuniones se correspondieron, si justificaban, la elección de la metodología utilizada. Ariel Valido, el único funcionario que participó de todas las reuniones de CRPE realizadas, opina sobre esto:

“Me parece que de acuerdo a la etapa demasiado bien se fue ajustando a cada instancia, al principio cuando las reuniones eran bien numerosas estaba muy interesante laburar por eje, divididos en grupo, porque tenía una dinámica más lenta, más trabajosa, pero todos estábamos incorporando de que se trataba esto. Y después cuando se dio lo del plenario, en algún punto tuvo que ver con la merma en la asistencia. Las del 2011 estuvieron totalmente atravesadas por el calendario electoral. Recuerdo que en una hubo también un mal tiempo terrible y como todos se tienen que trasladar vino menos gente. En el caso de cuando vino el Ministro de Hacienda no había otra que la exposición de él y después las preguntas... se hizo un plenario” (Valido, 2012).

Se observa entonces que la metodología de participación elegida para cada reunión no siempre tuvo que ver con seleccionar la metodología adecuada para el contenido de las mismas en particular, sino también con un tema de estricta realidad como lo es la cantidad de asistentes: un encuentro poco concurrido difícilmente podrá trabajar en talleres dado que estos quedarían conformados por muy pocos integrantes. En aquellas ocasiones en que tomaron forma de plenario por necesidad, y no por elección, de alguna manera se desvirtuó su planificación, ya que se observa que cuando ocurre esto los integrantes se dirigen hacia la autoridad gubernamental provincial con intervenciones que en su mayoría son demandas, reclamos muy locales y

particulares, desnaturalizando la idea del CRPE de trabajar proyectos estratégicos de carácter regional o, al menos, microrregional. Durante una reunión en donde esto se hacía evidente, Graciela Rodríguez (2013), representante del Colegio de Arquitectos, lo sintetizó claramente: “Creo que lo de reunirse por grupos puede servir para no perder los temas estratégicos y seguir avanzando, porque a veces lo diario nos saca esto importante”.

Continua Valido (2012): *“Yo creo que el laburo en talleres y demás es cuando ya va cobrando cierta dinámica y tiene una continuidad el objetivo de trabajo, y en ese caso es interesante una dinámica así. Cuando vos estas trabajando con temas absolutamente comunes al conjunto está mejor la reunión plenaria. Me parece que con las dos metodologías se trabajó bien”.*

Natalia Carnovale, coordinadora del Plan Estratégico de Rosario y participante en representación de la Municipalidad de Rosario, da su parecer sobre esta cuestión:

“Lo mejor era cuando nos dividían en grupo, porque fluye de otra manera. Ahora, cuando vos armás algo con cantidad de gente se complica. Yo creo que trabajar en subcomisiones es lo mejor, y en plenario un par de veces por año... para socializar lo que hicieron las comisiones. La masividad de los plenarios a veces es bueno para pensar cosas de más largo plazo, y temáticas nuevas y poder entrar en confianza para intercambiar opiniones, diálogos y demás pero para trabajar son mejor las comisiones” (Carnovale, 2013).

Se introduce aquí otra disyuntiva propia de los órganos colegiados: mientras más integrantes tienen permiten que haya una mejor representación de la sociedad y un más enriquecedor cruce de puntos de vista, sin embargo, esa amplitud hace más dificultoso y poco práctico el funcionamiento, entorpeciendo la posibilidad de trabajar en detalle un proyecto. En el reverso de la moneda el mejor funcionamiento se da, por lo general, cuando los ámbitos son más acotados, ganándose en ejecutividad, pero perdiéndose, a la vez, en representatividad y en multidisciplinariedad.

Teniendo en cuenta ciertos desperfectos percibidos, María Pía Zelayeta da su opinión sobre la metodología utilizada hasta ahora y explica hacia donde se pretende avanzar:

“Este año, hicimos una revisión de algunas cuestiones, porque nosotros creemos que para que este CRPE funcione muchas veces esta reunión (plenarios) no es el mejor espacio, porque uno no alcanza con el tiempo, primero tenés que contarles sobre en qué se está avanzando, en que tenés problemas, y generar el consenso para ver como lo sacas para adelante... no dan los tiempo.

Necesitás o varias jornadas o inclusive convocar a actores que no están en el CRPE, que aunque no formen parte pueden aportar. Entonces lo que habíamos visto es la posibilidad este año de formar grupos de trabajo, grupos de impulso, foros de proyectos (veremos el nombre que le ponemos), donde podamos convocar para tal línea de trabajo quienes son los que quieren participar porque realmente les toca... llamarlos, convocarlos, quizá en reuniones más chicas pero que tengan establecido un trabajo constante. No digo que no tengan que estar estas reuniones grandes igual. Probablemente deban estar, más otros trabajos, a veces necesitas contar en que se ha avanzado”
(Zelayeta, 2013).

2.2.5. Periodicidad de las reuniones

Durante el primer año, desde la sesión inaugural hasta la cuarta y última, se garantizó que entre cada reunión no pasen más de 45 días. Sin embargo, el ajetreado cronograma electoral que atravesó gran parte del año 2011⁸, entre otros factores menos visibles, dificultó el desenvolvimiento del CRPE, que sólo se reunió una vez.

En tanto, luego del cambio gestión, que incluyó también cambios en las autoridades del Nodo⁹, la inevitable reorganización interna hizo que la primer reunión de la Región se realizara recién el 30 de agosto; incluso esa fue la única reunión del año.

Para Zampani (2012) lo ideal sería trabajar con seis reuniones anuales, teniendo en cuenta que el calendario político-institucional arranca en marzo y termina en diciembre, y que julio es un mes en el que algunas personas suelen vacacionar.

Si se toma en cuenta los cambios que Zelayeta plantea implementar, entonces, deberemos concluir en que, de llevarse a cabo los mismos, habrá fuertes modificaciones en el esquema del CRPE, en donde la frecuencia de las reuniones no será la excepción, ya que la profundización de la subdivisión en grupos planteada permitiría que las reuniones sean por grupos, sin que sea necesario la presencia de todos los integrantes sino sólo la de los que estén directamente implicados.

⁸ La campaña electoral del año 2011 arrancó en abril, con las primarias a gobernador, y terminó hacia fines de octubre con la elección general a presidente, ocupando seis meses.

⁹ Con el nuevo gobierno de Antonio Bonfatti, Roberto Zampani pasó a desarrollar funciones en el Ministerio de Desarrollo Social y, de la misma forma, Ignacio Nogueroles –miembro del equipo de la coordinación- pasó a desempeñarse en otra área de gobierno.

2.2.6. Colaboración público-privada

Como lo señalan Devlin y Moguillansky (2009), los órganos de concertación suelen estar atravesados por la desconfianza mutua entre los integrantes del sector privado y los del sector público, por eso es fundamental -casi como un paso principal- superar ese obstáculo para lograr un clima de colaboración y un entorno institucional adecuado que permitan maximizar las posibilidades de lograr los objetivos planteados.

Tanto en las reuniones observadas como en las entrevistas realizadas no se registró un clima de desconfianza sino, por el contrario, se constató un clima de predisposición al diálogo que no se perdió ni siquiera cuando se realizaron críticas al accionar del gobierno provincial. Ariel Valido explica los que para él fueron los motivos que configuraron ese clima de confianza:

“La idea fue respetar bastante lo que se planteaba. También proponiéndoles que amplíen su propia mirada de cómo son los tiempos de la administración pública, las limitaciones, los condicionantes...De la misma forma que a las autoridades comunales había que hacerles ejercitar una mirada distinta a la de la demanda permanente, al sector privado también, porque históricamente tienen planteos hacia el Estado para que asuma responsabilidades, y ellos también tienen sus responsabilidades. ¿De qué manera interesarlos? En que el desarrollo planificado de la provincia le va a redundar a ellos en mejores oportunidades de inversión, de desarrollo” (Valido, 2012).

2.2.7. Valor que agregan las organizaciones

Cada integrante de un órgano de concertación es seleccionado en virtud del valor que puede insuflar a los proyectos que allí se tratan. Siguiendo la clasificación que proponen Cravacuore, Ilari y Villar (2004:22) que ya hemos trabajado en el apartado Marco Teórico, el valor que agregan las organizaciones puede ser concreto (recursos económicos, humanos, relaciones estratégicas) o simbólico (legitimidad, transparencia), por lo que podemos decir que en el CRPE sus integrantes aportan valor predominantemente de tipo simbólico, en donde priman tanto la legitimidad que la participación de las organizaciones a las que representan otorgan a las políticas públicas impulsadas por el gobierno provincial, como a la transparencia que otorgan a todo el proceso de PE y a la selección de proyectos a ejecutar.

2.3. Complejidad

Como lo dicen Cravacuore, Ilari y Villar (2004:26-27), el desarrollo de políticas que tiendan a la concertación es una tarea compleja, y esa complejidad tiene diferentes niveles que la hacen mayor o menor de acuerdo a las características que toman seis distintas variables, a saber: la cantidad y características de los actores involucrados (a medida que haya más actores y estos sean más heterogéneos, más compleja será la tarea de articular los distintos intereses), el tipo y duración de las políticas o proyectos que se encaran (habrá más complejidad en la medida que haya mayor cantidad de acciones y que estas requieran un tiempo extendido), el marco jurídico (en la medida que posibilite, dificulte o impide la articulación), la distribución del poder (cuando este se halle distribuido equitativamente incrementará la complejidad), los recursos (tanto económicos como simbólicos; la existencia de estos tiende a facilitar la articulación), y la pertenencia territorial de los actores, en la medida en que la articulación será más sencilla cuando los actores sean de una misma localidad.

Analizaremos, entonces, el CRPE de la Región 4 siguiendo estas 6 variables. En cuanto a la cantidad y las características de los actores involucrados, como se describió más arriba, el CRPE el está compuesto por setenta integrantes, no obstante lo cual, nunca funcionó con el cien por cien de ellos, llegando –cómo máximo- a contar con cincuenta integrantes presentes y, en promedio, con treinta. En cuanto a las características de los mismos, hay gran variedad dado que encontramos organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, representantes gubernamentales y corporativos seleccionados en base a la supuesta representatividad que estos tienen en la sociedad¹⁰.

Respecto al tipo de las políticas o proyectos que se encaran, se observa que prácticamente no ha quedado fuera de tratamiento ninguna línea temática. Es decir, se han trabajado numerosos proyectos que corresponden a los tres ejes en que está dividido el PEP, aunque con un claro predominio de cuestiones relacionadas con la infraestructura y el desarrollo económico-productivo (en los casos de proyectos estratégicos de escala regional), siendo las obras de construcción las que ocuparon gran parte de las reuniones, como se ve en la siguiente tabla basada en los proyectos priorizados.

¹⁰ Ver el listado de integrantes del CRPE en el Anexo 1.

Tabla Nº 1: Proyectos tratados.

TERRITORIO INTEGRADO
Plan integral de transporte interurbano para el área metropolitana de Rosario Sistema multimodal de transporte Terminación autopista Rosario – Córdoba Plan Circunvalar Rosario Autovías RN 33 Y RN 34 Internacionalización de la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) Plan maestro de desarrollo portuario y logístico Consolidación Ruta Provincial 90 Circunvalar regional Ruta Provincial 26s Consolidación Autopistas Rosario-Buenos Aires y Santa Fe-Rosario Corredor regional norte-sur RN 178 Centro Regional de Justicia Penal Establecimiento Cerrado para la Justicia Penal Juvenil Sistema Penitenciario – Región 4 Centro de Asistencia Judicial Predio Ferial Rosario Reactivación de flujo de cargas en el aeropuerto Internacional Rosario “Islas Malvinas” Centro Cívico Región 4 - Escuela de Participación Ciudadana
CALIDAD SOCIAL
Acueductos sistemas Sur 1, Sur 2, Sur 3 y Centro Oeste Programa de Promoción de la Salud Construcción de nuevo hospital en Las Parejas Construcción de Centros de Salud Producción pública de medicamentos Construcción y mejoramiento de infraestructura educativa en todos sus niveles Saneamiento de los Arrollos Saladillo, Ludueña, Pavón y canales secundarios Desarrollo Ictícola y Sistema de Piscicultura Rutas de la Historia Acuario Rosario Puerto de la Música
ECONOMÍA DEL DESARROLLO
Industria metalmecánica Expansión de la red de subtransmisión y distribución Plataforma Productiva Regional Promoción de productos alternativos y diferenciales Fortalecimiento de las Asociaciones y Agencias de Desarrollo Regional Fortalecimiento del Polo Científico Tecnológico Regional Consolidación Area Metropolitana Gran Rosario Producción de biocombustibles Biotecnología agroalimentaria Desarrollo y promoción del turismo Producción de biogas

Fuente: Equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

En cuanto a la duración, el grueso de los proyectos tienen horizonte temporal de mediano y largo plazo, es decir, de tres años en adelante, correspondiéndose con la idea del CRPE de trabajar cuestiones estratégicas, las que, está claro, requieren de plazos amplios. Conviven entonces proyectos como el sistema multimodal de transporte, que tiene una proyección no menor a cinco años, con otros de menor plazo, como lo fue la terminación de la autopista Rosario – Córdoba, que se completó en poco tiempo desde el momento en que el CRPE lo incluyó entre sus prioridades. Sin embargo, la existencia de demandas puntuales y particulares que se cuelan en las reuniones genera que también se traten cuestiones de corto plazo, que adquieren la forma de proyectos no estratégicos. Valido (2012) explica esta situación: *“A priori uno podría suponer que se plantean de mediano o largo plazo, pero los de corto plazo se imponen por sí mismo por propio peso porque nosotros no podemos decirle a un presidente comunal <<no, eso no lo vamos a atender>>”*.

En cuanto a la inexistencia de un marco jurídico que regule al CRPE, Zampani (2012) -que fue quien encabezó el grueso de las reuniones- opina que esta circunstancia no perjudicó el funcionamiento del órgano, siendo de la idea de que era conveniente comenzar la experiencia para ir evaluándola y, recién luego, preocuparse por establecer algún tipo de norma. *“Me parecía que primero teníamos que transitar un tiempo de trabajo para que después salga un marco jurídico más o menos ajustado. Si nosotros hubiésemos dicho en el marco jurídico que tenían que participar esas 70 personas... y además ya ahí tenés que poner en el articulado: si no está el 25% no podemos sesionar, todas las cosas... hubiéramos tenido un montón de problemas”*, explica.

Zelayeta, por su parte, si bien reconoce que la falta de regulación no ha generado dificultades, considera que actualmente es necesaria:

“Nosotros vemos que necesitamos fortalecer el CRPE, y para que funcione regularmente...y uno necesita algún marco de trabajo. Sobre todo digo: una determinada comuna, de algún sector político, que acompaña al oficialismo actualmente, nunca vino... y nosotros necesitamos representación de las comunas, ¿entonces por qué no retirarla y darle representación a otro? En esos momentos vos decís si yo tengo un marco me muevo bastante más prolijo. Por allí avanzamos haciéndolo y no pasa nada, si no hay interés no pasa nada, pero siempre cuando uno toma esas decisiones es bueno tener un respaldo normativo” (Zelayeta, 2013).

En cuanto a la dimensión del poder, en líneas generales no se ha notado un marcado desequilibrio a favor de algunos integrantes que hayan tenido la capacidad de imponer sus

preferencias por sobre las del resto. Valido (2012) lo expresa de esta manera: *“A priori hay instituciones que en el imaginario colectivo, la práctica o la tradición tuvieron un peso específico distinto a otras instituciones. De todas maneras estos espacios brindan la oportunidad a quienes participan de consolidarse como una referencia. En el marco de la discusión puede alguno pretenderlo pero siempre se respetó a todos”*.

El mayor desbalance de poder no fue generado por el peso de un integrante en sí sino más bien por una de las ciudades que forman parte de la Región. Rosario, con un millón de habitantes, es la ciudad más grande de la provincia; la ciudad que le sigue en la Región es Villa Gobernador Gálvez, con una población de 75 mil habitantes. Con las demás ciudades y comunas la distancia es aún mayor. Carnovale (2013), que representaba a Rosario, explica esta situación y también cómo se buscó saldarla: *“Cuando Rosario se ponía a dialogar con otras comunas y municipios... y... hay un peso propio que tiene la ciudad que es innegable. De cualquier manera se trataba de balancear y de encontrar proyectos o infraestructura que tuviesen impacto territorial que balanceasen ese desequilibrio, igualmente los proyectos son regionales, así que es como que te ponían en un plano de igualdad”*.

Esto se pone de manifiesto en la opinión de Claudio Sfiligoi (2013) -junto a Graciela Rodríguez integraron el CRPE en representación del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe-: *“Muchos de los planteos eran egocéntricos en cuanto a Rosario, no tenían el peso de las localidades más chicas, eran regionales pero con el enfoque centralista y el peso de la opinión mayoritaria de Rosario. Esta era una mirada que ya venía así desde el gobierno, no es que se daba porque Rosario tuviera más representantes”*. Se observaron también ciertas quejas de localidades pequeñas por la cantidad de proyectos que involucran a la ciudad de Rosario. Aunque, vale aclarar que la importancia que ésta reviste dentro de la Región hacen que sea natural su predominio a la hora de definir políticas y establecer miradas.

Más allá de esta realidad generada por la diferencia de escala entre Rosario y las demás ciudades de la Región, se encontraron otros rasgos que provocaron el predominio de algunos integrantes en algunas reuniones específicas: el saber propio que se desprende del campo disciplinar en que se especializan ciertos integrantes. Graciela Rodríguez (2013) da su parecer: *“En general se escuchaban todas las posturas, por supuesto que si era un tema más específico para una preparación que para otra por ahí podíamos opinar un poco más nosotros como arquitectos o (Héctor) Floriani como rector de la facultad, y quizá algunos intendentes no participaban tanto”*.

Zampani (2012) refuerza esta interpretación: *“Algunas instituciones, cuando hablaban, hablaban con una potencia que tenía que ver con el tema... un día que nos dedicamos a hablar de infraestructura y de suelo, y estaba la decana de Arquitectura y el presidente del Colegio de Arquitectura...se llevaron la reunión. Pero es algo que tuvo que ver con el tema de cada reunión, no hubo alguien que haya hegemonizado todas las reuniones”*. Este predominio no hegemónico se basa en los saberes particulares de cada integrante, por lo tanto se iba turnando dependiendo del tipo de problemática que se tratara.

A su vez, en ocasiones, en representación de las instituciones integrantes concurrían personas sin la suficiente capacidad de tomar decisiones en su nombre o sin la información necesaria para participar fluidamente de las reuniones, este hecho hacía que las instituciones pierdan protagonismo, generando que otros incrementen sus intervenciones. *“Creo que muchas veces era por no participación de la persona que estaba, o sea, las oportunidades estaban, pero había muchos que iban como representantes, secretarios de las comunas, y no tenían peso, entonces iban y escuchaban”* dice Sfiligoi (2013). También, muchas veces, antes que el peso de la institución a quien representan, cala más profundo la personalidad y el perfil de la persona. Así lo remarca Carnovale (2013): *“Hay pesos relativos por personalidades, que eso es innegable, eso en cualquier espacio de participación ciudadana... pero no creo que tenga que ver con la composición (del CRPE)”*.

En lo relativo a los recursos -tanto económicos como simbólicos- con los que cuentan los integrantes, en esta caso tendríamos que centrarnos sólo en los simbólicos, ya que, dentro del CRPE, los recursos económicos para su funcionamiento son aportados en su totalidad por el Estado provincial, quedando solo a cuenta de los participantes lo relativo al gasto en movilidad y al tiempo destinado a tareas propias de nuestro órgano de concertación. En lo simbólico el CRPE tiene un activo invaluable, pudiéndose decir que cualquier política o proyecto que emerja de su seno (con consenso) cuenta con un alto umbral de legitimidad de origen. Las universidades (UNR y UCA), los colegios de profesionales (arquitectos, ingenieros), las entidades gremiales, las corporativas, y las representaciones comunales y provinciales, ente otras, generan que los proyectos surgidos sean decisiones autorizadas. En este sentido, siempre gozan de un plus de credibilidad social las universidades y, luego, los colegios profesionales, aunque en la práctica, al interior del CRPE dicha característica no resaltó.

Por último, la pertenencia territorial de los actores complejiza la articulación ya que el grueso de los integrantes pertenece a localidades diversas, por lo tanto, también en esta variable se amplifica la variedad de puntos de vista y de intereses.

En síntesis, siguiendo el contenido que cada una de estas variables toman al analizar el CRPE, se hace evidente que el mismo es un órgano de concertación de una complejidad creciente y con tendencia a la conflictividad, en donde la siempre difícil tarea de articular miradas e intereses diversos se hace un poco más trabajosa aún. Entonces, teniendo en cuenta los escenarios polarizados que señalan Blanco y Gomá (2002:4) uno en donde las redes de gobernanza son poco complejas, con más simetrías y puntos de acuerdo interno y más cerrazón al exterior; y otro con mayor heterogeneidad, más desiguales y conflictivas pero también más participativas; se hace evidente que nuestro caso de estudio oscila mucho más cerca del segundo. Para hacer viable este tránsito los autores recomiendan tiempo –que permita un periodo de aprendizaje- y búsqueda de confianza entre los distintos integrantes.

2.4. Liderazgo y compromiso con el proceso (del gobierno)

El liderazgo y el compromiso con el proceso por parte del gobierno es un factor fundamental para el sostenimiento de este tipo de alianzas público-privadas. La falta de estos ha hecho naufragar incontables experiencias de este tipo a lo largo del mundo, pero sobre todo en América Latina. Los representantes del gobierno deben ser de alto rango como para que puedan darle a los participantes civiles una señal de que la alianza realmente servirá para resolver problemas y llevar adelante proyectos a favor de la Región. De la misma forma, entre los representantes deben estar incluidos ministros o funcionarios ministeriales, ya que esas personas son quienes tienen los saberes técnicos y el conocimiento de sus áreas como para llevar adelante y coordinar las estrategias planteadas. Ese liderazgo, a su vez, no solo debe existir a la hora de realizar la convocatoria a los diferentes actores de la sociedad sino que también debe ser un compromiso de que las estrategias y los proyectos definidos serán implementados (Devlin y Moguillansky, 2009).

Para comenzar el análisis sobre los representantes del ejecutivo provincial haremos primero una aclaración. Por un lado están los representantes del gobierno que forman parte del coro estable del CRPE, es decir, los integrantes permanentes; estos serían el coordinador regional –y líder del Consejo- y los representantes ministeriales. Por el otro lado, hay miembros del

gobierno que concurren esporádicamente, ya sea porque han sido invitados por el CRPE para brindar información específica, o bien porque han concurrido para encabezar las reuniones. En este apartado analizaremos a los primeros, dejando para más adelante a los segundos¹¹.

Durante la gestión de Roberto Zampani, que duró hasta que –con el recambio gubernamental, en diciembre de 2011- pasó a desempeñarse como subsecretario de Innovación en Gestión Social del Ministerio de Desarrollo Social, la participación del elenco estable de representantes ministeriales fue muy baja, siendo sólo los representantes del Ministerio de Educación los que participaron con regularidad. Esta situación hizo que el representante del gobierno en el CRPE sea principalmente el equipo de la coordinación del Nodo, debiendo ocupar un rol dual.

Durante las reuniones que se suscitaron durante la gestión de María Pía Zelayeta, el escenario fue completamente distinto. Tomando como ejemplo la reunión realizada el 30 de agosto de 2012, ese día el CRPE contó con la presencia de tres representantes de Educación, uno de la Secretaría de Ciencia, uno del Ministerio de Aguas, uno de Vialidad, tres de Trabajo, uno de Desarrollo Social, el secretario de Energía, dos de Producción, dos de Salud, uno de Justicia, uno de Planeamiento, uno del Gabinete Joven, uno de Hábitat, uno de Aguas Santafesinas y el secretario de Seguridad Comunitaria. Esta diferencia abismal en el compromiso de los miembros del gobierno provincial tiene que ver con una decisión política de obligar a los ministerios a concurrir a las reuniones de CRPE; no es un dato menor que el actual gobernador, Antonio Bonfatti, durante la gestión anterior fue el ministro que tenía bajo su órbita el funcionamiento de los CRPE. *“Ahora los representantes de los ministerios tienen la tarea obligatoria de ir al CRPE de su región, es parte de su trabajo, no es que van si quieren”*, explica Zampani (2012).

Zelayeta hace un análisis de estas presencias:

“Tuvimos excelente presencia de los actores territoriales de cada uno de los ministerios. Es decir: del Ministerio de Educación tuvimos a dos representantes, una de ellas es la delegada regional y la otra la delegada regional pero de los gabinetes psicopedagógicos; las dos personas que tenían que estar, que son las que conocen como es el movimiento de las escuelas, que falta, que no falta, que está en camino, y las situaciones sociales vinculadas al proceso educativo. Así nos pasó en cada uno de los ministerios, hubo un delegado que es el territorial o el regional; y en este caso diría que nos fue bien en ese sentido” (Zelayeta, 2013).

¹¹ Ver “4.3. Influencia, resultados y efectividad”.

Como se ve, se modificó una conducta que le había restado peso al CRPE. En la anterior etapa, el compromiso y el liderazgo se habían cargado sobre los hombros del equipo de la Coordinación Regional y del Ministro de Gobierno, Antonio Bonfatti, que participó de algunas de las reuniones y le otorgó más relevancia al CRPE; en esta segunda etapa, en cambio, la representación gubernamental se encuentra más extendida y diversificada.

En cuanto a la recomendación de que los representantes gubernamentales permanentes sean de alto rango, en la primera etapa difícilmente podría haberse conseguido cuando los mismos participaban a cuentagotas. En la segunda etapa, por el contrario, ese requisito se cumplió, transformando al CRPE en un ámbito de resolutivez y debate mucho más eficaz. El compromiso del gobierno para la implementación de lo decidido será analizado más adelante.

Si se puede remarcar algo que también mencionan Devlin y Moguillansky (2009), y que suele ser normal en este tipo de órganos –sobre todo en Latinoamérica-: el “síndrome de refundación”. El mismo hace referencia a la gran cantidad de reemplazos que se producen cuando llega el momento del recambio de autoridades gubernamentales, que traen como consecuencia la llegada de nuevos funcionarios carentes de memoria institucional, que no se comprometen con la continuación de las políticas que se venían llevando a cabo, incluso dejándolos de implementar. Si bien en nuestro caso no se llevó al punto extremo de discontinuar el CRPE, si se notó un resentimiento en el funcionamiento del mismo, no por falta de voluntad sino porque el grueso del equipo -que ya había desarrollado la gimnasia del sostenimiento del proceso- fue relocalizado en otras áreas. Sin embargo, la permanencia de Ariel Valido, pudo, en parte, neutralizar los efectos paralizantes del recambio gracias al conocimiento tanto de los integrantes del CRPE como de la dinámica de trabajo.

Lo dicho en los párrafos anteriores sobre la obligación de los representantes ministeriales de acudir a las reuniones del CRPE es uno de los aspectos que muestran el respaldo político -desde el gobierno provincial- que recibió el Consejo.

El apoyo del gobierno provincial al CRPE debe ser englobado dentro del que se le otorgó a todo el proceso de PE, incluyendo allí –además de al CRPE- a las AC, la regionalización, la descentralización y todas las acciones que ellos involucran. Todo este proceso ha estado entre las líneas rectoras de las gestiones provinciales del FPCyS, otorgándole trascendencia y siendo un tópico de aparición constante en las manifestaciones públicas de los más altos representantes del gobierno al punto de que también se transformó en un argumento de campaña.

Esa relevancia simbólica también fue acompañada por los recursos necesarios para llevar adelante el proceso: personal, espacios físicos en condiciones, materiales necesarios, publicidad en los medios y gastos operativos. En ese sentido, el CRPE contó siempre con los recursos necesarios para su funcionamiento.

Todos los integrantes consultados han acordado en que el CRPE recibió el respaldo político del gobierno. Zelayeta (2013) lo expresa de esta manera: *“Yo creo que si ha tenido respaldo, que no siempre ha sido así, pero que este año hemos logrado con la representación de los ministerios un respaldo político total; que tiene el PEP en nombre del gobernador y de cada uno de sus ministros también”*.

Valido (2012) remarca la inserción que ha tenido el equipo del CRPE en el gobierno: *“El PEP está muy instalado hacia adentro de lo que es la gestión, es más nosotros asistimos a las reuniones plenarias del Ministerio de Gobierno, y eso nos permite interactuar e integrarnos más con otras áreas del Ministerio”*.

A la vez, los funcionarios reconocen que aún quedan algunos desafíos por resolver al interior del gobierno, ciertas resistencias que se evidencian a la metodología de PE. *“A veces en las líneas un poco más ejecutivas aun falta, no es desconocimiento, falta que puedan rotar su trabajo y decir <<a ver, ¿por dónde empiezo? Y empiezo por el PEP>>... tan simple podría ser... además de lo coyuntural, de las emergencias... Yo creo que lo vamos fortaleciendo y mejorando, pero hay que seguir”* (Zelayeta, 2013). Valido (2012) lo expresa de esta manera: *“A veces nos pasa que el abordaje de algunos ministerios o algunas áreas del gobierno provincial sobre algunos temas que están dados como proyectos prioritarios dentro del PEP, como que tienen una dinámica propia, una interacción con municipios y comunas en el viejo esquema de la demanda del municipio, de la asistencia... eso no se puede dejar de lado. Tenemos esos desafíos”*.

Zampani (2012) también hace referencia a este tipo de dificultades: *“A nosotros nos costaba mucho generar información para darle a los participantes, era re difícil porque está encriptada la información, es tan difícil, o la tenés en pedacitos, una dirección general tiene un pedacito, otra otro pedacito, y de lo que estamos hablando es de la ruta, que la ruta es un producto”*.

Profundizando la tarea de identificación del problema, Zampani explica:

“El desafío es pasar de la PE a la Gestión Estratégica, y eso es llevar adelante lo que planificaste con la participación de la ciudadanía, que creo que ese es clic en la gestión. Pero bueno, también hay que transformar la administración pública, que es muy difícil. Porque es del año cero de la historia, entonces vale mucho más la decisión de un tipo que pone un sello que la participación de un grupo de actores involucrados en el tema ese. Entonces de la mano de esa relación entre Estado y sociedad civil también tiene que haber una reforma hacia adentro del Estado, que sea más dinámica” (Zampani, 2012).

Hacer que todo el aparato administrativo del Estado esté en la misma sintonía que las áreas que se rigen por la PE, esa parece ser una de las cuestiones centrales para avanzar.

Cejas también considera que el CRPE ha tenido apoyo gubernamental, así explica cómo, para él, se materializó ese apoyo:

“Me parece que hay dos decisiones bien claras, la primera es la de profundizar esta tarea, por esa la convocatoria a las microrregiones, el hecho de estar más cerca de cada localidad. Eso me parece que es una primera decisión inteligente, audaz y de profundización de la tarea de democracia de proximidad. Estar más cerca de la opinión de las autoridades locales, de los representantes de las instituciones de la ciudad y los pueblos que se van convocando con mayor cercanía es la primera gran virtud. La segunda es que se siguieron convocando las AC para discutir, rediscutir o actualizar ese conjunto de proyectos que fueron elaborados en el periodo de Binner” (Cejas, 2013).

Graciela Rodríguez (2013) explica su visión: *“Las propuestas que se hicieron fueron aceptadas, y fueron ejecutadas en algunos casos con bastante celeridad. Y además con el orden que nosotros habíamos establecido, no era que nos veníamos a reunir y todo se iba a saco roto”.*

2.4.1. Capacidad de ejecución de las estrategias trazadas

Otro de los pilares en el éxito de los órganos de concertación es la capacidad del Estado para llevar adelante las estrategias planteadas, dado que si el gobierno no puede garantizar la ejecución de los proyectos y programas allí elaborados todo el esfuerzo habrá sido en vano. El Estado provincial tiene que tener capacidad y organización para efectivizar la dirección definida en

el CRPE, porque la ejecución suele ser la diferencia entre el éxito y el fracaso (Devlin y Moguillansky, 2009:178).

En consonancia con lo mencionado, este tipo de órganos debe plantearse cuestiones abordables, que se condigan con la capacidad que tiene el Estado provincial de implementar las mismas. Los proyectos emanados del CRPE deben ser lo más realistas posibles para evitar futuras frustraciones que impidan su avance.

El CRPE, en tanto órgano que trabaja a la par de las AC, muchas veces ha actuado -sino como filtro- como mejorador de los proyectos y propuestas que surgían del trabajo de estas últimas. Al ser las AC un órgano mucho más amplio y con menos capacidad de trabajo muchos de sus *outputs* que al fin y al cabo eran meras demandas puntuales y locales, carecían de un anclaje regional o microrregional. Por eso, en estos casos, la tarea del CRPE ha sido re TRABAJAR, reformular y reagrupar proyectos de manera de darle un sentido regional y estratégico.

Carnovale explica con claridad el tipo de proyectos que se encaran en el CRPE:

“En todo plan estratégico son proyectos de gran envergadura, si no, no son estratégicos. En el CRPE se trataban los proyectos del PEP. Entonces todo proyecto perteneciente al PEP es de larguísimo plazo, 10 años, 15, que tienen sus ejecuciones más pequeñas. Algunos proyectos tenés capacidad de resolverlos solo y otros no, algunos dependen de la conjunción que se dé con el gobierno nacional y hasta con actores privados, no dependen sólo del gobierno provincial. El carácter estratégico justamente es la confluencia de varios actores para su concreción” (Carnovale, 2013).

Si bien en teoría (según lo establecido en su diseño) el CRPE solo trata proyectos estratégicos y por ende de largo plazo, en la práctica –y tal como lo explicaba más atrás Valido- la misma lógica de la demanda que introducen los distintos participantes –aprovechando la oportunidad de estar cara a cara con las autoridades provinciales- obliga a que también se trabajen proyectos puntuales no estratégicos, de menor envergadura y con posibilidad de ser abordados en el corto plazo.

Analizando los proyectos trabajados en el CRPE se evidencia que, en general, el Estado santafesino tiene la capacidad de llevarlos adelante, algo que se hace más palpable en los proyectos de menor complejidad recién mencionados. En ciertos proyectos, sin embargo, el Estado provincial adolece de una incapacidad de origen. Estos son aquellos que o bien no es

responsabilidad suya llevarlos a cabo (por ejemplo: la conversión en autovía a la Ruta Nacional 33, o la realización del Plan Circunvalar Rosario; en ambos casos tiene jurisdicción exclusiva el gobierno nacional), o que necesitan colaboración de otras jurisdicciones para poder avanzar (el Puerto de la Música, en Rosario, necesita una autorización del gobierno nacional que nunca se concretó).

A la vez, por su gran magnitud, ciertos proyectos están fuera de su alcance para desarrollarlos con recursos propios (el sistema de acueductos), o bien pueden permitir avances pero con muy escasa velocidad. Para algunos proyectos que tienen un andar dificultoso o estancado, por estos u otros motivos, el CRPE debería funcionar cómo un ámbito propicio para articular estrategias que busquen generar poder de lobby sobre aquellos actores que tienen las herramientas y las potestades necesarias para lograr su movimiento, algo que se ha realizado en cuentagotas y que, como reseñamos anteriormente, Zelayeta tomó como uno de los desafíos de su gestión.

En este sentido, vale aclarar que la idea del CRPE no solamente es tomar proyectos y conseguir su implementación inmediata, eso es algo que si se puede lograr se hace, pero de no ser así, debe buscar los mecanismos como para instalar temas que son importantes en la agenda, tanto de la ciudadanía como de los actores relevantes relacionados a los mismos. Su búsqueda es entonces también posicionar los proyectos que parecen lejanos en el tiempo para poder comenzar a hacerlos realidad.

El Estado provincial, entonces, pudo avanzar en la implementación de aquellos proyectos que son de su exclusiva potestad (no en todos, algunos aún esperan el financiamiento necesario). La inclusión –en el CRPE- de proyectos que están por fuera de la órbita del gobierno provincial puede ser analizada desde dos miradas distintas, una que considera un error esa inclusión –ya que el trabajar sobre proyectos con escasa posibilidad de avance puede generar desaliento en los integrantes del Consejo-, y otra que lo considera adecuado –ya que esa misma imposibilidad puede generar organización y movilización con la finalidad de influir en los encargados de que esos proyectos puedan materializarse-. Esta última mirada resulta interesante, aunque parece relevante aclarar que sin esa capacidad de presión sobre los decisores la inclusión de proyectos ajenos a la jurisdicción provincial –y por ende de de difícil materialización- será contraproducente.

Otro de los elementos necesarios para poder gestionar con éxito un órgano de concertación es la existencia de una burocracia capaz de llevar adelante el proceso. En el caso del

CRPE, todos los funcionarios consultados se han mostrado conformes con la cantidad de personas con las que cuenta el equipo: una coordinación y tres asistentes, uno por cada línea estratégica del PEP.

Si bien el número puede parecer insuficiente, el CRPE no es el encargado de ejecutar los proyectos -lo que implicaría un número de personal mucho mayor- sino que ejerce un rol de control y coordinación transversal con todos los ministerios implicados en los proyectos. Esa coordinación¹², como lo vimos anteriormente, puede ser más sencilla o más traumática de acuerdo a los distintos grados de permeabilidad al proceso de PE que tienen los ministerios, pero ese es un rol clave del equipo del CRPE.

Los autores que tratan este tema señalan que la burocracia estatal debe ser profesional, capaz, motivada y con propensión al pensamiento estratégico. En el caso del CRPE, el pequeño número de personas que conforman el equipo permite otorgarle un fuerte espíritu de cuerpo que también promueve la motivación. A su vez, la presencia de coordinadores que han tenido relación permanente con áreas cercanas a la PE (Zampani conformó los equipos de PE en la ciudad de Rosario, en tanto que Zelayeta integró los equipos que trabajaron la descentralización administrativa) garantizan capacidad y pensamiento estratégico. Por el contrario, al estar conformado por funcionarios políticos, el equipo posee una volatilidad tal que dificulta enormemente el proceso de memoria institucional de su labor, algo nocivo para las pretensiones de continuar el funcionamiento del CRPE más allá de una gestión gubernamental determinada.

Si bien Zelayeta piensa que el tamaño del equipo es atinado para sus funciones, también admite el trabajo asignado no les permite ponerse al hombro ciertos proyectos que se encuentran paralizados por algún motivo. *“Necesitamos tiempo para dedicarnos a ver cosas como por ejemplo: promover en tal zona el fortalecimiento de todas las rutas. Bueno, quién lo toma de nosotros y empieza a golpear puertas y armar un grupo y decir venite vos de vialidad, venite vos de tal, que instituciones quieren participar. Porque esto sino lo hacemos desde adentro desde afuera se complica”*, explica, y se muestra optimista con la apertura de la Oficina de Descentralización en el Nodo, lo que según ella les permitirá liberar tiempo para llevar a cabo estas cuestiones.

¹² Su rol se abordará más detenidamente en “3.6. Estructura técnico-operativa”.

CAPÍTULO 3: ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

3.1. Diálogo - consenso

Uno de los elementos característicos de la PE, y que la diferencia de los otros tipos de planificaciones, es que sienta en una misma mesa a los representantes de los distintos niveles de la sociedad para que, de esta manera, lo planificado sea el producto de un proceso de toma de decisiones en el que intervienen los distintos sectores interesados. En el ida y vuelta generado en la discusión entre estos es muy importante que las decisiones se tomen con el mayor nivel de consenso posible, para poder así diagnosticar problemas y establecer estrategias de abordaje con miradas plurales, algo que otorgará mayor peso y legitimidad a las acciones a encarar y las facilitará al momento de aplicarlas en el territorio.

La idea de partida del CRPE era trabajar deliberativamente con una clara orientación al consenso. Así lo explica Zampani (2012): *“Una de las normas de trabajo no escrita era la idea de que las cosas tienen que salir por consenso, porque tampoco la palabra del CRPE era definitiva sobre un tema, era un consejo entre asesor y que publicaba sus ideas”*. Y ahonda un poco más en cómo se llevó esa idea a la práctica: *“El único proyecto que nos generó conflicto fue el Puerto de la Música, el único. Porque en los otros ya había consenso, además venían con la legitimidad de las AC; aparte era claro: rutas, hospitales, centros de salud, apoyar una cadena productiva... no había muchos motivos para estar en contra”*.

Las fuentes consultadas acuerdan con esta afirmación de que el consenso no era sólo una búsqueda sino también algo que se lograba. *“En nuestra mesa, que trabajaba el eje Territorio Integrado, lo que era bueno ver es que la gente con distintos enfoques y con distinta formación llegábamos a las mismas conclusiones. Lo que es importante, lo que se rescata es que nos escuchábamos todos, se llegaba a consenso y no es que se tapaban unos con otros”*, dice Rodríguez (2013).

Carnovale (2013) reconoce que *“al trabajar sobre metodologías de acuerdos”* se llegaba al consenso. Y agrega una apreciación personal sobre la posibilidad de llegar al consenso en este tipo de procesos de planificación: *“Cuando vos construís un Plan Estratégico, en general, como vos acordás grandes proyectos transformadores, que tienen que ver con cambios radicales en los territorios y demás, es muy difícil que en el paraguas conceptual se genere desacuerdo, el desacuerdo aparece con la ejecución propia y los consejos no trabajan sobre la ejecución propia”*.

Zelayeta (2013) da su opinión sobre el por qué se logró un consenso tan extendido: *“Yo creo que con el intercambio de información y el intercambio de ideas y trabajo se logra, no tengo dudas, porque eso genera dialogo”*. Paralelamente agrega otro motivo novedoso que, de alguna manera, cuestiona la profundidad del consenso obtenido: *“A veces las reuniones no son el mejor espacio porque no es que no salga consensado, pero quizás algunas cosas ameriten mayor discusión. Sale consenso porque probablemente nos quedamos cortos con los tiempos de discusión, yo creo que hay cosas que merecen discusiones bastantes más profundas, que lograríamos consenso igual pero mayor compromiso”*. Esta valiosa apreciación retoma lo que ella misma había expresado en el capítulo anterior referido la necesidad de rever la forma de trabajar la discusión sobre los proyectos; sin dudas una opinión a tener en cuenta a la hora de buscar optimizar el proceso.

La primer parte del párrafo anterior se corresponde con lo que expresa Nardacchione (2011:262) cuando explica que existen dos cuestiones que facilitan el entendimiento entre los distintos integrantes. En primer lugar, una metodología de discusión que tiene como premisas exposiciones rápidas, consensuales y operativas (para no afectar la participación ni desmotivar a los actores). Y en segundo lugar, el trabajo con exposiciones que tienen un alto grado de influencia técnica, que permite reducir el conflicto entre los distintos sectores. Ambas premisas (aunque con ciertas limitaciones, como se explicó más arriba) se cumplieron en el CRPE, de ahí algunas de las claves para lograr el extendido consenso al que refieren las fuentes consultadas.

Cejas (2013) da cuenta de otra arista de la metodología de discusión ensayada, una estrategia para minimizar las confrontaciones: *“Muchas veces lo que sucedía es que frente a dos o tres proyectos se trató de acordar el pedido de todos los proyectos, es decir no poner uno encima de otro sino ponerlos en forma horizontal en ese reclamo”*.

Valido (2012) agrega algo más sobre la cuestión: *“Surgen algunas confrontaciones pero las cosas después van madurando solas. La idea era que un proyecto o una idea no invalidaran a otro, en todo caso que se puedan acordar prioridades. Lo que pudo haber cerrado con miradas distintas pudo tener que ver con el orden de prioridades que cada actor planteaba darle”*.

Se introduce aquí otra herramienta utilizada, en este caso para establecer un *ranking* entre los proyectos tratados, de manera que permita impulsar los mismos de acuerdo a la importancia que tengan para el Consejo, generando una agenda de trabajo que oriente sus acciones. La priorización se operativizó planteando distintos indicadores, los integrantes asignaban valores a

los indicadores (en este caso números) y luego de procesados se establecía un listado con los proyectos priorizados. Tomándose como referencia las tres líneas del PEP, se elaboraron tres listados distintos.

Zampani (2012) se refiere a esta herramienta: *“El ejercicio estuvo bueno porque daba un perfil, trataba de armar la opinión en base a una cuantificación, ponerle numero a la opinión. Y fue muy importante. Para que no haya choques, la hicimos por cada uno de los ejes del PEP”*.

En las siguientes tablas se ven los resultados obtenidos por esa priorización, discriminados por línea estratégica.

Tabla Nº 2: Resultados priorización, Línea Estratégica 1, Territorio integrado.

LINEAS ESTRATÉGICAS	PROGRAMAS	PROYECTOS REGIONALES	Puesto	Promedio
LI TERRITORIO INTEGRADO	Santa Fe Conectada y Accesible	Plan integral de transporte interurbano para el área metropolitana de Rosario	1	8,7
		Sistema multimodal de transporte	2	8,5
		Terminación autopista Rosario – Córdoba	3	8,4
		Plan Circunvalar Rosario	4	8,3
		Autovías RN 33 Y RN 34	5	8,1
		Internacionalización de la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación)	6	8
		Plan maestro de desarrollo portuario y logístico	7	7,9
		Consolidación Ruta Provincial 90	8	7,8
		Circunvalar regional Ruta Provincial 26s	9	7,6
		Consolidación Autopistas Rosario-Buenos Aires y Santa Fe-Rosario	10	7,2
		Corredor regional norte-sur RN 178	11	7
	Estado Moderno y Cercano	Centro Regional de Justicia Penal	11	7
		Oficina Regionales de Justicias	12	6,9
		Establecimiento Cerrado para la Justicia Penal Juvenil	12	6,9
		Sistema Penitenciario – Región 4	12	6,9
		Centro de Asistencia Judicial	13	6,8
Proyección Regional e Internacional	Predio Ferial Rosario	14	6,4	
	Reactivación de flujo de cargas en el aeropuerto Internacional Rosario “Islas Malvinas”	15	6,1	
	Centro Cívico Región 4 - Escuela de Participación Ciudadana	16	5,8	

Fuente: Equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

Tabla Nº 3: Resultados priorización, Línea Estratégica 2, Calidad social.

LINEAS ESTRATÉGICAS	PROGRAMAS	PROYECTOS REGIONALES	Puesto	Promedio
LII CALIDAD SOCIAL	Educación, Salud y Cultura Universales	Acueductos sistemas Sur 1, Sur 2, Sur 3 y Centro Oeste	1	8,92
		Programa de Promoción de la Salud	2	8,74
		Construcción de nuevo hospital en Las Parejas	3	8,52
		Construcción de Centros de Salud	4	8,48
		Producción pública de medicamentos	5	8,38
		Construcción y mejoramiento de infraestructura educativa en todos sus niveles	6	8,32
		Saneamiento de los Arrollos Saladillo, Ludueña, Pavón y canales secundarios	7	7,96
	Agua como Derecho y Oportunidad	Desarrollo Ictícola y Sistema de Piscicultura	8	7,48
		Rutas de la Historia	9	7,44
		Acuario Rosario	10	7,22
		Puerto de la Música	11	6,74

Fuente: Equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

Tabla N° 4: Resultados priorización, Línea Estratégica 3, Economía del desarrollo.

LINEAS ESTRATÉGICAS	PROGRAMAS	PROYECTOS REGIONALES	Puesto	Promedio
LIII ECONOMÍA DEL DESARROLLO	Santa Fe Emprende	Industria metalmecánica	1	7,87
		Expansión de la red de subtransmisión y distribución	2	7,85
		Plataforma Productiva Regional	3	7,8
		Promoción de productos alternativos y diferenciales	4	7,72
	Integración de Producción, Ciencia y Tecnología	Fortalecimiento de las Asociaciones y Agencias de Desarrollo Regional	5	7,7
		Fortalecimiento del Polo Científico Tecnológico Regional	6	7,51
	Recursos Energéticos	Consolidación Area Metropolitana Gran Rosario	7	7,46
		Producción de biocombustibles	8	7,41
		Biotecnología agroalimentaria	9	7,32
	Redes para el Desarrollo Territorial	Desarrollo y promoción del turismo	10	7,16
		Producción de biogas	11	6,79

Fuente: Equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

3.2. Amplitud participativa, pluralidad, representatividad

Retomando lo anterior, la composición de quienes participan en los órganos de PE debe ser lo más representativa posible de los distintos sectores sociales que conforman la comunidad en la que operan, es decir, buscar la mayor ecuanimidad, garantizando la existencia de intereses diversos. En los actores seleccionados es de importancia que tengan representación aquellos que históricamente han estado ausentes en la toma de decisiones públicas. Logrado eso, quienes lideran el proceso de participación deben encontrar el equilibrio entre el universalismo al que deben aspirar las políticas públicas y el particularismo que los representantes sectoriales tienden a promover.

Los 70 integrantes que componen el CRPE configuran, en principio, un universo de representantes bastante amplio y plural: representantes del gobierno provincial, de las comunas, legisladores, de sindicatos, de corporaciones y de instituciones de diversos sectores de la sociedad civil. Aunque, vale aclarar, la búsqueda de la representatividad social total es una quimera, Carnovale se refiere a ello:

“Uno en general lo que hace es buscar la mayor representatividad posible, de ahí a que estén integradas todos los sectores de las ciudades... ni siquiera en Rosario una podría encontrar el consejo ideal que representase a todos los actores, mucho más difícil es pensarlo en un territorio tan largo y tan dispar y disímil. Entonces creo que la disparidad aparece mas no por quienes se sientan sino por un territorio que es absolutamente heterogéneo, porque te es muy difícil decidir quiénes serían los ideales. Entonces vos haces un primer recorte y decís: todos los representantes electos por los ciudadanos, bueno ahí haces una primer representación. Después la dividís por sectores económicos, todos los sectores económicos; el que es mucho más difícil es el sector social, ¿Cuál es el recorte de representatividad de lo social? Bueno, las universidades como mundo académico, las organizaciones sociales más representativas, ¿qué son las religiosas? Y no sé, porque el que no comulga ningún culto se queda afuera. Las ONG que trabajan por la ecología? y son sociales pero sectoriales. Creo que en ese universo había de todo, ahora si ese todo representaba a todos, y... nunca existe el perfecto; cuando una conforma espacios así es poder encontrar la mejor representatividad posible, es un relativo” (Carnovale, 2013).

A pesar de que la representatividad lograda parece bastante extendida, la sucesión de reuniones pusieron en evidencia una realidad para nada desestimable: el CRPE nunca funcionó con un número de integrantes presentes ni siquiera cercano al total, haciéndolo generalmente con un número por debajo de la mitad, aunque manteniendo un núcleo duro de integrantes que participaron en la mayoría de las reuniones. Esa situación provocó un descalabro con la representatividad conseguida en el papel, generando un problema de difícil resolución para el equipo operativo. Los integrantes ya habían sido elegidos, por lo tanto no se los podía reemplazar por otros de similares características. Ante este escollo, lo que se decidió fue trabajar a fondo con quienes se comprometieron con el proceso, lo que provocó algunas inconsistencias.

Sfiligoi, que vive en San Lorenzo, considera correcta la representatividad social lograda (*“creo que es un Consejo abierto, por lo tanto va a depender también de la voluntad de los participantes. Pero me pareció que hay buena representación, es amplio”*), pero vivió en carne propia como el ausentismo de ciertos integrantes generó desbalances territoriales, más

específicamente, la zona del cordón industrial al norte de la ciudad de Rosario se vio subrepresentada. Y da un ejemplo que lo detalla con claridad:

“Toda la región de Villa Constitución tenía muchas personas en todas las reuniones, y la región de San Lorenzo, por no afinidad con el gobierno, no afinidad con el proyecto, o no afinidad por un montón de cuestiones, no había absolutamente nadie. Baigorria, Beltrán, San Lorenzo, Puerto San Martín, el peso grande del cordón norte nunca estuvo representado. Entonces me acuerdo de algunas cuestiones como el Plan Circunvalar, y que había que empezar a elegir, a priorizar problemáticas de inversión, y la región no tenía participantes, salvo yo por el Colegio de Arquitectos, pero no por la región” (Sfiligoi, 2013).

Sfiligoi (2013) también sugiere que ese imprevisto contingente debiera tener algún mecanismo que permita retomar el equilibrio inicial: *“Creo que debería apuntarse, para un mejoramiento, a que sea más territorial y más equitativo, sea por falta de participación o por falta de inclusión. Si no vienen tiene que haber alguna otra participación para que sea representativo, sino no tiene peso regional”*.

Siguiendo con el desfasaje que provocó la no participación de algunos miembros, Cejas (2013), si bien considera *“plural y representativo”* al CRPE, agrega que se sintió la falta de algunos representantes pertenecientes al Partido Justicialista: *“Creo que está faltando la decisión del partido de oposición para que se involucren en este proceso sus intendentes y presidentes comunales. Porque me parece que es una mirada a 20, 30 años y no pueden estar ajenos. Ahí están carentes de participación en el CRPE”*.

Esta mirada no coincide con la de Zampani (2012) que, si bien reconoce falta de participación masiva de los legisladores (varios de ellos del PJ), afirma que *“los presidentes comunales y los intendentes siendo de otros partidos estaban todos fijos, y totalmente opositores, pero estaban”*. En el mismo sentido se expresa Rodríguez (2013): *“Se veía que había participación de otras ideas políticas, por ejemplo, estaba la gente de Alcorta, que son justicialistas”*.

Volviendo al equilibrio territorial en la representación, Zelayeta (2013), tomando nota de estas deficiencias planteadas, promete revertir el funcionamiento de hecho para remediarlas: *“Se está pensando la incorporación de representantes de gobiernos locales de las reuniones microrregionales¹³ y alguna que otra institución también de las microrregionales; abrir un poco”*.

¹³ En la siguiente página se explica que son las microrregiones y las reuniones microrregionales.

Teniendo en cuenta sus palabras, es interesante decir que al momento de la puesta en funcionamiento de los CRPE cada Nodo aún no había sido subdividido en microrregiones, por lo tanto nunca se lo podría haber planteado. Esta propuesta que menciona Zelayeta puede llegar a ser una salvaguarda efectiva al problema de los desequilibrios territoriales por falta de asistencia, ya que al seleccionar a algunos representantes de estas reuniones (que ya vienen participando de ese proceso) se garantizaría el compromiso con el CRPE y la asistencia a los encuentros, lo cual devolvería al CRPE su impronta de representatividad amplia.

3.3. Flexibilidad, adaptación al cambio

Como ya se dijo, otra de las características propias de la PE –en contraposición a los otros tipos de planificaciones- es su capacidad de concebirse como un medio con estructuras flexibles, maleables y dinámicas capaces de poder generar cambios de rumbo o modificaciones para adecuarse al contexto de cambios vertiginosos en el que opera. La PE debe ser capaz de realizar las modificaciones necesarias que permitan superar las adversidades con las que se va encontrando en el camino. A la vez, esa flexibilidad debe ser capaz de introducir innovaciones, es decir, encontrar soluciones nuevas adelantándose a los cambios.

El CRPE se ha encontrado con algunas adversidades en su recorrido, algunas de ellas han podido ser superadas con éxito y otras aun no, estando en proceso de adaptación. Una de las primeras dificultades con que se encontró el equipo encargado de liderar el proceso fue la poca habitualidad a la práctica participativa por parte de los integrantes, algo que generó desconfianza en la relación con el Estado.

Zampani hace referencia a ello: *“Era la primera vez que se hacía algo de este estilo, en algún sentido durante muchas reuniones fue el carácter pedagógico de la actividad más que otra cosa, tratar de superar ciertos prejuicios, en esta relación Estado-Sociedad Civil, si es la cooptación, si el Estado está usando a las instituciones, o si el Estado te miente. Entonces durante mucho tiempo era generar confianza”*. Las sucesivas reuniones, como era de esperar, permitieron generar la confianza necesaria entre los distintos miembros del CRPE.

Esa falta de costumbre con respecto a las políticas participativas por parte de los integrantes del CRPE tuvo su correlato en el equipo de coordinación del Nodo, quienes estaban realizando su primera experiencia liderando herramientas de este tipo. En palabras de Zampani:

“Nosotros también estábamos aprendiendo, no teníamos una receta de cómo hacer esto, así como aprendía la gente.... Nosotros teníamos nuestras experiencias más particulares, de algunos que trabajamos en el Plan Estratégico y en el Presupuesto Participativo¹⁴ de Rosario, pero no todos. Entonces para todos era un aprendizaje, también para el gobierno: si vas a una reunión a rendir cuentas o a tratar de trabajar en conjunto, algunos ministros se peleaban con la gente y otros no, también eso es un aprendizaje” (Zampani, 2012).

La falta de compromiso de algunos de los integrantes, que se traduce en nula participación o en participación discontinuada, fue otra de las adversidades sufridas. Valido (2012) se refiere a los legisladores provinciales, de muy baja participación en el proceso: *“Los senadores y los diputados provinciales han estado participando poco. Tengo que admitir, y esto lo hemos hablado hacia adentro, que nuestras convocatorias suelen coincidir con las fechas de sesiones y actuaciones de los legisladores. Y siempre estuvo esa especulación de si los senadores ven a la regionalización como una amenaza a su territorialidad, no podemos afirmarlo que sea así pero puede ser”¹⁵.*

En los legisladores provinciales, entonces, podría contemplarse como factores atenuantes cierto recelo hacia el proceso de regionalización y la coincidencia temporal con las actividades propias de su actividad. A esas razones Zampani le agrega una hipótesis personal:

“Creo que a lo mejor porque la expectativa es que esto tiene mucho más que ver con el mundo del ejecutivo que del legislativo, eso podría ser una hipótesis... independientemente de si está a favor o en contra de la regionalización o en contra del PEP, porque los presidentes comunales y los intendentes siendo de otros partidos estaban todos fijos. Y totalmente opositores, pero estaban. Porque creo que al mundo de los ejecutivos les llamaba más la atención ver el tema de los proyectos, las líneas de trabajo, más que al legislativo” (Zampani, 2012).

La falta de participación de varios de los integrantes designados no hizo mella en el funcionamiento en sí del CRPE, que pudo seguir funcionando con modificaciones. Aunque, como se mencionó antes, tuvo que adaptarse ya que la reducción en el número de integrantes en ocasiones impidió dividir al órgano en talleres. De la misma forma, ciertas ausencias generaron desbalances en el equilibrio territorial de la representación. Como también se vio antes, aunque

14 El Presupuesto Participativo es una herramienta de democracia participativa aplicado en diversas ciudades del mundo que permite a la ciudadanía decidir qué destino darle a una porción de sus presupuestos públicos.

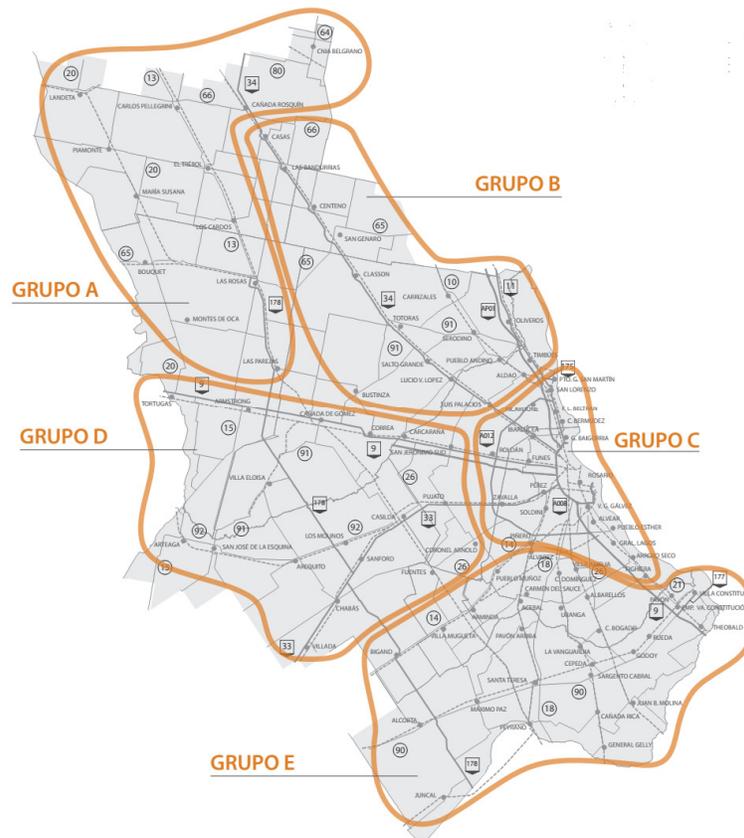
15 Cuando Valido habla de la “amenaza a la territorialidad” del Senado se refiere a un análisis que plantea que el proceso de regionalización y la consecuente apertura de los Centros Cívicos en cada Nodo son en verdad herramientas del gobierno del FPCyS para neutralizar su minoría política en la Cámara de Senadores, que es la cámara más asentada en la territorialidad de la provincia, eligiéndose un senador por cada departamento provincial.

las posibles soluciones han sido analizadas por el equipo coordinador, aun no se han puesto en práctica.

Otra dificultad se dio en la relación con ciertas áreas del Estado provincial que aún mantienen prácticas tradicionales de funcionamiento y que son reacias a abrir sus ámbitos de decisión a los nuevos procesos participativos. *“Hay que superar una práctica tradicional que tiene otra lógica. Ese es uno de los desafíos, cuando se impulsan algunas dinámicas innovadoras o distintas ir venciendo lo anterior”*, explica Valido (2012) y pone en un plano parecido a los representantes de las ciudades y comunas: *“Y después esto de que los presidentes comunales e intendentes siguen planteando casi como única forma de relacionarse con la Provincia el tema de la demanda”*. El trabajo continuado en el CRPE fue modificando algunas de estas actitudes obstaculizantes.

La falta de reglamento lo otorgó a los líderes del CRPE la capacidad de ir adaptando su funcionamiento en relación a las distintas coyunturas atravesadas. Una de las grandes innovaciones implementadas, que excede el marco del CRPE pero que está relacionado con él, son las reuniones microrregionales: frente a la percepción de que las regiones quedaban grandes, cada región fue subdividida en otras tantas microrregiones y allí se realizaron reuniones que eran híbridos entre reuniones de CRPE y AC. La idea surgió de las reuniones de trabajo entre los cinco coordinadores de Nodo y fue implementada en toda la provincia, acercando la administración a las localidades más pequeñas.

Imagen N° 2. Microrregiones de la Región 4.



Fuente: Equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

Cejas (2013) menciona otra modificación positiva en el proceso: la limitación en el tiempo de exposición de cada integrante. *“Se acotó el tiempo necesario para tratar de optimizarlo, que no desgastase, y no entráramos en discusiones estériles. Lo que nos empuja a optimizar el tiempo de intervención y que sea con una mirada prolija. Estamos acostumbrados a tener intervenciones muy extensas lo que después genera un estado de cansancio en los otros”.*

Otras modificaciones en el funcionamiento que han sido enunciadas aún no se realizaron. Es el caso de lo anteriormente explicado por Zelayeta tanto para el relevo de integrantes que han demostrado bajo interés por otros provenientes de las microrregiones, como para la introducción de nuevas metodologías de trabajo que pongan énfasis en la gestión de los proyectos.

3.4. Multidisciplinariedad

Otro rasgo característico de la PE es la multidisciplinariedad, es decir, la existencia de actores con diferentes formaciones académicas y experiencias profesionales que comparten sus conocimientos con la finalidad de alcanzar un mismo objetivo. La gran ventaja que esta genera es la capacidad de abordar temas de forma integral, analizándolos con la mayor cantidad de variables gracias a las distintas miradas que se retroalimentan en el proceso.

Teniendo en cuenta esto se puede afirmar que el CRPE cumple estas condiciones. Tomando como referencia las ciencias duras; la economía, el mercado y el trabajo; y las áreas vinculadas a lo social, todas están representadas de alguna manera. En cuanto a las ciencias duras figuran: la Universidad Tecnológica Nacional, el Colegio de Arquitectos, y el Colegio de Ingenieros. En economía, mercado y trabajo se cuentan: el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, la Bolsa de Comercio, el Parque Industrial Alvear, la Federación Gremial de Comercio, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), entre otros. En lo social, quizás el sector menos representado: Cáritas Arquidiócesis Rosario, la Federación de Bibliotecas Populares, el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos, Scouts de Argentina, y aquí también la Central de Trabajadores Argentinos y la Confederación General del Trabajo.

Los entrevistados concuerdan en que el CRPE es multidisciplinario. Cejas (2013), lo explica así: *“Tiene diversas convocatorias y representaciones, lo cual permite tener miradas amplias con autoridades locales de las distintas microrregiones y también representación de estos distintos sectores empresariales, el comercio, social, los jóvenes, la actividad cultural... tiene esa amplitud, esa pluralidad necesaria que representa los intereses de nuestras sociedades”*.

Como se ha marcado antes, la dinámica del proceso de funcionamiento del CRPE, con sus presencias y ausencias, puede generar que en algunas reuniones algunas de las disciplinas queden poco presentes.

3.5. Voluntad política

Como ya se dijo, para garantizar el avance en este tipo de procesos de concertación es fundamental contar -a lo largo de todo el mismo- con una voluntad política que le otorgue impulso y que traduzca el apoyo formal desde los altos niveles de gobierno en respaldo efectivo, estableciendo órdenes claras hacia la burocracia y garantizando los recursos necesario para

desarrollar el proceso. De lo contrario, estos espacios pierden legitimidad y se transforman en reuniones de charlas irrelevantes.

En el capítulo anterior analizamos algunos de los componentes la voluntad política del gobierno; ahora veremos que ha pasado con los recursos necesarios y con la participación de funcionarios de alto rango en las reuniones.

En cuanto a los recursos necesarios para garantizar el proceso, Zampani dice: *“Se trabaja con presupuesto cero prácticamente. Porque lo nuestro era más de logística, no tenemos que ejecutar políticas. Además no es un gran presupuesto, lo que gastábamos era en insumos para hacer las convocatorias, para los trabajos, para ir a la región, para las publicaciones. No necesitábamos gran presupuesto para esto”*. En el mismo sentido opinan los otros funcionarios consultados. Queda claro que si en algún momento el CRPE no tuvo mucho vuelo no se debió a una cuestión presupuestaria.

Como se dijo, luego del cambio de gestión de diciembre de 2011 muchos funcionarios provinciales que formaban parte del CRPE pero que habían tenido muy baja participación comenzaron a efectivizar su presencia, mejorando la calidad de las reuniones. La presencia de funcionarios encumbrados siempre genera respaldo en estos procesos. ¿Qué es lo que ha pasado con aquellos funcionarios que no forman parte del elenco estable del CRPE?

Si bien no en todas las reuniones, el Consejo contó con presencias importantes a nivel funcionarios. Se han relevado las siguientes: Mónica Bifarello, en ese entonces secretaria de Regiones, Municipios y Comunas, encabezó varias reuniones; luego de alejarse del cargo hicieron lo propio su reemplazante, Horacio Ghirardi y María Paz Gutiérrez, subsecretaria de Planificación y Descentralización. También participó Pablo Ávalos, entonces director provincial de Planificación Estratégica, en ocasión de realizar un balance y proponer mejoras al funcionamiento del Consejo. Invitados específicamente por los integrantes del CRPE estuvieron: Miguel Capiello, ministro de Salud, en ocasión de discutir el avance del Sistema Único de Salud; Juan José Bertero, ministro de la Producción, discutiendo sobre la identificación de las cadenas de valor; y Ángel Sciara, ministro de Economía, con quien se trató la forma de reflejar los proyectos trabajados en el presupuesto provincial.

Concluimos en que la participación de funcionarios importantes es uno de los factores que indican el apoyo del gobierno provincial al proceso de funcionamiento del CRPE: Cejas (2013) resume el proceso de esta manera: *“Ha habido convocatorias muy amplias, donde han participado*

la mayoría de los ministros, secretarios, subsecretarios, eso le ha dado algún grado de compromiso a la opinión de los ciudadanos que participaban. Y ha tenido la participación de funcionarios del más alto nivel, y en otros momentos donde han tenido menor participación, que se ha centrado en la coordinación nodal”.

3.6. Estructura técnico-operativa

Como en cualquier órgano administrativo, el logro de los objetivos planteados depende también de contar con ejecutantes que puedan llevar a la práctica estos enunciados. Como se refirió anteriormente, todos los funcionarios consultados concordaron al evaluar como acorde a las metas a la pequeña dotación de personal asignada a la gestión del CRPE, a pesar de que además del CRPE están también abocados a otras líneas de trabajo del Nodo 4.

Hasta ahora queda claro el formato y el tipo de temáticas que se plantea en las reuniones, pero ¿cómo se procesan los *inputs* luego de cada reunión? El equipo del CRPE realiza informes de las reuniones, incluyendo allí datos del contexto, personas que asistieron, dinámica de trabajo y temas propuestos, realizando una sistematización preliminar. Ese material se deriva al equipo central (la Coordinación Central del PEP, con sede en Santa Fe), quienes lo procesan, sistematizan y realizan devoluciones. Allí discriminan las temáticas de acuerdo a qué ministerios les competen y, a través de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, le derivan a cada área y ministerio correspondiente.

Aparte, para confirmar que el material enviado a cada ministerio se tome y para afianzar el proceso de PE, mensualmente se realizan reuniones en el marco del Comité de Planificación Estratégica y Descentralización (liderado por la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas) a donde asiste un representante de cada ministerio; allí se hace la devolución y se recupera información: una retroalimentación entre los encargados de liderar el proceso de PE y quienes deben efectivizar las políticas trazadas, permitiendo hacer un seguimiento de los proyectos.

Como representantes de los ministerios en ese Comité acuden personas que *“tienen una visualización horizontal del ministerio, y si no es del todo horizontal aquellos que tengan la mayor visualización posible, con los temas más estratégicos, en general es un coordinador, alguien que está con llegada directa al ministerio”*, explica Zelayeta (2013).

Esta vía fue durante la gestión de Zampani casi la única forma de garantizar la llegada de los temas dado que hubo baja participación en el CRPE de los representantes ministeriales. El Ministerio de Gobierno y Reforma de Estado -que tiene bajo su ala todo el proceso de PE y regionalización- cumplió un rol muy importante al trabajar como *pivot* entre los *ouputs* del CRPE y los ministerios. Zampani explica este rol:

“La llegada de los temas tratados a los ministerios estaba garantizada porque había -y lo sigue habiendo- un compromiso político muy fuerte del Ministerio de Gobierno y Reforma de Estado, que funciona casi como un ministerio coordinador. Entonces los temas que se trabajaban en los CRPE o en las AC tenían vía directa al ministro de Gobierno y se trataban en el gabinete de ministros. Era parte del trabajo del Ministerio de Gobierno instalar el tema en los distintos ministerios; al ser un ministerio que funciona casi como ministerio coordinador te da la posibilidad de ir llegando. Ahora lo veo del otro lado, a nuestra ministra (Mónica Bifarello, ministra de Desarrollo Social) le llegan las cosas de algunos de los CRPE, o sea que hay garantías de que llegan” (Zampani, 2012).

3.7. Mecanismos de comunicación

Una de los grandes atributos de la PE es la idea de visión en conjunto que logra gracias a la participación de representantes de los distintos sectores de la sociedad. Por ello es de vital importancia garantizar que quienes fueron seleccionados para participar del proceso efectivamente participen en él, entonces, aunque parezca algo menor, se debe poner especial atención en las formas en que se convoca a la participación.

En el caso del CRPE, la forma en que se convoca a las personas seleccionadas es por tres vías simultáneas: correo postal, correo electrónico y telefónicamente. *“Y al principio, las primeras dos o tres reuniones, visitas personales. Una vez que logramos que una institución viniera dos veces seguidas, ya a ese no lo íbamos a visitar más”* explica Zampani (2012).

La anticipación con la que se convoca también es muy importante, sabemos que si avisa sobre la hora probablemente los invitados ya tendrán la agenda ocupada, pero también que si se hace con mucha anticipación la actividad puede quedar olvidada. *“En general avisamos dos semanas antes y en la semana anterior estamos haciendo un último recordatorio”*, explica Zelayeta (2013), conocedora de esta situación.

“Una vez que arrancamos con la dinámica de las reuniones ya habíamos hecho el cronograma. Entonces teníamos la reunión hoy y ya les decíamos bueno, la próxima reunión es el 20 de octubre. Entonces en el medio recordábamos, aprovechábamos y mandábamos el temario en la invitación, que temas se van a trabajar”, explica Zampani (2012). Esa costumbre de tener definido el calendario de antemano funcionó acertadamente durante el año 2010, que fue cuando mayor cantidad de reuniones se realizaron. Luego, el bache que significó la prolongada campaña de 2011 (hubo elecciones provinciales y poco después nacionales, ambas en dos ocasiones por la realización de primarias y generales) interrumpió esta práctica que no se volvió a retomar, perdiéndose así la previsibilidad que otorgaba a los participantes.

Actualmente los grandes baches temporales entre cada reunión atentan contra la capacidad de restablecer un calendario definido. Cejas (2013) opina al respecto: *“Sería bueno hacer una sistematización de los encuentros. Me parece que necesitaríamos durante el año saber si vamos a tener cuatro, cinco o seis reuniones. Entonces durante el año uno puede planificar cuantos encuentros quiere tener y en función de eso establecer un temario tentativo”*.

Entre reunión y reunión, salvo con algunos integrantes específicos, por lo general se pierde la comunicación sobre temas propios al CRPE. La relación que se mantiene en ese periodo tiene que ver con, por ejemplo, invitaciones a participar de inauguraciones de obras que tengan que ver con el PEP. *“Por lo menos una vez le mandábamos algo y los llamábamos por teléfono, como mínimo, siempre”,* dice Zampani (2012).

“Con algunos la relación se reduce a ese espacio (el CRPE), pero con otros no, con otros tenemos reuniones aparte por temas específicos o porque de repente lograron alguna información o porque se mueve un proyecto”, dice Zelayeta (2013). Y agrega: *“Eso es algo que lo tenemos que cambiar, necesitamos mucha más fluidez, por eso digo que hay que armar grupos de trabajo, directo, además de reuniones de CRPE mas seguidas, está claro”*.

CAPÍTULO 4: CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

Hasta aquí hemos explorado alguno de los elementos que configuran al CRPE de la Región 4. En este capítulo trabajaremos en torno a cómo dichas características hacen a una mayor o menor calidad de participación al interior del mismo. Para ello tomaremos como estructura básica del análisis a las herramientas nombradas en el texto “Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal” (Navarro, Galais, Font, Fontcuberta, Ganuza; 2010).

Dentro de la literatura dedicada a evaluar la calidad de los procesos participativos se acuerda en que para dicha evaluación pueden tomarse tanto criterios de proceso (o cómo) o criterios de resultados (o qué). Dicha división responde a otra mayor que se remonta al debate entre democracia sustancial y procedimental. De allí se desprenden dos distintas perspectivas desde las cuales abordar el asunto: la normativa y la de diagnóstico.

La normativa –que suele tomar el referente deliberativo como tipo ideal de democracia- suele darle más importancia al proceso de participación que a los resultados. En su razonamiento la calidad del proceso determina la obtención de resultados. En consecuencia, proceso y resultados se confunden.

La perspectiva de diagnóstico, por el contrario, pone énfasis en los resultados obtenidos, indagando sobre la medida en que se logran los objetivos planteados en la experiencia. Como punto débil, al no darle importancia al proceso, esta perspectiva tiene un déficit para establecer de que depende el éxito o el fracaso en la obtención de resultados.

A la vez, existen algunos estudios que buscan escudriñar en los resultados sin dejar de lado los factores que los posibilitan. En esta incipiente perspectiva analítica se inscribe el modelo propuesto por Navarro, Galais, Font, Fontcuberta y Ganuza que se utilizará –con algunas adaptaciones- en este capítulo. Los tres grandes criterios que nos permitirán evaluar la calidad de la participación son: la inclusividad de participantes del proceso, el proceso mismo de deliberación, y la efectividad de la deliberación de acuerdo a los resultados obtenidos.

4.1. Inclusividad

Como ya se ha dicho en este trabajo, cuanto más representativas sean las percepciones y opiniones de los participantes con respecto al resto de la ciudadanía mejor será el proceso

participativo en cuestión. Lo mismo ocurrirá cuando mayor sea la cantidad de participantes incluidos dado que habrá mayor probabilidad de que las decisiones tomadas representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos (Navarro, Galais, Font, Fontcuberta, Ganuza; 2010). Teniendo en cuenta esto, para medir la inclusividad tomaremos el número de participantes y la representatividad de los distintos agente de la sociedad civil.

4.1.1 Número de participantes

Ya se ha hecho referencia a la cantidad de participantes del CRPE. Teniendo en cuenta que la participación de cada reunión promedió las 30 personas, podemos concluir en que si bien no es un gran número para una experiencia de participación amplia, si lo es para un órgano de participación más restrictivo, de acuerdo a como fue pensado el CRPE (por contraposición, las AC, el órgano más amplio en el andamiaje institucional participativo de la Provincia, son ampliamente más multitudinarias).

4.1.2. Representatividad

Si tomamos como referencia la composición del CRPE en el papel veremos que el 57 % de los 70 miembros corresponde a agentes de la administración pública, en tanto que el 43 % a agentes de la sociedad civil. Siguiendo con esa referencia, en la siguiente tabla vemos los porcentajes correspondientes a las distintas categorías en que fueron agrupados los miembros. Allí se observa que los representantes provinciales, con un 21 % son quienes más peso tienen, seguidos por los representantes comunales o municipales, los legisladores y las asociaciones empresarias o de comerciantes (todos con 17 %).

Tabla Nº 5: Distribución de integrantes del CRPE según la nómina oficial.

Agentes de la administración pública:	Agentes de la sociedad civil:
57 %	43 %
Representantes provinciales: ----- 21 %	Asociaciones empresarias: ----- 17 %
Comunas o municipios: ----- 17 %	Asociaciones profesionales y universidades: ----- 12 %
Legisladores: ----- 17 %	Entidades deportivas o culturales o sociales: ----- 6 %
Otros: ----- 1 %	ONG: ----- 3 %
	Sindicatos: ----- 3 %
	Otros: ----- 3 %

Fuente: Elaboración propia en base a las planillas de asistencia confeccionadas por el equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo que se ha dicho antes sobre las inasistencias de buena parte de los miembros, dicha composición teórica debe contrastarse con números que tomen como referencia la participación de quienes asistieron. Para ello, se tomarán las dos reuniones sobre las que existen documentos que indican quienes asistieron y se promediarán a fin de elaborar porcentajes de composición más cercanos a la realidad. Por una cuestión cuantitativa dichos valores no podrán generalizarse a lo acontecido en el resto de las reuniones, pero sí servirán como una referencia útil.

Tomando entonces el promedio de los asistentes a las reuniones del 13 de septiembre de 2011 y del 30 de agosto de 2012, vemos algunos cambios significativos en la composición. Los representantes provinciales duplican su peso, las comunas o municipios engrosan el suyo (aunque no en la misma magnitud), siendo las únicas dos categorías que arrojan resultados positivos. Los

legisladores disminuyen mucho su peso en tanto que hay varias categorías que se quedan sin ningún representante, lo que a los fines de la búsqueda de representatividad resulta muy decepcionante. A su vez los agentes de la administración pública ganan 21 puntos porcentuales, que son los que pierden los agentes de la sociedad civil.

Tabla Nº 6: Distribución de integrantes del CRPE según listados de asistencia.

Agentes de la administración pública: 76 %	Agentes de la sociedad civil: 24 %
Representantes provinciales: ----- 43 %	Asociaciones empresarias: ----- 10 %
Comunas o municipios: ----- 28 %	Asociaciones profesionales y universidades: ----- 12 %
Legisladores: ----- 3 %	Entidades deportivas o culturales o sociales: ----- 0 %
Otros: ----- 2 %	ONG: ----- 0 %
	Sindicatos: ----- 0 %
	Otros: ----- 2 %

Fuente: Elaboración propia en base a las planillas de asistencia confeccionadas por el equipo de la coordinación nodal de la Región 4.

Antes dijimos que los resultados no son generalizables, como atenuante de ciertas ausencias importantes podemos decir que muchos de estos ausentes participaron del primer tramo del proceso (según lo dicho por los integrantes del CRPE consultados), pero que eventualmente no se hicieron presentes en las dos reuniones tomadas para este análisis.

A pesar de ello la magnitud de las ausencias y las vacancias de representación generadas en estos dos casos enciende una luz de alerta ya que parece obvio que la representatividad

diseñada para el CRPE no se cumple en la práctica. Esa situación no inhabilita ni desacredita el funcionamiento del Consejo pero si exige que se tomen medidas que busquen restablecer ciertos niveles de representación extraviados.

4.2. Deliberación

El momento deliberativo es de suma importancia en nuestro caso de análisis ya que de no respetarse ciertos parámetros básicos muchos de los criterios ya mencionados pierden su razón de ser. Por caso puede realizarse una selección de participantes lo más representativa posible pero si luego, al momento de la deliberación, algunos pocos toman las riendas del proceso monopolizando las propuestas y decisiones aquella representatividad en el papel queda desnaturalizada.

Por ello es necesario que se cumplan condiciones necesarias para que puedan producirse efectos positivos sobre las actitudes y habilidades de los participantes como garantizar que la discusión sea horizontal, imparcial, que posibilite la comprensión del asunto sobre el que se debate, la reflexión y el intercambio de argumentos, la crítica y el cambio de opinión (Navarro, Galais, Font, Fontcuberta, Ganuza; 2010).

4.2.1 Información

Es importante que los participantes tengan competencia en las temáticas a tratar, por eso deben recibir información suficiente para poder formar parte de las deliberaciones en forma aceptable. La información de los temas a tratar, el detalle y la amplitud de la misma, y quienes son los que la brindan son cuestiones relevantes que abordaremos a continuación.

En cada reunión de CRPE las autoridades brindaron información sobre el motivo de la reunión -en forma de temario u orden del día- más un dossier con los porcentajes de avance de las obras del PEP más los *outputs* de las últimas AC discriminados por microrregiones (esta división se realizó luego de que empezara a trabajarse con microrregiones), a lo que se sumó siempre una introducción presencial por parte de uno o varios de los funcionarios involucrados en el proceso de PE en donde se reforzaba el material escrito.

¿Alcanzaba esa información para trabajar fluidamente con conocimiento de las temáticas? Hay distintas opiniones. *“En algunas convocatorias la información venía junto con la invitación por correo electrónico, incorporado en el temario a tratar, y en otras directamente en la reunión. A veces falta mayor información del contenido para tratar. Ahí tendríamos que mejorarlo un poquito más”*, dice Fabián Cejas (2013).

“La información que nos daban generalmente estaba bien documentada”, dice Claudio Sfiligoi (2013), aunque aclara que no siempre esa información alcanzaba: *“Por eso se pidió en algunos casos la participación de los ministros, alguna participación de un representante de cada ministerio”*. Esto que dice Sfiligoi refiere a dos cuestiones ya mencionadas: primero, a un mecanismo de trabajo muy utilizado durante el periodo analizado, la convocatoria a ministros o funcionarios de áreas específicas para que concurren al CRPE a brindar información más detallada y entendible; y segundo a la escasa concurrencia de representantes ministeriales (aspecto corregido durante la gestión Zelayeta).

Sfiligoi (2013) hace una observación importante sobre la forma en que la información brindada establecía retroalimentaciones con el conocimiento propio de los representantes del Concejo más vinculados a los proyectos: *“La información no alcanzaba para priorizar recursos o inversiones. Por eso por ahí cuando se hablaba de alguna obra los representantes de esa zona, que la conocían, informaban con palabras sencillas de que se trataba, entonces se bajaba esa información técnica que uno no se podría poner a leer ahí en la reunión”*.

“Digamos, para una metodología de trabajo si alcanza, porque tampoco te podés poner a leer ahí un montón de cosas”, opina Graciela Rodríguez (2013). *“Para la actividad, la metodología y el modo que se proponía, sí alcanzaba. Si vos me decís ¿servía para la toma en profundidad de decisión? No. Tampoco nunca se propuso ese espacio como un espacio de toma de decisión profunda. Si de priorización de temáticas, de ver algunas que requerían mayor profundidad”*, agrega Natalia Carnovale (2013).

En base a sus distintas experiencias en órganos participativos –tanto como participante o como líder del proceso- Carnovale (2013) se expresa: *“Cuando vos tenés mucha cantidad de gente trabajando con poco tiempo, tenés que tener una metodología con la que puedas trabajar rápido y práctico. Entonces era información para poder resolver temas en ese tiempo. Después había un montón de información que se enviaba por mail, que si vos querías profundizar podías acceder. A*

mí también me tocó liderar el concejo de la ciudad (se refiere al Concejo de PE del Plan Estratégico de Rosario) y nadie lee nada que vos le mandes antes, por más metodología que le quieras meter”.

De las apreciaciones de los integrantes entrevistados se desprende que la información, a veces, también era enviada previamente. En ocasiones también se siguió enviando información luego de concluida la reunión. *“Hemos mandado material luego de la reunión. Por ejemplo, vino el ministro de Salud, presentó un montón de cosas, nos dio material y después se los pasamos a los participantes”*, explica Zampani (2012).

Sin embargo, el envío previo de la información no fue algo continuo. *“Muchas veces los temas de agenda eran resueltos a último momento, o sea, te llegaba la agenda, la invitación con poco tiempo de anticipación, entonces era obvio que alguna persona que no conocía la temática no tenía tiempo material de informarse sobre el tema. Eso si fue una cuestión que se reclamó en el cierre del año pasado (se refiere a 2011), y creo que este año fue un poco más acorde”*, dice Sfiligoi (2013).

María Pía Zelayeta (2013), que durante la primer reunión que encabezó no envió la información anticipadamente, reconoce esa falencia y promete subsanarla: *“Ese es un tema que nosotros planteamos, deberíamos enviarla antes para que ellos puedan anticiparse cosa que si hicimos con algunos de los miembros; por ejemplo, todos los ministerios ya lo tenían, para prepararse, pero también tienen que ocuparse las instituciones. Bueno, vamos mejorando, la próxima tiene que salir antes. ¿Qué mejor que la tengan y que se vengán armados para la reunión?”*.

Siguiendo con la autocrítica, también Valido (2012) reconoce ciertas falencias en el manejo de la información: *“A lo mejor habría que revisar ciertos procesos, los asistentes siempre nos piden que les reenviemos cosas, y a veces algunas cosas se remiten y otras a lo mejor no, porque con esto de que la lógica es enviar al equipo central en Santa Fe y que después vuelva a venir a veces queda en el camino, incluso a veces no vuelve a nosotros, o si no vuelve queda y se la damos a algunos... en eso creo que hay mucho por mejorar”*, reconoce.

4.2.2 Debate

Uno de los objetivos más importantes que buscan este tipo de órganos como el que estamos analizando es la promoción del debate entre los distintos representantes, un intercambio

de pareceres que permita obtener conclusiones y puntos de vista más integrales. A la vez, puede pasar que –con intención o sin ella- estos órganos terminen transformándose en sitios adonde se debate muy poco y quienes lo lideran imponen puntos de vista tomados de antemano presentándolos como frutos de una discusión plural. ¿Qué es lo que pasó en el CRPE?

Tanto en las reuniones observadas como en lo que se desprende de las entrevistas no aparece en ningún momento una intención manifiesta de impulsar proyectos determinados evitando su discusión. Lo que si se hizo evidente es que a lo largo de todo el proceso las reuniones fueron oscilando entre una mayor y una menor propensión al debate. Esto se debió a varios motivos: a la falta de entrenamiento en procesos participativos de buena parte de los integrantes, a la lógica de direccionar reclamos al Estado más que a debatir problemáticas puntuales, y también a la metodología adoptada en cada reunión.

Sobre todo en las primeras reuniones y en las reuniones más multitudinarias organizadas como plenarios el debate, es decir el intercambio y la discusión, se hizo muy difícil porque en lugar de generarse una discusión horizontal cada vez que un actor tomaba la palabra generaba o una demanda hacia o una discusión particular con los representantes del Estado provincial que pocas veces podía desactivarse. Zampani (2012) da su parecer sobre este aspecto: *“Es parte del aprendizaje me parece. Es que también hay que reconocer que los integrantes no están todo el día en contacto con un funcionario, entonces cuando lo tienen cerca aprovechan. Y creo que también legitima otro formato de política, la de tener un funcionario que le conoces la cara. Esto de las AC y de tener un funcionario, que la gente se pueda sentar en un aula con un ministro pateando el tablero”*.

“Yo creo que ese era el perfil de las primeras reuniones, claramente el perfil era ese. Nos interlocutaban a nosotros y charlaban con nosotros, y nosotros devolvíamos. No había un debate general. La idea era más una pregunta hacia el Estado y qué respuesta daba el Estado”, agrega Zampani (2012). Esa vinculación dirigida exclusivamente hacia los representantes estatales sin desparramarse hacia los demás integrantes se conoce como radialidad.

La radialidad refiere a cuando el Estado queda en el centro del esquema de relaciones y así los distintos actores se relacionan directamente con este y escasamente entre ellos, siendo el Estado el que lleva la responsabilidad de articular, teniendo en cuenta que por lo general las OSC no cooperan entre sí por propia iniciativa (Cravacuore, Ilari y Villar 2004:24).

Ariel Valido habla sobre la presencia de radialidad:

“Algo de eso siempre hay, surge porque además se trata de estimular y fomentar otro tipo de práctica distinta a la más tradicional. Pero bueno, de una práctica a la otra hay toda una transición que es un desafío donde se mezclan tips y actitudes donde siguen planteando esto. Municipios y comunas muchas veces planteaban esto, cuestiones de demanda y además cuestiones de miradas locales; hubo que desandar mucho estas miradas de lo local y de lo mío, de la agendita, por una mirada más regional donde pudiera entenderse, pararse en una actitud más regional, con demandas y planteos más regionales. Y en eso ayudaron mucho las instituciones intermedias, que tienen una mirada más global: el Colegio de Arquitectos, la universidad, los Scouts, las bibliotecas populares (que tuvieron una participación muy activa en el tema de la cultura). Eso fue muy importante, que las instituciones son las que les planteaban a los presidentes comunales <<bueno, hay que discutir tal cosa>>. Todo eso desembocaba en una mirada que también es parte de uno de los desafíos que tenemos como CRPE, el desarrollar un ejercicio que permita ir habituándonos a una mirada más integradora, mas regional. Y también ayudó a esta mirada regional el tema de reconocer problemáticas comunes: el gas, las comunicaciones viales.” (Valido, 2012).

A pesar de esto varios de los integrantes no perciben lo mismo. Para Cejas (2013) a diferencia de las AC –en donde según él la radialidad se evidencia abiertamente- el CRPE tiene un perfil mucho más deliberativo. *“En nuestra mesa, que se trataban cuestiones de infraestructura y de organización del territorio, nunca se dio eso, el coordinador estaba como para cortar a uno para que participe otro, y eventualmente se le pedía información y te la conseguía. La palabra circulaba y se podía opinar. Funcionó muy bien la participación y el consenso, siempre se llegaba a una conclusión”,* afirma Sfiligoi (2013).

Es probable que este no reconocimiento de la radialidad (que efectivamente existió y fue evidente durante los ejercicios de observación realizados) tenga que ver con que los integrantes entrevistados guarden en su memoria los recuerdos de aquellas reuniones en que el CRPE funcionó con la metodología de dividirse por grupos de trabajo. Carnovale (2013) lo expone con bastante claridad: *“Lo mejor era cuando nos dividían en grupo y te salís de ese lugar, porque fluye de otra manera”,* dice, refiriéndose a lo postura de dirigirse exclusivamente hacia los representantes del Estado provincial.

En efecto, la más poderosa herramienta que los líderes del Consejo utilizaron para evitar la radialidad fue la división en grupos, allí la mirada más acotada a determinadas temáticas y la

menor cantidad de participantes promovía el debate. *“Al estar conformados pluralmente dentro de los grupos se daba un intercambio que permitía salirse de la demanda y trabajar desde una mirada más global”*, dice Valido (2012).

Respecto a la aparición de demandas puntuales es normal que suceda, lo importante es que sean acotadas a un pequeño segmento de la reunión y no lleguen a colonizarla. Zampani (2012) se refiere a esto: *“Para pasar a la propuesta tienen que pasar por un momento de protesta primero, tenés que tener los cinco minutos de protesta, de demanda, para después poder dar un paso más hacia la propuesta. Yo creo que algunas instituciones cazaron al vuelo esto y lo lograron llevar a la práctica”*. También Carnovale (2013) lo hace en términos similares: *“Me parece que muchos usaban ese espacio para ir a interpelar al gobierno provincial, y no era un espacio para eso, o sí, pero siempre en términos estratégicos; era una espacio para dialogar proyectos estratégicos o miradas estratégicas. Que era un ejercicio, no hay una tradición de hacer eso; por eso cuando vos decís que se inmiscuían algunas problemáticas que no eran estratégicas sino de la cotidianidad, y sí. Para la gente que va es su momento”*.

Zelayeta (2013) hace lo propio: *“Esos reclamos también hay que recepcionarlos. Es lo que paso con las escuelas, <<en esta escuela me faltan bancos, docentes>>... y eso hay que tomarlo también, pero quizás saca, te desconcentra del proyecto del sistema educativo y te posiciona en atender el reclamo de esa escuela, que nosotros como PE no tenemos que perder. Los ministerios tienen que atender igual”*, agrega.

4.2.3 Politización

Un factor que puede hacer naufragar este tipo de procesos es su excesiva politización, entendiendo esto en el sentido de partidización, que las políticas partidarias enfrentadas de los integrantes no permitan conseguir un diálogo profundo que evite caer en la lógica de lucha política abierta. Por eso la politización debe ser minimizada, llegando autores como Devlin y Moguillansky (2009) a recomendar la no incorporación de los partidos políticos, quienes, no obstante, analizarán y debatirán las recomendaciones desde los órganos legislativos.

El CRPE no incorpora a los partidos políticos en sí aunque, claro está, estos tienen su representación por excelencia en los funcionarios del gobierno provincial, los legisladores y los

representantes de municipios y comunas, al margen de que los demás participantes pueden o ser miembros de partidos o -mínimamente- tener simpatía por uno u otro.

Al haber sido prácticamente nula la participación de los legisladores, representantes políticos por excelencia, se relativizó la posibilidad de que aparecieran este tipo de situaciones. Zampani (2012) lo menciona: *“Es que los representantes puros partidarios, los legisladores, los que están todo el día con eso, no estuvieron. Porque por ejemplo las autoridades locales que son líderes políticos en su región no politizaban el debate, porque estábamos hablando de la ejecución de proyectos. A lo sumo se quejaban, pero propios y ajenos, de cuando íbamos a terminar esto o arrancar aquello”*.

También explica su percepción Carnovale:

“Siempre están las chicanas, pero si discutís en torno a proyectos estratégicos es muy difícil politizar las cosas porque nadie está en contra de la recuperación del FFCC. Lo que no vamos a estar de acuerdo es si pasa por acá, por allá, a quien prioriza. Si a lo mejor se politizaban mas las discusiones cuando pasaban estas cosas de que nos corrámos del para que estábamos ahí e íbamos al reclamo. De cualquier manera me pareció que el coordinador del Nodo no politizaba el espacio. El gobierno provincial, que ponía la estructura, no politizaba el espacio, no había una bajada de línea” (Carnovale, 2013).

4.2.4 Confidencialidad

Devlin y Moguillansky (2009) afirman que para que este tipo de procesos de resultados es necesario que funcionen en ambientes confidenciales que puedan propiciar la franqueza y un entorno donde sea posible llegar a acuerdos. Los acuerdos generados podrán darse a conocer al público en general de variadas formas pero el momento del debate debe darse sin la presencia de público ajeno al proceso.

Ese mandato se ha cumplido en el CRPE, dado que cada reunión se desarrolló en un ámbito de comodidad, restringido a personas ajenas al mismo (aunque permitiendo que los integrantes asistan con algunos colaboradores) generando el ambiente propicio para su correcto funcionamiento. *“Hay un marco de una reunión circunscripta a las personas que estamos acá, nunca hubo prensa ni nada por el estilo y se habla tranquilo”*, explica Valido (2012).

4.2.5 Relaciones internas de poder

Cómo se ha analizado antes¹⁶, a pesar de las asimetrías existentes, las relaciones internas de poder no han demostrado que ciertos participantes hayan utilizado su peso específico para imponer puntos de vista favorables. Si bien no hubo integrantes que hegemonizaran todas las reuniones si hubo participaciones vinculadas a temáticas específicas en las cuales quienes más conocimiento tenían al respecto lógicamente participaban más y con mayor peso. Al contrario, cuando quienes participaban eran personas con poco poder de decisión al interior de su organización representada, estos solían tener una participación de baja intensidad. Quizás el mayor diferencial de poder se dio al comparar a la ciudad de Rosario de los demás participantes, algo previsible teniendo en cuenta la importancia de esa ciudad.

4.2.6 Construcción de sinergias

Otro de los objetivos de estos procesos es generar sinergia entre los participantes entre sí y entre ellos y el Estado; entre los actores sociales y políticos, y entre lo público y lo privado. Cuando hablamos de sinergia nos referimos a la consecución de resultados superiores a la suma de las actuaciones aisladas e individuales de dos o más actores al entrar en contacto, es decir obtener en conjunto resultados políticos y espacios de negociación que en forma individual no hubieran logrado (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004, 22).

Según los entrevistados dentro del CRPE se han generado relaciones superadoras. Vemos la opinión de Cejas (2013): *“Creo que si porque cuando aparecen algunas propuestas, después los demás integrantes se interesan por algunas propuestas que les parecen positivas, posibles de concretar, y a partir de eso se generan nuevos vínculos. A partir de ese interés uno va generando esta idea de acercarse, esta sinergia de buscar intereses comunes, que les puedan servir a otras localidades y de hecho mejoren la vida y brinden oportunidades”*.

Sobre si Cejas, como representante de la comuna de Correa, generó vínculos con otros participantes agrega: *“En términos generales con el tema del transporte, es un tema que hemos venido demandando con otros presidentes comunales e intendentes frente a la Secretaría de Transporte de la Provincia para exigirle a las empresas prestatarias el cumplimiento del horario y*

¹⁶ En “2.3. Complejidad”.

el servicio. Este ha sido uno de los temas. El otro tema que sí hemos abordado en forma colectiva y que hemos tenido buen dialogo es en la búsqueda de un lugar para disposición final de los residuos urbanos; de hecho hemos avanzado en la conformación de un ente regional de residuos sólidos urbanos”.

Varios de los integrantes ya conocían a los demás, sin embargo según sus respuestas la experiencia sirvió para profundizar los vínculos. *“La participación te da un vínculo nuevo, porque sentándote se crean nuevos lazos, o sea que se refuerzan. Ya no es lo mismo hablar con un presidente comunal, un representante de un centro comercial, o con distinta gente que participó... ya es como que te conoces, se da un nuevo espacio de trabajo”,* dice Graciela Rodríguez (2013). En forma similar opina Carnovale (2013): *“Estuvo bueno para el caso de la ciudad de Rosario encontrarte con comunas y municipios que son de la región más ampliada, y al estar las universidades con las que el contacto directo te permite generar otro vínculo. La presidenta comunal de Las Parejas, por ejemplo, nos pidió si podíamos ir a contar unas cosas sobre salud”.*

“El Colegio de Arquitectos armó toda una estrategia con los municipios y las comunas más chicas para difundir la necesidad de los planes urbanos. Entonces se generó esa relación entre las comunas fundamentalmente y el Colegio para hacer asesoramiento en el armado de planes urbanos”, explica Zampani (2012). A su vez todos los entrevistados reconocen que el proceso ayudó a reforzar lazos de confianza con el Estado.

4.3. Influencia, resultados y efectividad

La calidad de la participación no sólo está determinada por las buenas condiciones en que esta se desenvuelve (representatividad social de los integrantes, circulación de la palabra, confidencialidad, buena calidad de la información brindada), es decir por la “calidad procedimental”, sino que también debe analizarse su efectividad, cuánto de lo que allí se trabajó, de lo que se sugirió, se vio plasmado en acciones de gobierno; en fin, qué resultados tuvo esa participación.

“Se han tenido en cuenta muchos de los proyectos tratados, pero tiene que ver con la posibilidad presupuestaria”, responde Cejas (2013) cuando se le pregunta si los proyectos abordados en el CRPE fueron incluidos en la agenda del gobierno provincial. En la misma línea

opina Rodríguez (2013): *“Yo creo que se incluyeron, no sé si contaron con los recursos para seguir avanzando, creo que se tuvo en cuenta por algunas cosas que he visto recorriendo el territorio”.*

En la misma tesitura se manifestó Carnovale (2013): *“Me parece que había bastante correspondencia entre proyectos del PEP y proyectos del plan de gestión dentro del gobierno. No todos porque sería imposible. Pero había un montón de temáticas que estaban planteadas ahí que se trabajó un montón desde los ministerios”.*

Sobre la existencia de procesos de devolución que permitan a los integrantes del CRPE conocer en qué medida se han incluido sus propuestas en la agenda pública, tanto en los ejercicios de observación como en las entrevistas realizadas se confirma que en cada reunión los representantes del gobierno provincial comunicaban el estado de avance de los distintos proyectos en marcha, muchos de ellos incluidos en el PEP y otros tantos tratados en el seno del Consejo. A la vez, eso es lo más cercano que se hizo a un proceso de rendición de resultados.

Una de las formas de medir otro aspecto de la profundidad de la participación es evaluando en que fases de las políticas públicas intervino el órgano participativo en cuestión entendiendo por dichas fases al diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación (cinco fases).

Teniendo en cuenta esto puede decirse que el CRPE participó de todas las fases mencionadas, aunque en grados muy variables. Para el caso del diagnóstico, el grueso fue realizado en las AC que determinaron la confección del PEP, aunque como ya lo dijimos un plan estratégico está reelaborándose constantemente y entonces también el Consejo participó de nuevos diagnósticos. En el caso de la programación o formulación el grueso de los proyectos, sobre todo el trazo fino, fue realizado por los ministerios. Lo mismo para la decisión, que por lo general se concentra en pocas personas. La ejecución se dio en contadísimos casos, como se verá a continuación, y la evaluación fue quizás, en conjunto con el diagnóstico, las fases con mayor campo dentro del CRPE, aunque con métodos muy informales y poco sistematizados.

Veamos lo que Zampani dice al respecto:

“Depende de cada uno de los proyectos. Seguro participaron de diagnóstico. Seguro las que se ejecutaron participaron en el monitoreo o evaluación. El diseño, la amplia mayoría de los diseños fueron hechos por los equipos técnicos de los ministerios. Ejecución, puede haber alguno de ejecución compartida (con algunos integrantes) porque teníamos las Agencias Regionales de

Desarrollo que llevaban adelante líneas de financiamiento a proyectos productivos junto con el Ministerio de la Producción” (Zampani, 2012).

En un sentido similar se expresa Valido (2013) al ser consultado sobre las fases en que se trabajó: *“Diagnóstico seguro; decisión en algún grado; implementación a lo mejor puede haber algún tema muy puntual; evaluación sí”.*

Relacionado a lo anterior, según Devlin y Mognillansky (2009:69) *“el discurso entre el gobierno y los participantes del sector privado puede variar a lo largo de una escala no discreta, que va desde un diálogo propiamente dicho, pasando por una mera consulta del gobierno al sector privado, hasta una suerte de imposición de la estrategia, sin mayor grado de diálogo o consulta pública”.* El alcance de la participación social se mide en esa escala, que no determina categorías excluyentes sino que operan como tipos ideales permeables entre sí.

De acuerdo a la información recabada creemos que la figura que predominó en el periodo de funcionamiento analizado es la consulta. Los proyectos e ideas que llegaban al CRPE eran en buena medida ideas del gobierno mezcladas con el trabajo hecho en las AC, de ahí que el Consejo era principalmente un ámbito de consulta, re-trabajo y priorización de esos proyectos e ideas. Sin embargo hay elementos importantes de diálogo también, quien haya presenciado alguna reunión habrá observado que también los integrantes propusieron temas, abordajes e incluso cambios a proyectos existentes. De la misma forma, ciertos proyectos insignia del gobierno eran innegociables, acercándose a la figura de imposición.

Veamos la interesante opinión de Valido (2012) al respecto: *“No está mal que el gobierno plantee y proponga su propia impronta, tiene la legitimidad para hacerlo. Plantear impulsar la participación no significa renunciar a tus propias aspiraciones como gestión. Obviamente que la gestión insiste con sus propias propuestas de prioridades y desarrollo de proyectos. Eso por un lado, y después es dialogo y consulta también, preguntando cómo ven tal cosa, cómo ven la otra, que es lo que les interesaría priorizar, o como funciona tal cosa en tal lado”.*

Zampani (2012) también opinó del tema: *“Para mí se acercó más a un proceso de diálogo. Yo creo que por dimensión se da más fuerte el nivel de consulta y de comunicación en las AC que son más multitudinarias y que tenés poco tiempo de trabajo. Acá como tenés a las mismas personas periódicamente te da la posibilidad de tener un dialogo y un ida y vuelta”.*

Cejas (2013) teniendo en cuenta las eternas críticas que soportan los dispositivos participativos y que indican que son simples puestas en escena para legitimar decisiones ya tomadas dice: *“Algunos actores tienen la sensación de que está todo armado. Pero después vemos en los hechos que se da este proceso de diálogo, porque de hecho hay interlocutores que ordenan las intervenciones y se convoca por eje temático. Estos ejes han tenido coordinadores que han permitido la escucha, orientar diálogos... y ha sido de mucho respeto. Eso ha permitido a través de los diálogos, ese intercambio de opiniones e ideas poder avanzar en propuestas concretas”*.

“Muchas veces la imposición temática sí, porque la agenda no la marcaba el CRPE, salvo algunas reuniones para consulta, la manejaba el gobierno. El clima en la reunión con los temas planteados era de diálogo”, dice Sfiligoi (2013). “De todas formas esa agenda concordaba, por lo menos desde mi punto de vista, con los temas más importantes de nuestro sector. Yo hubiera elegido los mismos ejes. Aparte las conclusiones se procesaban y se entregaban procesadas, se revisaban a la reunión siguiente”, afirma Rodríguez (2013).

Navarro, Galais, Font, Fontcuberta, Ganuza (2010) proponen analizar en qué medida se tomaron en cuenta las decisiones tomadas. Para ello proponen la siguiente escala: 0 = no se adoptó ninguna decisión; 1 = muy poco decisivo; 2 = los participantes propusieron ideas, el gobierno tomó las decisiones; 3 = las propuestas fueron muy decisivas; 4 = los participantes decidieron y se implicaron en la implementación.

De acuerdo a lo analizado nos parece que la experiencia del CRPE se acerca más que nada a la categoría “los participantes propusieron ideas, el gobierno tomó las decisiones”, reforzando lo dicho por Valido.

CAPÍTULO 5: Reflexiones finales

5.1. Sobre la herramienta de concertación

Vimos en el primer capítulo que el CRPE se constituyó como una herramienta de participación intermedia, más acotada –en término de cantidad de participantes- que las AC, buscando con ello constituir un espacio más ejecutivo que permita profundizar y darle una mirada estratégica a los proyectos provenientes de las AC; y que comparta con estas últimas también la realización del seguimiento del PEP.

En cuanto a la metodología de funcionamiento del CRPE, se vio que lo establecido era intercalar el formato de plenario con el de trabajo en grupos, dividiendo a los participantes en los tres ejes usados para diferenciar los proyectos del PEP. Sin embargo, quedó expuesto que la baja asistencia en varias de las reuniones generó que el formato de trabajo se imponga como necesidad en vez de cómo un criterio de conveniencia. Es decir, la inasistencia generó que en algunas reuniones se trabaje en pleno cuando lo adecuado hubiese sido trabajar en grupos. Queda para el futuro poder solucionar este problema, ya sea aumentando los niveles de asistencia o, también, generando algunas modificaciones en el funcionamiento, como por ejemplo, y tal como lo planteó Zelayeta (2013), generando grupos más pequeños que tomen a cargo proyectos y se encarguen de su avance y gestión, pudiendo promover medios alternativos de ejecución.

Teniendo en cuenta que tanto el CRPE como los órganos participativos de su tipo buscan lograr una integración lo más representativa posible de la sociedad, quedó planteado un interrogante en relación a las metodologías de participación mencionadas: suponiendo que se haya logrado una integración lo suficientemente ecuánime y equilibrada, ¿ese equilibrio no se pierde cuando en pos de lograr mayor ejecutividad y capacidad de trabajo se trabaja en grupos? He aquí uno de los puntos débiles de las herramientas participativas: trabajar en formato de plenario hace muy engorrosa la profundización, en tanto que dividiendo a los integrantes en grupos se gana en profundidad y capacidad de trabajo pero se pierde en representatividad. Una contradicción.

En cuanto a la periodicidad de los encuentros, se ha dicho que un número adecuado sería el de seis reuniones anuales. Se prende una luz de alarma ya que solo durante el año inaugural (2010) se logró esa cantidad, en 2011 hubo tres reuniones y en 2012 y 2013 sólo una. Entendiendo algunas circunstancias que hicieron dificultoso llegar a ese objetivo (el año electoral de 2011 y el

cambio de gestión de 2012) se hace imperioso retomar el ritmo del primer año para no herir de muerte la continuidad del CRPE. Por más de que con varias organizaciones el equipo de la coordinación nodal mantenga relaciones y vínculos por fuera del Consejo, es necesario para su éxito que las reuniones sean continuadas, demostrándoles a los integrantes el compromiso de las autoridades (Devlin y Moguillansky, 2009:76); de lo contrario el Consejo se transformará en una cáscara vacía. El desafío del CRPE para el 2014 parece ser retomar el ritmo perdido o perecer.

Uno de los puntos importantes al analizar herramientas participativas es la dimensión de poder ya que una representatividad cercana al ideal puede ser echada por la borda si los diferenciales de poder de los integrantes hacen que algunos consigan imponer sus preferencias aplastando a los participantes de menor peso. Este tipo de situaciones no se observaron en el CRPE. Sí se observó –y es lógico- que cuando se trataban ciertas temáticas vinculadas al ámbito específico de algunos de los integrantes estos tenían una participación más extendida que el resto; situación que se compensaba cuando se trataba otro tema y entonces pasaban a ser otros los integrantes que tomaban parte con mayor vehemencia. No hubo integrantes que hayan hegemonizado sistemáticamente todas las reuniones.

Sí se verificó la gran diferencia de escala que evidencia la ciudad de Rosario en relación al resto de las ciudades y comunas, algo que, sin embargo, no se puso de manifiesto en la participación de quien representaba al gobierno de la ciudad sino en la cantidad de proyectos que la tenían como actor principal. Cuestión previsible y entendible teniendo en cuenta tanto la importancia socioeconómica de la ciudad como su gran cantidad de habitantes.

En cuanto al liderazgo y el respaldo político al CRPE por parte del gobierno provincial, estos estuvieron garantizados. En el plano simbólico el gobierno tomó como una línea fundamental de su discurso a todo el proceso de regionalización, descentralización y PE en que está inmerso el CRPE. En el plano de los recursos necesarios, los mismos (personal, espacios físicos, materiales necesarios, publicidad en los medios y gastos operativos) estuvieron garantizados. Sin embargo, durante la gestión de Zampani se notó un bajo respaldo de parte de los representantes ministeriales que deberían ser de la partida en cada gestión. Esa situación se subsanó durante la gestión de Zelayeta gracias a la orden política que atravesó a todos los ministerios y que obligó a cada uno de ellos a garantizar al menos un representante en cada reunión, algo que le otorgó un fuerte respaldo al CRPE y lo dotó de mayor ejecutividad. En cuanto a la presencia de funcionarios ajenos al elenco estable del Consejo, se contó con algunos de alto rango, incluyendo a un puñado de ministros cuando así se lo solicitó.

Se hace evidente también que aún falta trabajar hacia el interior de la administración pública provincial para garantizar una real colaboración con las áreas gubernamentales encargadas de llevar adelante el proceso de PE. Quienes se desempeñan en la coordinación nodal han sido claros al respecto: no todas las áreas del gobierno se han sumado por igual al camino de la PE. Que todo el aparato administrativo del Estado esté en la misma sintonía que las áreas que se rigen por la PE se constituye en una de las cuestiones centrales para avanzar en la dirección elegida.

Sobre los recursos humanos necesarios para garantizar el adecuado desenvolvimiento del Consejo podemos decir que más allá de ser un grupo poco numeroso el mismo cuenta con la calificación necesaria. Su experiencia previa en áreas afines permite la propensión al pensamiento estratégico, algo central. El ser pocos permite consolidar un espíritu de cuerpo que promueve la motivación, en tanto que es suficiente para realizar las tareas de coordinación transversal con todos los ministerios implicados en los proyectos. En donde sí se demuestra una flaqueza en cuanto al número es a la hora de ponerse al hombro proyectos que se encuentran paralizados. Una cuestión a tener en cuenta.

Como elemento claramente negativo podemos mencionar que al estar conformado –el equipo- con buena parte de funcionarios políticos posee una volatilidad que atenta contra el proceso de memoria institucional de su labor, lo que pone obstáculos a las pretensiones de continuar el funcionamiento del CRPE más allá de una gestión gubernamental determinada.

Y esto se puede relacionar con una conducta que suele ser normal en este tipo de órganos: el “síndrome de refundación” (Devlin y Moguillansky; 2009), que refiere a la gran cantidad de reemplazos que se producen cuando llega el momento del recambio de autoridades gubernamentales que traen como consecuencia la llegada de nuevos funcionarios carentes de memoria institucional, que no se comprometen con la continuación de las políticas que se venían llevando a cabo, incluso dejándolas de implementar. En este caso, sólo quedo un miembro del equipo original lo que enlenteció el andar del Consejo y discontinuó algunas pautas de trabajo establecidas.

Vimos también que el procesamiento de las cuestiones tratadas en el Consejo garantiza que las mismas lleguen hacia los distintos sectores de la administración estatal responsables de poner en práctica las mismas. Se realizan informes de las reuniones que son remitidos al equipo de Coordinación Central del PEP, quienes luego de sistematizarlo y realizar las devoluciones lo canalizan hacia las distintas áreas y ministerios correspondientes. Paralelamente, se realizan

reuniones mensuales en el marco del Comité de Planificación Estratégica y Descentralización en donde se realiza una retroalimentación entre los encargados de liderar el proceso de PE y quienes deben efectivizar las políticas trazadas, permitiendo hacer un seguimiento de los proyectos.

5.2. Sobre la PE en el CRPE

Un rasgo característico de estos tipos de herramientas vinculadas a la PE es que parten de la premisa de buscar consensos a partir de la participación de actores con distintos puntos de vista y saberes. Una metodología de participación acorde sumada a las intervenciones de especialistas con gran saber técnico son algunos de los factores que promueven ese consenso (Nardacchione; 2011:262). Las fuentes consultadas para este trabajo dan cuenta de que el consenso primó a lo largo del proceso. Sin embargo se advierte que para generar consensos más profundos para aquellos temas que ameritan mayores tiempos de discusión sería una buena idea poder disponer de reuniones especiales que se aboquen íntegramente a discutir dichas cuestiones, garantizando un consenso más hondo.

La representatividad social obtenida con el listado de integrantes del CRPE se entiende como bastante equilibrada y ecuaníme. Sin embargo la realidad marca que el Consejo nunca funcionó con todos sus integrantes (70), estando el promedio por debajo de la mitad de ese número. Esa realidad trastocó el equilibrio logrado en el papel generando en la práctica ciertos desequilibrios evidentes en la representación.

Se vio que de una distribución teórica que preveía que el 57 % de los integrantes pertenecieran a los distintos niveles de la administración pública y el 43 % restante a representantes de la sociedad civil, cuando se la contrastó con aquellas reuniones con registro de asistencia, esos porcentajes mutaron hacia un 76 % y 24 % respectivamente. Lo que también rompió el equilibrio primario. Esos mismos registros muestran que la participación de los sindicatos como de las ONG fue nula.

Aquí también urge que se tomen decisiones que vuelvan a establecer el equilibrio perdido. La propuesta de Zelayeta (2013) de incluir a representantes de las reuniones microrregionales va en ese sentido y puede ser una solución ya que garantiza representación geográfica y presencial; pero es necesario que se ponga en práctica. A su vez, queda como un punto a analizar si 70 integrantes no es un número demasiado elevado para un órgano de estas características.

Quedó expuesto que si bien la comunicación en cuanto a convocar a los integrantes a las reuniones es buena, la discontinuidad de encuentros luego de 2010 hizo perder una herramienta que había demostrado sus frutos a la hora de motivar a los integrantes: la planificación anticipada de las reuniones. Durante el 2010 al finalizar cada encuentro ya se sabía la fecha del próximo, algo que no volvió a pasar en los años siguientes. Este tipo de conducta otorga certezas al proceso y da confianza a los participantes, que se sienten parte de algo estable. Es necesario volver a esa senda, planificando una cantidad de reuniones a principio de año y respetando el cronograma trazado.

5.3. Sobre la calidad de la participación

Vimos que la calidad procedimental de la participación se mide analizando la forma y las condiciones en que se lleva a cabo la deliberación. En cuanto a la información brindada hacia los integrantes, algo de fundamental importancia ya que es el insumo básico que permite establecer puntos de vista, fue aceptable. Queda como mejora garantizar siempre que la información llegue vía mail junto con la invitación a las reuniones, y también establecer un circuito de información – por la misma vía- pos reunión que permita generar un vínculo más fluido entre los participantes evitando la fragmentación.

El debate se vio marcado por dos escenarios bien distintos: uno en el que la palabra circulaba y las opiniones iban y venían en un debate horizontal en donde se llegaba a acuerdos; y otro en donde la palabra circulaba pero siempre estableciéndose una relación entre quien hablaba y la autoridad provincial presente, conformándose una discusión que no generaba entrecruzamientos entre los demás presentes.

El primer escenario se dio en aquellas reuniones en que el Consejo fue dividido en grupos, lo que hizo que, al conformarse grupos más pequeños, fuera más fácil que todos se enfoquen en un mismo proyecto. Por el contrario el segundo escenario se vio en las reuniones con formato de plenario, que, al ser más multitudinarias, generaron mayor dispersión y desconcentración. Ese fenómeno se conoce como radialidad, que se da cuando el Estado queda en el centro del esquema de relaciones y así los distintos actores se relacionan directamente con este y escasamente entre ellos. Este esquema fue propicio para que quienes tomaban la palabra presentaran quejas y demandas puntuales hacia el Estado provincial (del tipo “falta una escuela”, o “hay que repavimentar tal ruta”) eludiendo a la tarea del Consejo de trabajar sobre proyectos estratégicos, de largo plazo y con implicancia regional.

Como ya se dijo, es importante garantizar una asistencia numerosa que permita dividir a los integrantes por ejes y así evitar que se manifieste el mencionado fenómeno. También, quienes lideran el Consejo deben esforzarse por centrar las discusiones en recomendaciones de índole general acerca de políticas y programas de mediano y largo plazo, ya que, por un lado, trabajar en cuestiones del futuro hace que los actores asuman posturas menos defensivas; y, por otro, el Consejo debe promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo ya que esa es la ventaja comparativa en las alianzas público-privadas (Devlin y Moguillansky, 2009:81).

En las reuniones las discusiones no se politizaron –entendiendo por esto partidización-, a pesar de incluir a referentes de distintas tendencias partidarias (más allá de que en algunas reuniones el oficialismo era amplia mayoría). Las mismas se desempeñaron en ambientes de confidencialidad total que permitieron trabajar con tranquilidad. Allí no se percibió que alguno de los integrantes pueda imponer sus puntos de vista haciendo uso de un mayor poderío. Incluso varios integrantes pudieron iniciar procesos sinérgicos entre ellos.

La calidad de la participación también se evalúa a partir de los resultados obtenidos por la misma, entendiendo por esto a la ejecución de los proyectos tratados en el CRPE, esta ejecución puede marcar el éxito o el fracaso de la experiencia. En cuanto a esto, las voces consultadas concuerdan en que –aunque en distinta medida- la mayoría de los proyectos fueron avanzando en su ejecución, existiendo también algunos que -por distintas causas- no se movieron.

El monitoreo del avance de los mismos se circunscribió a los informes de avance que el equipo de coordinación nodal ofrecía en cada reunión, algo que si bien no está mal resulta insuficiente por ser demasiado informal y poco sistematizado y estandarizado, esto generó una ausencia de indicadores y criterios explícitos de evaluación de los procesos y productos generados.

Es recomendable establecer indicadores de cumplimiento que evidencien ante todos los participantes el grado de avance que se alcance. Deben elaborarse metas con indicadores para que pueda cuantificarse el grado de cumplimiento. Mejorar la *accountability* resulta necesario no sólo para avanzar en transparencia sino porque poner metas obliga a trabajar durante el año para alcanzarlas y obliga a mostrar resultados.

Estableciendo que la profundidad de un proceso participativo puede ir desde un diálogo propiamente dicho, pasando por una mera consulta del gobierno al sector privado, hasta una suerte de imposición de la estrategia, sin mayor grado de diálogo o consulta pública, podemos decir que, si bien siempre hay presentes elementos de los tres estadios, lo que predominó en el

CRPE fue la consulta, constituyéndose principalmente en un ámbito de consulta, re trabajo y priorización de proyectos e ideas provenientes tanto del gobierno provincial como de las AC. La frase que más se acerca a lo que aconteció en el Consejo es “los participantes propusieron ideas, el gobierno tomó las decisiones”. A su vez, la fase de diagnóstico fue la que más prevaleció.

5.4. Algunas apreciaciones sobre la vinculación entre AC y CRPE

La primera gran diferencia entre la AC y el CRPE es el tamaño. Para tener una noción clara de la diferencia de magnitud veamos un ejemplo: mientras la AC desarrollada en mayo de 2012 contó con 265 asistentes, de la reunión del CRPE de agosto de ese mismo año participaron 40 personas. Como quedó evidenciado en el trabajo el CRPE funciona como una especie de AC en miniatura en donde su tamaño se debe a una cuestión obvia: mientras a la AC puede concurrir cualquier ciudadano sin ningún tipo de restricción al CRPE sólo pueden concurrir quienes hayan sido seleccionados a tal fin. Si bien en el CRPE analizado varios de sus integrantes también participan de las AC, la coincidencia es casual. Esta participación podría ser formalizada al momento de diagramar el listado de integrantes del Consejo, para así garantizar una mejor vinculación entre ambos órganos.

La afluencia de participación a las AC, al ser abierta, es azarosa, generándose a veces sobre y sub representaciones de la sociedad. Los integrantes del CRPE, en cambio, han sido seleccionados buscando generar la mayor representatividad social posible (aunque, como se vio, las inasistencias de algunos representantes modificaron esa idea en la práctica). Así, por Ej., en la AC participan representantes de bibliotecas populares particulares, pero en el CRPE participa la Federación Santafesina de Bibliotecas Populares, que representa a buena parte de las bibliotecas populares de la región.

La lógica y la forma en que fueron pensadas estas herramientas participativas indican que el lugar más propenso a la catarsis, a la demanda hacia las autoridades y a la proposición de proyectos de menor envergadura, menos estratégicos y en forma más desordenada es en las AC, donde se reúne mayor número de personas incluyendo a ciudadanos comunes que participan con una lógica de pequeños reclamos puntuales. En tanto que el CRPE, por su composición, debería constituirse en un espacio capaz de re trabajar esos insumos para englobarlos en proyectos estratégicos, de mayor escala, mayor plazo y que tengan incidencia al menos microrregional.

Para graficar esto utilizaremos un ejemplo. Una de los proyectos propuestos en una AC fue “Terminar con los basurales a cielo abierto de Sanford y Arequito”. Sin dudas se trata de una problemática relevante pero en el marco de la PE pasa a ser un proyecto demasiado pequeño y poco desarrollado. El CRPE tomó la problemática, coincidieron sus integrantes en que es una problemática transversal a todas las localidades, y plantearon que el abordaje debe ser regional y que debe existir un proyecto estratégico específico que aliente las mancomunidades de municipios y comunas, con incentivos para tal fin. Así, transformaron en estratégico el proyecto original de la AC.

Al tener altos niveles de participación las AC generan grandes cantidades de *outputs* que llegan a las mesas de trabajo del CRPE. Como muestra, a la reunión del Consejo de agosto de 2012 llegó un documento con más de cien proyectos provenientes de la AC. Para poder cumplir con su razón de ser el CRPE indefectiblemente debe realizar una tarea de selección sobre esa cantidad de proyectos. De esta forma se trabaja en una tarea de profundización sobre los proyectos considerados prioritarios. También el Consejo tiene la potestad -y así lo ha hecho en distintas oportunidades- de incluir ideas o proyectos que no han sido mencionados en la AC.

Es lógico pensar que aquellos proyectos surgidos de las AC y profundizados en el CRPE generen un mayor peso propio dentro de las prioridades del gobierno provincial que, en definitiva, es quien mantiene el poder de decidir cuales proyectos avanzarán más rápido y cuales más lento. Pero este poder de lobby extra no significa que aquellos proyectos no tomados por el Consejo queden congelados, ya que los *outputs* de las AC paralelamente llegan a todos los ministerios, lo que evita que el CRPE opere como filtro entre las AC y el gobierno.

Volviendo a la particularidad de cada órgano, a pesar de lo dicho y tal como se vio, en ocasiones el CRPE adopta un estilo de funcionamiento similar al de las AC (pequeños reclamos, dispersión en el tratamiento de proyectos) lo que pone en riesgo el cumplimiento de uno de sus objetivos más importantes: generar valor agregado a los proyectos provenientes de las AC transformándolos en estratégicos.

Solucionar esto deberá ser una de las principales tareas de la coordinación nodal ya que de generalizarse esta situación perdería sentido la existencia del Consejo. Para abordarlo será vital realizar un esfuerzo pedagógico que permita a los participantes comprender acabadamente su lógica de funcionamiento adecuada, siendo fundamental para esto la constante atención e intervención del equipo coordinador en cada reunión.

5.5. Palabras finales

El presente trabajo permite concluir que si bien el desarrollo del CRPE de la Región 4 ha introducido un interesante mojón en lo relativo al proceso participativo de las políticas públicas provinciales, también quedó evidenciado que el mismo se encuentra en un momento bisagra. De manera que, de no realizarse modificaciones que innoven en su funcionamiento, corre riesgo de transformarse en un foro intrascendente que inevitablemente redundará en una cada vez menor concurrencia de sus integrantes.

Ningún órgano participativo de este estilo comienza a funcionar aceitadamente desde el primer momento. Que los autores recomienden comenzar con objetivos y metas de relativa sencillez es una muestra de esto. El proceso participativo llevado adelante en el seno del CRPE constituye una experiencia valiosa que reafirma el camino del diálogo como una metodología apropiada para resolver conflictos y generar consensos fundamentales para llevar a cabo políticas de Estado. Sin embargo, necesita profundizar lo actuado elevando la exigencia.

Cuando estas herramientas fracasan no solo se tornan imposibles de encaminar sino que quitan credibilidad a cualquier otro proceso de características similares. Es normal que estas experiencias requieran de todo un proceso complejo y largo para madurar y consolidarse más allá de los impulsos iniciales. Algunas experiencias han llegado a puntos parecidos al que atraviesa hoy el CRPE y con el paso del tiempo han logrado transformarse en ámbitos en donde buena parte de sus recomendaciones basadas en el consenso son tenidas en cuenta por los gobiernos; de la misma forma, buena parte de las experiencias se han disuelto luego de que la pérdida de relevancia haya impulsado a sus integrantes a abandonarlo.

Haciendo uso de las distintas posturas esbozadas (inmovilista, pesimista, esperanzada y optimista-crítica) por Blanco y Gomà (2002:13) tomaremos aquí respecto al CRPE una posición optimista-crítica. Es decir, valoramos los avances que supone el cambio de modelo, no lo consideramos fútil pero tampoco carente de problemas, estos mismos se deben definir y encarar para seguir ensanchando las redes participativas y la gobernanza. Avanzar en este sentido permitirá fortalecer una herramienta que sirve para encarar políticas de Estado consensuales con una amplia base de legitimidad capaz de blindarlas ante los distintos embates: un resultado tentador para cualquier gobierno.

BIBLIOGRAFIA

- ARMIJO, MARIANELA (2011). *“Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”*. CEPAL - ILPES. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- COTORRUELO MENTA, ROMEO (2001). *“Aspectos estratégicos del desarrollo local”*. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- CRAVACUORE, DANIEL, ILARI, SERGIO y VILLAR, ALEJANDRO (2004). *“La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, NURIA (1995). *“La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4. Caracas.
- DEVLIN, ROBERT y MOGUILLANSKY, GRACIELA (2009). *“Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”*. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- DOMÈNECH, ALFRED VERNIS (2005). *“Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad”*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. Caracas.
- FLEURY, SONIA (2002). *“El desafío de la gestión de las redes de políticas”*. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- GOMÀ, RICARD BLANCO, ISMAEL (2002). *“Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- LECHNER, NORBERT (1994). *“La (problemática) invocación de la sociedad civil”*. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Nº 5.
- MANDRILE, PABLO (2009). *“Las voces de la participación. Análisis de las Asambleas Ciudadanas en la provincia de Santa Fe, mayo-junio 2009”*. UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO.
- MARENGO, ALEJANDRO (2009). *“Reconfiguraciones estatales en la era de la subnacionalización. El caso de la provincia de Santa Fe”*. UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO.
- MARTINEZ NOGUEIRA, ROBERTO (2004). *“Estado, administración pública y sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública”*.

- MAYNTZ, RENATE (1998). *"Nuevos desafíos de la teoría de Governance"*. Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50.
- NARDACCHIONE, GABRIEL (2011). *"Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente"*. Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.
- NAVARRO, CLEMENTE J.; GALAIS, CAROLINA; FONT, JOAN; FONTCUBERTA, PALOMA y GANUZA, ERNESTO (2010). *"Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal"*. Grupo de Trabajo de Sociología Política. Pamplona.
- NAVARRO GÓMEZ, CARMEN (2002). *"Gobernanza en el ámbito local"*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- PARRA, CONSTANZA y DOONER, CECILIA (2001). *"Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local"*. CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas. Santiago de Chile
- PIERONI, CECILIA (2011). *"¿Es la regionalización un instrumento que promueve la democracia de proximidad? El caso de la Región 5 en la experiencia santafesina"*. UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO.
- PINTOS, PATRICIA; LONGO, JORGE, DELUCCHI, DIEGO y PEREIRA, AGUSTINA (2003). *"Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica"*. Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- ROJAS, FLORA (2004). *"La planificación estratégica y el presupuesto: herramientas para el buen gobierno municipal"*. XVII Seminario Internacional de Política Fiscal CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- RUIZ CARO, ARIELA (2002). *"Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina"*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- AA.VV. (2010) *"Plan Estratégico Provincial, Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia"*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

-YORY, CARLOS MARIO (2000). *“La planificación estratégica y la participación de los actores sociales locales”*. Revista Internacional de Desarrollo Local. Vol. 1, N. 1. Universidad Nacional de Colombia.

ANEXO

1. Listado de integrantes del CRPE de la Región 4.

El CRPE de la Región 4 está integrado por 70 miembros: el coordinador regional; funcionarios del gobierno provincial; representantes de cuatro municipios (Villa Constitución; Rosario; Cañada de Gómez y Funes); representantes de ocho comunas (Los Molinos; Juncal; Acebal; Alcorta; Máximo Paz; Correa; Zavalla y Coronel Bogado); y doce legisladores provinciales.

También participan la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Católica Argentina, el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe, el Colegio de Arquitectos - Distrito II, el Colegio de Ingenieros Especialistas, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Rosario.

Son también integrantes los Jóvenes de Federación Agraria; el Taller Ecologista, Ejercicio Ciudadano, el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS) – R4, Bomberos Voluntarios Regional 1 y 3, Scouts de Argentina, Cáritas Arquidiócesis Rosario, Federación de Bibliotecas Populares, Central de los Trabajadores Argentinos y Confederación General del Trabajo.

Además, son parte la Bolsa de Comercio Rosario; el Parque Industrial Alvear; el Centro Industrial Las Parejas; la Federación Gremial de Comercio y la Industria Rosario; la Cámara Industrial del Departamento Constitución; la Federación Agraria Argentina; la Sociedad Rural; la cadena de valor turística de ciudades de artes y eventos; la Cámara de Cañada de Gómez; Federación Industrial de Santa Fe (FISFE) – Rosario; el Polo Tecnológico Rosario; Asociación Empresaria de Rosario (AER); y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario.