



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
PROYECTO SECTEL

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS.  
LA EXPERIENCIA DE LAS REGIONES SANTAFESINAS  
EN EL PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL (2008-2011)**

Director

DR. ALBERTO FORD

Integrantes

LIC. CINTIA PINILLOS

LIC. MARIANA BERDONDINI

LIC. MARTÍN CARNÉ

LIC. GISELA SIGNORELLI

# Indice

Introducción	3
Fundamentos teóricos y metodológicos	5
La representación política	5
La participación política	5
Las políticas participativas	6
La profundización democrática	6
La regionalización	8
Casos de estudio e instrumentos de investigación	8
Los dispositivos participativos del PEP	11
Las Asambleas Ciudadanas	11
Los Consejos Regionales de Planificación	13
Los Foros	14
Una observación de las Asambleas Ciudadanas	17
Disposición del lugar de la Asamblea y llegada de la gente	17
Presentación de la Asamblea	18
Ingreso a los Talleres y explicación del funcionamiento	18
Trabajo en talleres	19
Puesta en común y cierre de la Asamblea	21
La relación entre representación y participación	23
La opinión de los representantes	23
La participación y opiniones de los actores de la sociedad civil	30
La profundización democrática a través de la participación	37
Inclusión	37
Deliberación	38
Equidad	40
Efectividad	40
Creatividad	41
Conclusiones	44
Bibliografía	46
Anexos	48
La efectividad del PEP: ejecución de obras en el período 2008-2011	48
Conformación de los CRP	51

## Introducción

En la provincia de Santa Fe, la administración del Frente Progresista Cívico y Social –iniciada por el gobernador Hermes Binner (2007-2011) y continuada por el gobernador Antonio Bonfatti (2011-2015)–, impulsa desde 2008 un ambicioso programa de regionalización “entendido como una tríada que incluye: 1) descentralización, 2) planificación estratégica, y 3) participación ciudadana y concertación [que] posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales” ([Plan Estratégico Provincial Santa Fe](#) [en adelante PEP], 2008:13).

La provincia de Santa Fe<sup>1</sup>, tiene una superficie de 133.007 km<sup>2</sup> y una población de poco más de tres millones de habitantes. Su territorio se divide en 362 unidades administrativas, con un fuerte inframunicipalismo, dado que de ellas 312 son comunas menores a 10.000 habitantes. Existen fuertes disparidades económicas, sociales y poblacionales entre diferentes regiones de la Provincia. Se divide políticamente en 19 departamentos que son representados por un senador electo por mayoría simple en cada circunscripción para integrar la Cámara Alta provincial. El pueblo, por su parte, está representado por 50 diputados en la Cámara Baja provincial (electos por un sistema mixto que le da 28 escaños a quien gana por mayoría simple la elección y reparte proporcionalmente los 22 restantes entre las demás listas).

En este marco, la regionalización provincial prevista en el PEP busca desestructurar los canales tradicionales de representación e interés y superpone territorialidades, al dividir la provincia en cinco regiones –cada una con una “ciudad Nodo” como centro administrativo– sobre su división política tradicional de 19 departamentos. El objetivo propuesto es descentralizar el Estado provincial y superar la antigua estructura administrativa basada en una multiplicidad de zonificaciones ministeriales sin ningún tipo de criterio común de delimitación. Se plantea el siguiente esquema:

- Región 1 – Nodo Reconquista: Departamentos General Obligado, San Javier y Vera. Superficie: 35.507 km<sup>2</sup>. Población: 230.964 habitantes (censo 2001).
- Región 2 – Nodo Rafaela: Departamentos Castellanos, 9 de julio, San Cristóbal y San Martín. Superficie: 40.211 km<sup>2</sup>. Población: 283.177 habitantes (censo 2001)
- Región 3 – Nodo Santa Fe: Departamentos San Justo, sur de San Javier, Garay,

---

<sup>1</sup> Documento completo en: [http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa\\_Fe\\_en\\_Cifras.pdf](http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa_Fe_en_Cifras.pdf)

Las Colonias, La Capital y parte de San Jerónimo. Superficie: 25.813 km<sup>2</sup>. Población: 726.795 habitantes (censo 2001)

- Región 4 – Nudo Rosario: Departamentos sur de San Martín, parte de San Jerónimo, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, parte de Caseros, Rosario y parte de Constitución. Superficie: 18.335 km<sup>2</sup> Población: 1.561.347 habitantes (censo 2001)
- Región 5 – Nudo Venado Tuerto: Departamentos: General López, parte de Caseros y parte de Constitución. Superficie: 12.772 km<sup>2</sup>. Población: 198.818 habitantes (censo 2001)

Según sus impulsores, la política de regionalización apuesta a la estructuración de un Estado más próximo a los ciudadanos y a una mayor eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, aspirando a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones a partir de la tríada arriba mencionada.

Por tratarse de un proceso que ha comenzado a implementarse recientemente, todavía se dispone de escasa información para realizar un análisis de su desarrollo y resultados parciales. Lo novedoso de esta experiencia tanto en el nivel nacional como regional plantea un desafío para aquellos investigadores interesados en el estudio de las políticas participativas en las instancias subnacionales.

Estructuramos la investigación en torno a preguntas por el diseño de los dispositivos<sup>2</sup> participativos en el marco del PEP, el tipo de relaciones establecidas al interior del PEP entre representantes políticos y sociales y participantes ciudadanos de localidades de las cinco regiones de la provincia, por la forma de actuar y la mirada de los actores sobre este proceso y por sus efectos democratizadores.

A continuación, en primer lugar, exponemos los fundamentos teóricos que orientaron la investigación, así como también algunas consideraciones metodológicas que son relevantes para una adecuada lectura de la información relevada. En segundo lugar, describimos los dispositivos participativos previstos por el PEP: Consejos Regionales de Planificación (en adelante CRP), Asambleas Ciudadanas (en adelante AC) y Foros de Jóvenes y de Pueblos Originarios (en adelante FJ y FPO respectivamente). En tercer lugar, describimos la forma en que se desarrollan realmente las AC en las cinco ciudades nodales. En cuarto lugar, analizamos las opiniones y las formas de actuar y relacionarse de representantes políticos y actores de la sociedad civil en los dispositivos participativos del PEP. En quinto lugar, vemos en qué sentidos los dispositivos participativos del PEP sirven a la profundización de la democracia. En las conclusiones recuperamos los principales resultados de este estudio exploratorio.

---

<sup>2</sup> Entendemos por “dispositivos” a los instrumentos diseñados intencionalmente para intervenir sobre una realidad concreta; son medios para que “algo” ocurra. Los dispositivos participativos son diseños institucionales que buscan hacer posible la participación ciudadana.

# Fundamentos teóricos y metodológicos

## *La representación política*

Hanna Pitkin formuló en 1962 una definición de representación política que es sencilla solamente para empezar: la representación es volver a hacer presente. Luego sostendrá que la representación política tiene cinco dimensiones interdependientes<sup>3</sup>: de autorización, de responsabilidad, descriptiva, simbólica y sustantiva.

Esa conceptualización de Pitkin ha sido retomada y reformulada una y otra vez por quienes piensan la representación política, llegando a establecerse un idea estándar que resume sus diferentes dimensiones en una perspectiva formal. Así, Darío Castiglione y Mark Warren señalan en “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues” (2006) que la representación democrática tendría idealmente tres características claves: 1) invoca una *relación principal-agente* fundamentalmente sobre una *base territorial-formal*; 2) establece la *responsabilidad* y el *control* del poder político por parte de la ciudadanía; y 3) establece la elección del representante a través del *voto* como medio de igualdad política.

Nótese que las tres características de la definición estándar de representación democrática sostienen el predominio de las dimensiones de autorización y responsabilidad formales y, en muy menor medida, la dimensión sustantiva. A su vez, la formalidad del concepto de representación se vincula fuertemente con el Estado, tanto a través de las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias de responsabilidad de los representantes como de su autorización a través del voto de los representados (al mismo tiempo excluidos de la participación directa).

## *La participación política*

Según la Real Academia Española, participación es “tomar/recibir parte de algo”. La primera parte de la definición, “tomar/recibir”, es una acción voluntaria que supone entendimiento y deseo, además de la materialidad de lo que se intercambia y de quien lo intercambia. Implica “dar”, un dar que no es necesariamente equivalente a lo que se recibe, o mejor dicho la equivalencia puede llegar a ser motivo de discusión entre los participantes. Tomar/recibir/dar se legitima de diversas maneras, no siempre y no principalmente legales o formales (de ahí que en política eso se traduce en tensiones con quienes actúan legitimados por el orden vigente, los representantes).

El otro componente de la definición es “parte de algo”, se toma o recibe parte de algo:

---

<sup>3</sup> Se discute si Pitkin está hablando de cinco dimensiones de un mismo fenómeno o de cinco fenómenos distintos, en esta investigación preferimos la primera opción.

esto remite a la idea de una relación entre totalidad y particularidad en la que una y otra se determinan en formas variables; relación constitutiva en la que no existen partes y todo independientemente, sin relación entre sí. Esto vale tanto para las cosas materiales que se dan y se toman, como para las relaciones que se establecen con “otros”: tomar “parte de algo” es *al mismo tiempo* un intercambio interesado de cosas y una relación afectiva con un conjunto más amplio de personas, organizaciones o colectividad.

Por último, la relación implícita en la participación supone distancia y tiempo y, por lo tanto, recursos para recorrer y permanecer en los lugares de encuentro.

Para nosotros, entonces, la participación política es la acción personal voluntaria (entendida y deseante) de tomar parte en la disposición (designación, producción y distribución) de los bienes públicos. Esta disposición implica la puesta en juego de intereses, afectos y recursos limitados, por lo que el conflicto es inevitable.

### *Las políticas participativas*

Las políticas participativas son aquellas disposiciones de bienes públicos que en una comunidad involucran en diferentes momentos de su discusión, decisión y ejecución a individuos y organizaciones interesadas en esos bienes junto a los cuadros técnicos y políticos de la institución organizadora.

La principal institución organizadora de los bienes públicos es, hasta hoy, el Estado. Pero no es la única, por cuanto instituciones de la sociedad civil también disponen bienes públicos de manera parcial. Hablamos de escuelas, universidades, sindicatos, empresas, iglesias, vecinales, centros comunitarios, medios de comunicación, que en su ámbito generan distribuciones de bienes con carácter más o menos obligatorio. No sería adecuado dejar afuera de la definición de políticas participativas a estas distribuciones parciales.

Las políticas participativas son democráticas en la medida en que conjugan inclusión, deliberación, equidad, efectividad y creatividad. La combinación específica de esas cinco dimensiones depende de la voluntad política del gobierno y los demás actores, así como de las condiciones culturales, económicas y sociales de la comunidad.

Todo lo anterior está atravesado por lo personal-social: cuerpos, afecciones, historias, desigualdades de recursos, capacidades y actitudes diferentes. El conflicto es ineludible y uno de los principales asuntos que debe trabajar una política participativa. Trabajo complejo porque se da en el choque de fuerzas entre el carácter verticalista de toda organización –especialmente, estatal- y el horizontalismo democrático.

### *La profundización democrática*

Dijimos que las políticas participativas son democráticas en tanto son incluyentes, deliberativas, equitativas, efectivas y creativas ¿qué quiere decir esto?

#### *Inclusión*

Las políticas públicas participativas buscan hacerle un lugar decisivo en la discusión y la

realización a las necesidades, deseos y puntos de vista de todas las personas y organizaciones vinculadas con los asuntos que se tratan. Lo hacen basadas en el principio de que todas importan pero reconociendo que en realidad muchas son dejadas de lado a la hora de trabajar sobre cuestiones públicas. A consecuencia de ello, se generan conflictos por el no reconocimiento, se debilita el capital social, se pierde pertinencia en las cuestiones a tratar y las decisiones son menos aceptadas. El objetivo de la inclusión es, justamente, brindar el debido reconocimiento a las personas y organizaciones, desarrollar el capital social y volver pertinentes y legítimas a las políticas.

### *Deliberación*

Las políticas participativas buscan tratar sus asuntos a través de un diálogo informado, respetuoso, sustantivo, balanceado y representativo. Lo hacen basadas en el principio de que todas las personas son capaces, en contextos adecuados, de elaborar variadas y buenas razones para analizar un asunto y proponer alternativas de acción, pero reconociendo que priman ciertos modos de hablar y ciertos contenidos “establecidos”, con el resultado de un empobrecimiento discursivo general. El objetivo de la deliberación es, por eso, mejorar la calidad de los análisis, de las decisiones y de los mismos actores.

### *Equidad*

Las políticas participativas buscan distribuir los bienes públicos para que sean accesibles a todas las personas de acuerdo con sus propios intereses y el bienestar común. Lo hacen basadas en el doble principio de que todos tienen derecho a acceder a los bienes públicos existentes y de que no hay un solo bien válido para todos sino bienes diversos valorados de manera diferente por cada persona dentro de ciertos marcos sociales. La realidad, sin embargo, es de una marcada desigualdad en la distribución de los bienes que hace que algunos los monopolicen y muchos no puedan acceder a ellos además de que se impone socialmente el predominio de unos bienes (y de unas formas de uso) sobre otros, con el resultado de que se genera malestar social. Frente a esto, el objetivo de la equidad es el bienestar individual y colectivo a través de la distribución de la pluralidad de los bienes públicos, evitando los monopolios y los predomios.

### *Efectividad*

Las políticas participativas buscan disponer los recursos necesarios para realizar las decisiones en los tiempos y las formas convenidas participativamente, lo que implica reconocer que hay un momento para hacer las cosas y que no todos los modos de hacer dan lo mismo. Lo intentan basadas en el principio de que la transformación de la realidad exige vincular las ideas con las acciones, pero reconociendo que muchas buenas ideas no son acompañadas de las inversiones necesarias para llevarlas a la práctica, con la consecuencia de que los resultados sociales no llegan y los participantes se sienten defraudados. Es por esto que el objetivo de la efectividad es resolver los problemas y concretar los deseos en tiempo y forma, brindando satisfacción y liberando energías para otras cuestiones.

### *Creatividad*

Las políticas participativas incentivan la expresividad y la originalidad en la definición de los problemas comunes y en las soluciones propuestas, adaptándose con flexibili-

dad a las contingencias y modelando activamente los contextos. Parten del principio de que la originalidad, la expresividad y la flexibilidad son fundamentales para posibilitar la inclusión, la deliberación, la equidad y la efectividad, reconociendo al mismo tiempo que esas características de la creatividad entran en tensión con el burocratismo de toda organización –particularmente el Estado- y con la pasividad social, que incentivan el aislamiento, la rigidez, la aversión al riesgo y la rutina de los procesos, los funcionarios y los vecinos. Frente a ese hecho, el objetivo de la creatividad es favorecer la vinculación entre los diferentes actores y temas al mismo tiempo que desarrollar las capacidades de acción autónoma y original.

### *La regionalización*

La región es un espacio territorial donde las relaciones productivas y sociales son procesadas institucionalmente con la intervención de autoridades políticas y organizaciones de productores, consumidores y ciudadanos para mejorar la gestión de los intereses públicos (Geller, 2004:2).

Para referirnos al proceso de construcción de una región como actividad política deliberada, es necesario reconocer dos grandes directrices: 1. El “*regionalismo*”, que tiene lugar cuando los impulsos de construcción de la región vienen “desde abajo”, siendo la región producto de la organización y movilización política de la demanda de un interés regional que debe ser considerada como “sujeto político”. 2. La “*regionalización*”, impulsada por el Estado (“desde arriba”), el cual reconoce la necesidad de “crear regiones” en cuyas tareas de delimitación no están siendo movilizados actores políticos regionales, por lo que en este caso cabe la imagen de la región como “objeto construido” (Marengo, s/f: 18).

*“Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo” (Boisier, 1996:26).*

Este mismo autor (1999) sostiene que para que una política regional sea eficiente, se necesitan cuatro acciones específicas: a) la descentralización política y territorial, b) el fomento a la producción, c) la coherencia interregional y d) el ordenamiento territorial. La regionalización es un claro proceso de ordenamiento territorial<sup>4</sup>, vinculado con la formulación estratégica y participativa de las políticas públicas a largo plazo y la potenciación de los factores endógenos para el desarrollo.

### *Casos de estudio e instrumentos de investigación*

Orientados por estas perspectivas teóricas y para dar cuenta de los objetivos propuestos, observamos el desarrollo de cinco AC, un CRP, un FJ y un FPO en el transcurso de

---

<sup>4</sup> Cuando aludimos a *ordenamiento territorial* (OT), hacemos referencia al término sugerido por Massiris (1993; citado en Santana, 2004:2), es decir a un “proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo”.

2011<sup>5</sup>.

Tales observaciones tendieron fundamentalmente a producir información sobre tres aspectos de dichos dispositivos: su diseño y puesta en práctica en el territorio; las relaciones que en su seno se establecen entre las diversas categorías de participantes (particularmente entre representantes electos, funcionarios y participantes de la sociedad civil) y sus efectos en términos de profundización democrática (inclusión, deliberación, equidad, efectividad y creatividad).

A fin de alcanzar los objetivos previstos y de acuerdo a las dimensiones de análisis, para recabar la información necesaria diseñamos diversos instrumentos<sup>6</sup>: en primer término, una guía de preguntas para las entrevistas mantenidas con funcionarios políticos y miembros del equipo técnico del PEP así como con los Intendentes de las localidades Nudo de cada Región<sup>7</sup>; en segundo lugar, para las observaciones etnográficas listamos los aspectos a relevar de cada dispositivo; finalmente, diseñamos un cuestionario auto administrado para los asistentes a los talleres de las AC.

Organizamos la observación etnográfica en dos apartados: una caracterización del dispositivo y de las formas de actuar de participantes, funcionarios del Estado provincial y facilitadores<sup>8</sup>; y una valoración cuantitativa –asignando valores de 1 a 6<sup>9</sup> a un conjunto de variables–, y cualitativa –anotando impresiones sobre el desarrollo de las experiencias– de los dispositivos.

Respecto de esta observación etnográfica queremos realizar algunas precisiones. En primer lugar, el número de observaciones no nos parece que habilite para establecer diferencias entre las AC, el CRP y los Foros pero sí rasgos generales del conjunto. En segundo lugar, creemos que las diferencias que se pueden señalar entre las distintas AC tienen interés solamente cuando se trata de rasgos muy marcados; dicho de otra manera, nuestras observaciones no permiten hacer un análisis profundo de las AC de cada región sino solamente de manera agregada. En tercer lugar, debido a los pocos casos observados de CRP y Foros, para la valoración más cuantitativa solamente usamos las puntuaciones generadas en las AC. Por último pero no menos importante, consideramos que las observaciones recabadas deben tomarse no en términos absolutos o con-

---

<sup>5</sup> Mariana Berdondini, Martín Carné, Alberto Ford y Gisela Signorelli observamos las AC (Reconquista 27/09/11, Santa Fe 29/09/11, Venado Tuerto 03/10/11, Rosario 06/10/11 y Rafaela 12/10/11). María Serra observó el CRP (Santa Fe 08/11/11). Bibiana Hernández, Diana Manrique y Juan Camilo Rave Restrepo observaron el Foro Joven (Rosario 17/09/11). Paula Ballesteros observó el Foro de Pueblos Originarios (Rosario 16/11/11).

<sup>6</sup> Los instrumentos pueden verse en el sitio web del proyecto:

<https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion/proyecto/proyecto-sectel/trabajo-de-campo/instrumentosdeinvestigacion>

<sup>7</sup> En todos los casos designamos al entrevistado por el cargo actual al momento de hacer la entrevista (segundo semestre de 2011). Debe tenerse presente que luego de diciembre de 2011 esa persona puede o no seguir en ese cargo.

<sup>8</sup> Los facilitadores son las personas contratadas por el gobierno provincial encargadas de orientar el desarrollo de los Talleres de planificación realizados en las AC explicando a los asistentes la metodología de trabajo, los tiempos disponibles y ayudando a que se haga posible el diálogo.

<sup>9</sup> 1: Nada - 2: Poco - 3: Algo - 4: Bastante - 5: Mucho - 6: Total. Establecimos una escala de valores para evitar el ambiguo “más o menos”.

cluyentes sino como apreciaciones personales de quienes las realizamos.

El último de los instrumentos utilizados por el equipo de trabajo para la producción de la información fue un cuestionario para su respuesta auto-administrada (ver Anexos), distribuido entre los asistentes a los talleres de las AC realizados en los meses de septiembre y octubre de 2011 en los Nodos de Reconquista, Santa Fe, Venado Tuerto, Rosario y Rafaela<sup>10</sup>. El cuestionario estuvo compuesto por veinte preguntas, algunas de opciones cerradas trabajadas de modo cuantitativo con miras a la generalización de los resultados y otras preguntas “abiertas” –a la libre respuesta de cada encuestado– que fueron abordadas de modo cualitativo.

Con esto pretendimos trabajar específicamente la pertenencia institucional y motivaciones de quienes participaron en los talleres de las AC, cómo ellos percibieron lo realizado en esta instancia, cómo entendieron los objetivos del PEP y qué evaluación hicieron de ello, qué perspectivas acerca de su desenvolvimiento han tenido así como sus apreciaciones respecto a las decisiones tomadas.

Trabajamos sobre la base de 423 cuestionarios/casos, algunos respondidos de manera parcial, pero que, sin embargo, permiten aproximarnos a la mirada de los actores que participaron en los talleres de las AC y sus características. El número de cuestionarios respondidos por AC rondó entre los setenta y ochenta, con excepción de la AC realizada en Santa Fe, en la que obtuvimos ciento veinte cuestionarios respondidos. Estos números no se alejan demasiado del número total estimado que asistió a los talleres realizados en cada AC, el cual es menor al público reunido al momento de inicio de las mismas (actos de apertura).

---

<sup>10</sup> El equipo agradece la voluntad y disposición de los equipos técnicos del PEP dentro de la Secretaría de Municipios y Comunas que, en cada una de las AC, nos ayudó a instrumentar los cuestionarios y de este modo acceder a la mirada de los participantes.

## Los dispositivos participativos del PEP

Como ya dijimos, la regionalización es entendida desde el Gobierno provincial como una tríada que incluye descentralización, participación y planificación estratégica. Una vez tomada la decisión de dividir la provincia en cinco regiones, fue indispensable comenzar a pensar proyectos a largo plazo. El propósito del PEP *“es contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones, donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias a largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provinciales”* (PEP, 2008:67). Se propusieron para ello, tres líneas estratégicas a ser alcanzadas: a) territorio integrado, b) calidad social y c) economía productiva. Cada Región, entonces, es analizada en torno a tres ejes de trabajo:

*Físico- ambiental:* comprende proyectos territoriales vinculados a obra pública de arquitectura e ingeniería, transporte y movilidad, saneamiento y sustentabilidad y provisión de servicios básicos. Busca identificar y construir un banco de datos vinculado a la reserva de suelo para obras de interés público.

*Económico- productivo:* orientado a la promoción y asesoramiento a actores regionales vinculados a cadenas productivas y de valor regional. Control y aplicación de normas y procedimientos establecidos.

*Socio-institucional:* reúne proyectos estratégicos vinculados a áreas de educación, salud, cultura, justicia, seguridad, derechos sociales, participación ciudadana, cooperación público-privada y reforma del Estado.

Estos ejes son trabajados en los cuatro dispositivos diseñados en el marco del PEP.

### *Las Asambleas Ciudadanas*

*“...La Asamblea es tal vez el [dispositivo] más simbólico, el más masivo... es muy valorado por las instituciones y por los ciudadanos, mantiene el número, a veces crece un poco... en estos casos siempre puede haber fluctuaciones pero en general estamos conformes con la convocatoria” (Mónica Bifarello, Secretaria de Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe).*

Las AC<sup>11</sup> son reuniones abiertas y participativas, en las que autoridades del Estado provincial, Gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil proyectan juntos su futuro y dan seguimiento a los proyectos contenidos en el Plan Estratégico Provincial. Se trata de una modalidad que convoca a santafesinas y santafesinos en cada Región y

---

<sup>11</sup> Extraído de

[http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial/content/view/full/114889](http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/114889)

que se celebra en escuelas públicas de la provincia.

Los participantes trabajan –en relación al PEP– en talleres estructurados en torno a una metodología especial para cada AC, habiendo sido propuesto para las rondas del año 2011 el trabajo en micro regiones. Éstas son sub-áreas al interior de cada Región que parecen haber alcanzado un alto grado de aceptación, permitiendo agilizar el trabajo en talleres<sup>12</sup>.

*“La estrategia de discutir micro regiones está buenísima porque te da otro tipo de panorama, hubo mucho más compromiso, hubo mucho más entendimiento y se generaron lazos amistosos” (Facilitador Asamblea Ciudadana).*

Iniciadas en el año 2008, se han hecho aproximadamente cincuenta y cinco AC en las cinco regiones. De acuerdo con los datos brindados por la Coordinación Técnica del PEP en base a las inscripciones a las AC la participación, muy pareja en cuanto a la presencia de mujeres y varones, ha sido la siguiente:

ASAMBLEAS CIUDADANAS											
	2008				2009		2010		2011		Total
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	
Región 1	820	453	336	278	179	234	160	144	113	181	2898
Región 2	560	371	311	205	198	220	162	172	110	134	2443
Región 3	785	460	463	258	213	312	179	280	239	207	3396
Región 4	716	470	428	302	264	232	114	150	161	131	2968
Región 5	284	296	151	171	116	157	124	118	122	121	1660
TOTAL	3165	2050	1689	1214	970	1155	739	864	745	774	13365

Elaborado por la Coordinación Técnica del PEP

Respecto a la frecuencia de asistencia a las AC, un 30% (ciento veintisiete casos) de las personas encuestadas en la última ronda, declaró estar participando por primera vez mientras que el 65% de los encuestados ya lo había hecho en otras oportunidades. Esto permite dar cuenta de los niveles de compromiso y fidelización que la propuesta de planificación estratégica del Gobierno provincial ha logrado en los diversos Nodos. También permite advertir –en esta instancia de avance del PEP– cuántas personas se ven atraídas y compelidas a participar.

En términos desagregados –y en relación a la segunda ronda de AC del año 2011–, la Asamblea de Rafaela contó con el mayor porcentaje de asistentes que participaban por primera vez (45%) seguida por la Asamblea de Reconquista, donde el mismo segmento representó el 33% de los asistentes. Las siguen Rosario y Santa Fe con un 29% y 27% respectivamente que participaban por primera vez. En Venado Tuerto, el 15% de los asistentes lo hizo por primera vez.

Respecto a la forma en que el Gobierno difundió y los ciudadanos conocen y se enteran de la realización de las AC, se advierte que alrededor de un 40% de participantes recibió una invitación por correo postal; un 26% recibió la invitación por correo elec-

<sup>12</sup> Como se desarrollará más adelante, el trabajo a partir de la estructura de microregiones es una innovación que se dio a partir del propio desarrollo de la política participativa.

trónico, un 16% se enteró por comentarios de amigos/conocidos y sólo un 4% lo hizo por medios de comunicación masiva (radio y televisión). La invitación personalizada, por correo postal o electrónico parece ser lo más efectivo a la hora de hacer conocer y comprometer a los ciudadanos a asistir a esta instancia de planificación, aunque también supone el riesgo de sesgar el público –por supuesto, siempre a favor de “amigos”- si no median criterios de representatividad en la selección de los destinatarios de esas invitaciones.

### *Los Consejos Regionales de Planificación*

*“Los CRP también son muy interesantes, obviamente en cada Región tienen sus particularidades, pero son como espacios más acotados de instituciones que van siguiendo el proceso del Plan” (Mónica Bifarello, Secretaria de Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe).*

Los CRP<sup>13</sup> son órganos de carácter consultivo, asesor y promotor del proceso de planificación estratégica de la Provincia de Santa Fe.

Su tarea principal es desarrollar acciones que promuevan el diálogo, la coordinación, la negociación y la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil sobre los temas y proyectos estratégicos definidos como prioritarios.

En cada Región hay un Consejo de Planificación, que es presidido por el coordinador del Nodo y que está integrado por funcionarios del Gobierno provincial, de los Gobiernos locales, legisladores, miembros de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, miembros de cooperativas, mutuales, asociaciones y agencias para el desarrollo, universidades e institutos terciarios y polos científicos.

Los datos oficiales de la participación en los CRP son los siguientes:

CRP		
	2010	2011
Región 1	200	100
Región 2	110	80
Región 3	180	210
Región 4	150	90
Región 5	60	70
Reunión Anual	400	370
TOTALES	1100	920

Elaborado por la Coordinación Técnica del PEP

Según testimonios de los entrevistados, los CRP han logrado cierto arraigo entre las instituciones participantes, las que sostienen su presencia y han sido partícipes de decisiones macro en el marco del PEP. Aquí la participación que se promueve es de menor convocatoria, mayormente técnica, profesionalizada y corporativa<sup>14</sup>. Se trata de

<sup>13</sup> Extraído de

[http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial/content/view/full/116353](http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/116353)

<sup>14</sup> La conformación de los CRP puede verse en Anexos.

sectores de poder e influencia sobre las políticas públicas en general que a partir de los CRP desarrollan nuevas redes.

*“En ese Consejo Regional son cuarenta integrantes pero vos tenés confluyendo allí seguramente más de doscientas o trescientas instituciones... Como esos cuarenta bajan después en su territorio, bueno... eso es una cosa tal vez a mirar si funciona [sic] ese ida y vuelta” (Jacinto Speranza, coordinadorcoordinador de Reconquista –UCR–).*

*“El Consejo Regional, quizás es lo que más se destaca [del proceso de planificación estratégica] porque se logró consolidar un grupo de treinta personas que mantiene regularidad, constancia, o que se ha apropiado de las herramientas... Todos los funcionarios que participan en todas las reuniones del Consejo destacan el funcionamiento que se ha logrado en éste en cuanto al sentido de pertenencia que tienen...” (Carlos Iparraguirre, coordinador Nodo Santa Fe).*

### Los Foros

*“Otros dispositivos nuevos son los Foros. Nosotros nos dedicamos al tema jóvenes y pueblos originarios; podríamos incorporar temáticas vinculadas a otros actores. Creímos que eran como dos necesidades que surgían fuertemente de las primeras asambleas de diagnóstico...” (Mónica Bifarello, Secretaria de Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe).*

Los Foros<sup>15</sup> son espacios de encuentro y diálogo donde la participación es definida en función de una temática específica. Tal es el caso de los jóvenes y comunidades de pueblos originarios.

Desde 2009 a la fecha se realizaron más de veinte encuentros que permitieron que los jóvenes y los representantes de las comunidades originarias incorporaran su propia perspectiva al proceso de planificación estratégica.

Desde la perspectiva del gobierno, los FJ conciben a la juventud como un actor estratégico del desarrollo de la sociedad, protagonista de los procesos de cambio y generador de espacios de participación y acción. Este tipo de foros fomenta la participación de las y los jóvenes en la elaboración de políticas públicas, originando la construcción del primer Plan Provincial de Juventudes del país.

A continuación vemos cuántos jóvenes han participado:

FORO DE JÓVENES	
2009	
Región 1 (Avellaneda)	270
Región 2 (Tostado)	250

<sup>15</sup> Extraído de [http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial/content/view/full/116355](http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/116355)

Región 3 (Santa Fe)	350
Región 4 (Rosario)	370
Región 5 (Firmat)	180
<b>TOTALES</b>	<b>1420</b>

Elaborado por la Coordinación Técnica del PEP

FORO DE JÓVENES		
2010		
Región 1	Villa Ocampo	90
	Vera	150
Región 2	Suardi	123
Región 3	San Carlos Sud	40
	Laguna Paiva	85
Región 4	Villa Constitución	85
	Cañada Rosquín	80
Región 5	Rufino	82
<b>TOTALES</b>		<b>735</b>
<b>2011</b>		
para el año 2011 se realizaron 3 foros preparatorios de apróx. 30 personas y luego el Foro social joven en Rosario en el que asistieron 482 jóvenes		

Elaborado por la Coordinación Técnica del PEP

Por su parte, los FPO se orientan al diálogo de las comunidades entre sí y con el Gobierno provincial con el objetivo de fortalecer su identidad, generar líneas de acción tendientes a promover la igualdad de oportunidades y su desarrollo desde el respeto y la interculturalidad. La cantidad de participantes en los FPO puede verse a continuación:

FORO DE PUEBLOS ORIGINARIOS			
	2009	2010	2011
Región 1	100	90	80
Región 2 y 3	200	0	0
Región 4	240	150	100
Región 5	100	70	90
<b>TOTALES</b>	<b>640</b>	<b>310</b>	<b>270</b>

Elaborado por la Coordinación Técnica del PEP

## Una observación de las Asambleas Ciudadanas

A continuación describimos como se desarrollan en la práctica las Asambleas Ciudadanas desde nuestro punto de vista. Para ello, cinco miembros del equipo asistimos a cinco asambleas en el segundo semestre de 2011, tomamos notas, hicimos entrevistas y sacamos fotos<sup>16</sup>. Nuestra idea es que para analizar la participación hay que ver como se da realmente en los territorios.

### *Disposición del lugar de la Asamblea y llegada de la gente*

Las cinco asambleas que observamos se realizan en escuelas de Reconquista, Santa Fe, Venado Tuerto, Rosario y Rafaela. Su horario de comienzo está pautado a las 17. En todas, la gente va llegando de a poco, en grupos y sola. El lugar está acondicionado con 1) un ingreso en el que hay una mesa con un mapa, libros del PEP y números que luego la coordinación irá entregando a los participantes que llegan, para que se ubiquen en los talleres por ciudad de procedencia, también hay un tv en el que se pasa un video del PEP; 2) un salón de actos con sillas y un estrado flanqueado por una bandera de Santa Fe y dos *banners* del PEP; 3) entre cuatro y seis aulas en las que se harán los talleres, con sillas, mesas, mapas y papelería.

Las escuelas a veces son confortables, están limpias y frescas; otras veces, son calurosas y no están tan limpias. La señalización del espacio, aunque su diseño y provisión es centralizada por el equipo organizador, es dispar: en algunos lugares resulta más clara que en otros (generalmente, cuando la escuela tiene dos plantas la señalización es más confusa e insuficiente que cuando tiene una sola).

Hay gente preparando la actividad: técnicos de sonido, fotógrafos, personal de maestranza de la escuela y docentes, facilitadores de la Provincia (6 o 7), una coordinadora técnica y un coordinador general. Salvo el personal escolar, los demás vienen en dos combis desde Santa Fe (donde está la coordinación técnica del PEP) y Rosario. Los facilitadores y el equipo técnico de la provincia se reúnen para una charla de organización.

La gente va llegando, en media hora el salón se llena. Hay ministros caminando entre la gente. Se forman grupos informales de gente parada. Las charlas son a media voz, hay buen clima, las caras son de interés, de mirar a quiénes llegan. Algunos de los participantes “alardean” sobre aparecer o figurar en el libro del PEP. En la mesa de entrada la gente se anota, se la da un número, puede retirar un ejemplar del libro del PEP y se lleva un lápiz y un prendedor.

---

<sup>16</sup> Fotos de las cinco asambleas –junto a muchos otros materiales del trabajo de campo– pueden verse en el sitio web del proyecto:  
<https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion/proyecto/proyecto-sectel/trabajo-de-campo>

### *Presentación de la Asamblea*

El gobernador de la Provincia entra al salón con otros funcionarios. Pasa entre la gente, saluda, se besa con la gente y saca fotos. Se ubica en la primera fila junto a las autoridades locales. A eso de las 17.45 la gente ya está sentada y una locutora hace la presentación general, nombrando a las autoridades presentes. Pasan un video. El salón está lleno, hay gente parada, hay un murmullo intenso pero el sonido es bueno, tal vez demasiado fuerte. Termina el video y hay un aplauso.

Se le da la palabra al gobernador, que hace un recuento de lo diseñado y lo hecho en el marco del PEP desde 2008.

A las 18 termina la parte plenaria y se invita a la gente a entrar a los Talleres.

Muchas personas no van a los talleres, se conforman con estar en la plenaria y enseguida se van. Para quienes se quedan, el camino a los Talleres no siempre es claro por deficiencias en la señalización. Aunque esto va mejorando con el correr de las Asambleas.

### *Ingreso a los Talleres y explicación del funcionamiento*

En el Taller la gente se ubica en torno de dos o tres mesas, cada una con un plano de la región. Suele haber buena predisposición para la charla. El o la facilitadora se presenta (puede ser del gobierno provincial, del municipio de Rosario o del Nodo) y hace una breve historia del PEP. Luego suele pedir que se presenten rápidamente los participantes, cosa que no es para nada sencilla (más tarde, si llega a entrar más gente, no se le pedirá que se presente).

Los participantes se presentan mayormente haciendo hincapié en algún tipo de representación. Son pocos los vecinos de “a pie” pero lo explicitan claramente. En un Taller una mujer comenta “represento a las mujeres en general y como trabajadora social hay muchos temas que me interesan”.

A veces se le pide a la gente que ponga un nombre al grupo, pero se hace a las corridas y sin prestar demasiada atención. Nadie luego le da mayor importancia a ese nombre.

Se explica la consigna: interrelacionar las obras y proyectos decididos en años previos. Se propone agregar el texto al margen del mapa que se desee. Se dispone una hora para este trabajo. La consigna resulta confusa muchas veces. Pero también observamos que de una asamblea a la siguiente hay cambios en las consignas tomado nota de las deficiencias percibidas y buscando mayor precisión (lo que revela que el equipo organizador está atento). También hay facilitadores y facilitadoras que hacen las cosas de manera más clara, con flexibilidad y sentido del humor; cuando eso ocurre, el tiempo utilizado es el mismo, pero el desarrollo del taller es mejor.

Los ministros del gobierno provincial entran en los talleres, se acomodan en las mesas como si fueran un participante más. Lo mismo hacen funcionarios técnicos de menor jerarquía.

El gobernador pasa por los talleres, entra, se sienta, conversa un poco informalmente con el que está a su lado, es fotografiado, se queda cinco minutos y se va. A los observadores nos resulta fuerte simbólicamente este ingreso del Gobernador de a pie y solo al Taller, da una imagen de proximidad que se ve al mismo tiempo relativizada por su carácter seco y la impresión de que no parece interesarle más que formalmente lo que sus interlocutores eventuales le dicen.

El ruido ambiente en el Taller suele ser entre algo y bastante molesto. Algunos participantes atienden el teléfono dentro del aula (lo mismo hacen algunos funcionarios de segunda línea). Entra y sale gente. Entran cámaras, filman y sacan fotos sin pedir permiso (como nosotros tomamos notas), nadie se sorprende.

Por otra parte, en algún caso el calor es muy intenso. Tampoco se aprovecha siempre la existencia de luz natural. En general, observamos que los lugares concretos para el trabajo podrían ser más confortables.

### *Trabajo en talleres*

Luego de las explicaciones, la gente está dubitativa. A veces quienes empiezan a movilizar la mesa son funcionarios del gobierno, incluyendo a un ministro. El trabajo se empieza así, sin entender demasiado las consignas.

Hay algo de catarsis por parte de los participantes. No se siguen claramente las consignas brindadas por el facilitador y en algunos casos éste no interviene activamente para recordar los ejes de trabajo. En otros sí, va recorriendo las mesas y explicando una y otra vez. Ocasionalmente, parecería no haber mucha correlación entre el discurso del o la facilitadora (que habla de “proyectos”) y el de los participantes (bronca contra sueldos de los políticos, contra el hecho de que éstos no conocen la provincia, etc.). Otras veces, la discusión es intensa pero tranquila en nivel de voz y discordias, y la facilitadora interviene, sin que nadie la llame, opinando; ahí se nota cierto interés en dirigir la discusión hacia ciertos temas.

Alrededor de las 18.30 la gente se empieza a poner más interesada alrededor del mapa. El mapa tiene marcas de obras y servicios decididos en encuentros anteriores. Vuelve la facilitadora a decir que la tarea es tratar de vincularlos.

La palabra circula entre varias de las personas pero algunas no hablan o le hablan solamente a quien tienen a su lado. A veces aparece una voz dominante, por la actitud de saber o e mero volumen de la voz. En otras mesas se dan diálogos ricos y respetuosos.

En Reconquista se conversa respecto de caminos rurales y repavimentación de rutas, de la provisión de agua para toda la zona oeste de esta región. También se habla de la capacitación de personal.

En un Taller de Venado Tuerto, un participante plantea la necesidad de gas de diversas localidades de la región. Dice que sobre eso no hay ningún proyecto. La facilitadora le dice que lo agregue (pero que tenga en cuenta que eso puede ser competencia de la

Nación). Entre tanto, le pregunta a otro facilitador si proyectos que no están en el mapa pero sí en el libro del PEP hoy entran en el trabajo (si entran hay que agregar el que interese a mano en el mapa). La discusión es en torno al gas, quien lo promueve dice que hace 20 años que está en esto, que algo sabe. La gente se arremolina en torno al mapa. El que sostiene el tema del gas dice que por eso perdieron las elecciones en su comunidad, “apareció un peronista colgado de una rama diciendo que del gobierno nacional iban a meter 120 millones y nos ganó la elección” (este comentario es revelador de la percepción de los participantes de estar entre funcionarios y “amigos” del frente político de gobierno). Luego llegará una persona que hablará sobre el tema del gas con mucha autoridad, buscando consenso para un proyecto que se va revelando como de un grupo con intereses en el tema.

En un taller en Rafaela, un presente propone que las asambleas vayan rotando en el interior de la región, que es absurdo venir desde Tostado para encontrarse acá con alguien de una localidad cercana. Esta propuesta también apareció en otras regiones y ha sido tomada por el equipo organizador para lanzar las asambleas por micro-regiones.

En otro taller en Rafaela hay una funcionaria que hace de interlocutora ante una cuestión de discriminación. Hay tres personas de la comunidad Qom-Mocoví de la zona de Tostado. Hablan poco y muy despacio. Un muchacho de unos 30 años le dice “-pero no hablan”, “-bueno pero escuchalas, no les das tiempo” contesta la funcionaria que propone que la próxima ellos los inviten, hablen despacio y con tranquilidad y desde la propia comunidad. Acá el problema es el agua por un lado y las artesanías que la comunidad quiere comerciar.

Las conversaciones son animadas, hay buena cara e interés en lo que se habla. La gente habla con bastante autoridad. Muchas veces sucede que un funcionario municipal o provincial da precisiones sobre el alcance de alguna obra o servicio en discusión; en esos momentos se dan intercambios muy ricos en la medida en que el funcionario y los participantes se muestren abiertos al diálogo.

En alguna ocasión un facilitador está sentado en una mesa como un participante más, incluso emitiendo juicios de valor: “-me pongo en el lugar de ciudadano, olvidense de que estoy coordinando la mesa”. Esta actitud, lejos de facilitar genera confusión y ocluye el diálogo.

Luego de una hora, pasa la facilitadora invitando a redondear. Ahí se liberan algunas voces, surgen cosas más desestructuradas. En Vera, un productor se queja de que la regionalización no sirve para ciertos problemas, que para eso sirven más los departamentos (dentro de los cuales hay ciertos problemas específicos “¿qué tengo que ver yo con tal otra gente [de otro departamento]?”). Se alza la voz, no con mala onda pero sí con intensidad. Desde otra mesa se empiezan a dar vuelta, hasta que una señora chista para que bajen la voz. Esto lo hemos visto repetirse, que los propios participantes del taller intenten callar a otros, generalmente cuando están esbozando críticas a la gestión provincial.

### *Puesta en común y cierre de la Asamblea*

En un taller de Reconquista, cuando sugieren cerrar las mesas, un productor ganadero toma con permiso la palabra en el pleno. Pide que se habiliten máquinas para ralear bosque, un funcionario explica que la ley de bosques permite esto, que no hay problema (dice que han hecho más de 60 talleres para explicar esto). Explica largo y claro, responsabiliza indirectamente a las comunas que no lo han divulgado. La explicación parece satisfacer al público, que pide precisiones con conocimiento y es respondida de la misma manera. Un productor de Garabato dice que hace dos años que está esto y muchos productores no lo saben, que se corre la bola de que el bosque no se puede tocar y resulta que no es así. Un funcionario dice que hay evidentemente problemas de comunicación de la ley a los productores. Se señala que los principales afectados de esto han sido los trabajadores más modestos (hacheros por ejemplo) que sienten que se les han cortado las manos. Los facilitadores apuran con que los demás grupos terminaron pero este tema es muy convocante. El ministro del área, presente en la mesa, toma el guante y les pide a los productores que digan cómo es la mejor manera de comunicar, además señala que lo que se diga se integrará en el presupuesto provincial, avisa por último que los bajos submeridionales traerán soluciones a varios problemas. Dice que el problema no es agua o cloacas sino como generar condiciones de vida para quedarse en el territorio.

En otro taller de Reconquista una productora agropecuaria se queja de las retenciones (la plata que no llega a la provincia y en consecuencia, las obras que no se realizan). Otro ministro aclara que esa es una competencia nacional. Comenta sobre las deudas de la Nación con la Provincia. Un segundo funcionario provincial aclara sobre el Fondo Sojero, que permite a comunas e intendencias realizar ciertas obras.

Más tarde que temprano se comienza con la puesta en común. En un grupo en Reconquista, un hombre de más de 60 años comienza señalando que sin manejo del agua de los bajos submeridionales nada de lo discutido servirá para nada, porque sin eso la gente se va (como ha marcado el último censo). En otro grupo, un joven de 25 años señala que la prioridad es la conclusión de la ruta 3, el tema del agua potable en los bajos submeridionales, el tema de salud pública, mejoramiento de rutas provinciales, creación de carreras terciarias de oficio apuntando a la juventud (se piden precisiones de qué oficios). En un tercer grupo una mujer de 45 años señala mejoramiento de riego en sitios específicos, cosecha de agua, construcción de planta transformadora para Vera, vivienda y propiedad de la tierra (se pide precisiones de donde se localiza la demanda de vivienda), morguera, escuela que hace seis años que no tiene copa de leche (un hombre le dice que esa escuela sí tiene copa de leche y la señora le dice “-no señor, yo soy la directora de esa escuela”).

En un taller de Venado Tuerto, un representante de pueblos originarios presenta un proyecto de economía sustentable con recuperación de tradiciones y mano de obra locales, para lo cual ha venido expresamente. Ha sabido ampliar el proyecto en el transcurso de la mesa para incluir más allá de las comunidades indígenas (a inmigrantes). Logró que su proyecto fuera el proyecto de su mesa (así como en otra mesa alguien logró lo mismo con la cuestión del gas, apoyándose en demandas preexistentes). Enseñada se pone un poco aburrido cuando lee algo previamente escrito. Luego pasa a un

segundo proyecto, de transformación de la producción local en la zona (en vez de la soja “que se va al puerto sin dejar nada”).

Algún participante pide “que lo que escribimos no quede en cajones”. En otro Taller, algunos participantes se disgustan porque creen que hay obras que se priorizan para otras regiones de la Provincia. Pero en general, la gente parece deseosa de que el Taller durara más tiempo y manifiesta conformidad con el proceso en general.

En alguna observación, nos ha parecido repetitiva y aburrida la puesta en común. Es complicado para los facilitadores poner tiempos y moderar sin coartar.

Para terminar se reparte una carta para dirigirse al gobernador y nuestra encuesta. Cuando la gente se va se le entrega un video con producciones de la Señal Santa Fe.

Luego de que los participantes se retiran, los miembros del equipo organizador levantan los distintos elementos utilizados, se suben al transporte y llevan todo a Santa Fe.

## La relación entre representación y participación

### *La opinión de los representantes*

Todo proceso de incorporación de políticas que promueven la participación ciudadana a través de canales alternativos a los propuestos por la política representativa, interpela a los actores tradicionales. En este sentido, las experiencias de introducción de políticas innovadoras de gestión impulsadas desde los Gobiernos, impactan en las prácticas ejecutivas pero sobre todo en las legislativas.

Cuando estas políticas se desarrollan en el nivel subnacional, son los cuerpos legislativos locales y provinciales, como espacios “naturales” de delegación y deliberación, los ámbitos donde pueden manifestarse más claramente las tensiones entre los elementos introducidos por la participación ciudadana y las formas tradicionales del ejercicio de la representación.

En el caso de las políticas que proponen una reorganización territorial, que involucran al mismo tiempo un proceso de participación ciudadana y de descentralización, puede generarse otro foco de tensión entre las autoridades ejecutivas locales, legitimadas por el voto popular de sus municipios y comunas y las autoridades que, delegadas por el Poder Ejecutivo provincial, se instalan en esas jurisdicciones.

Si bien es posible entender la relación entre representación y participación como una ecuación complementaria, no excluyente de las potencialidades que implican para el lazo entre gobernantes y ciudadanos, hay que interrogarse, a la luz de los procesos concretos, cómo el estímulo a la participación de ciudadanos y organizaciones de diversa naturaleza impacta en los actores que ejercen la representación en los distintos niveles.

En este sentido, los actores pueden compartir el fundamento de la introducción de estas políticas. Desde la perspectiva de la democracia participativa, se plantea la ampliación de la esfera de la política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos. La participación persigue la articulación de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (Dagnino *et Al.*, 2006). Sin embargo, es en el proceso de implementación donde se hacen más evidentes las disputas por el poder político.

### *La regionalización desde la perspectiva de los representantes*

Desde la perspectiva de los responsables políticos y técnicos del proceso de regionalización provincial, se concibe a la región como una estructura flexible donde las fronteras son dinámicas, abiertas y permeables y se trata más bien de bordes o cercanías

dentro de un espacio simbólico donde el territorio y la cultura aportan el anclaje necesario para su localización. Ello se debe, fundamentalmente, a la *concepción de la provincia como red* (PEP, 2008:14), en la cual los Nodos –las cinco ciudades más importantes de la Provincia en términos de significación regional, infraestructura y peso socioeconómico– son entendidos como núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y poder de una manera no jerárquica, facilitando la integración de los actores regionales:

*“La regionalización posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales. De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial” (PEP, 2008:18).*

El territorio, en este contexto, no es entendido sólo como una delimitación física, es decir, como porción de tierra, sino que incluye las relaciones sociales que en él se despliegan y le otorga características particulares. Se lo define como espacio geográficamente delimitado que aparece constituido, construido y resignificado por la compleja trama de vínculos que sus habitantes establecen sobre él.

Los criterios para la delimitación de las regiones fueron múltiples: en palabras del gobernador Hermes Binner y de funcionarios gubernamentales, se trataron de captar *“los caminos de la gente”*, es decir, las interacciones efectivamente desarrolladas en el territorio. En esta tarea, la gestión empleó indicadores diversos tales como redes de rutas existentes, Necesidades Básicas Insatisfechas, patrones productivos, criterios de vecindad, densidad institucional, caracteres topológicos, consumo de servicios (salud, educación, etc.), vías férreas, entre otros.

Sin embargo, podemos incorporar más elementos que pueden haber influido –como criterios complementarios– para definir los límites de las nuevas regiones. La intención de atemperar la incidencia de ciertas estructuras tradicionales de construcción de poder en el territorio –como la representada por los senadores departamentales, en su mayoría del Partido Justicialista– y la necesidad de promover vínculos de lealtad entre las autoridades provinciales y locales, pueden pensarse como racionalidades alternativas que influyeron en el diseño del “nuevo mapa provincial” deseado.

A estos elementos se les sumó la discusión pública con diferentes actores sociales en las primeras jornadas regionales y AC, experiencias que no arrojaron ningún cambio a lo propuesto por las autoridades estatales, pero que no obstante introdujeron algunas discrepancias, tal el caso de la Región 2 –Nodo Rafaela–, donde muchos actores tuvieron percepciones diferentes sobre la propuesta del Gobierno, basadas fundamentalmente en las relaciones económico-productivas que los acercan más a la Región 3 (Nodo Santa Fe) que a la Región 2, que comparten con zonas del noroeste provincial (Marengo, s/f: 16).

Sin embargo, y más allá de lo argumentado, ningún funcionario del gobierno provincial entrevistado ha podido dar cuenta de las razones precisas por las cuales se ha tomado la decisión de dividir la provincia tal como se lo ha hecho:

*“...era un poco reconocer los caminos de la gente, decir bueno, en qué hospital va el que vive en la costa, o dónde va a hacer sus trámites de gestión el que está en Ceres... Entonces se fueron determinando esas ciudades cabeceras, o Nodos, donde Venado Tuerto, Rafaela, Santa Fe, Rosario, Reconquista, un poco cumplen ese rol naturalmente, de mucho tiempo atrás en la vida de la gente de esa región. Sin duda hay puntos –sobre todo los bordes o límites– donde esto es más difuso y donde por allí diariamente nos encontramos con que la estructura actual no resuelve esos problemas. Pero siempre se plantea que todo es algo flexible” (Carlos Iparraguirre, Coordinador Nodo Santa Fe).*

Por otra parte, dicha regionalización no está exenta de tensiones, sobre todo provenientes de sectores de la oposición encabezados por el intendente de Rafaela Omar Perotti. La Región 2, con Nodo en su ciudad, ha sido la más controvertida:

*“... fuimos advirtiendo, por escrito, al Gobierno provincial de que nosotros no estábamos de acuerdo con la división de regiones, en particular en la nuestra, que es la que analizábamos, porque las regiones conceptualmente tienen un origen histórico y económico... y esto cercenó el sistema, partió lo que la historia y el origen económico y de idiosincrasia había hecho... Y esto a qué lleva? A una dualidad, porque el movimiento económico, la vinculación de las entidades, sigue siendo muy fuerte... Aquí me parece que hubo un capricho, es decir, `esta es la definición y no se toca...´. No se han respetado los caminos de la gente” (Omar Perotti, intendente de Rafaela –Partido Justicialista–. Énfasis nuestro).*

Tal como podemos apreciar, uno de los mayores desafíos de este nuevo ordenamiento territorial –por tratarse de una regionalización “desde arriba”– es la apropiación por parte de la ciudadanía de esta nueva configuración del territorio.

Si bien es cierto que algunos entrevistados coinciden en señalar cierta incorporación –no exenta de confusiones– al lenguaje cotidiano de nociones y términos como “regionalización”, “Nodo”, “Región” y que se ha generado (al decir del coordinador del Nodo 4) una “doble ciudadanía” que ha disminuido la exclusiva referencia a Santa Fe en tanto ciudad sede de la administración estatal, no parece existir aún, por parte de los santafesinos, un pleno conocimiento y mucho menos una clara identidad con esta política clave de gobierno.

Probablemente, uno de los pilares de la tríada de la regionalización, la participación ciudadana, sirva para alcanzar mayores niveles de conocimiento e identificación con las regiones. Por el momento, incluso en las AC se visualiza una clara dificultad para que los participantes piensen a la Región como lugar de pertenencia. Se discute sobre realidades mucho más cercanas (la localidad o las localidades vecinas).

*“La gente vive en pueblos y ciudades y todo el mundo tiene sobre cada uno de esos pueblos, sobre cada una de las ciudades no solamente una pertenencia sino un orgullo de ser. Nadie se siente del Nodo 1, del Nodo 2 o del Nodo 3, se siente de Esperanza, de Tostado, de San Cristóbal y esto no podemos desconocerlo” (Omar Perotti, intendente de Rafaela –Partido Justicialista–. Énfasis nuestro).*

El ancla de la descentralización son los “Centros Cívicos” constituidos en los Nodos como dispositivos edilicios emblemáticos cuyo objetivo es expresar la presencia concreta e inmediata del Estado en cada una de las cinco regiones. Su especificidad actual-

mente pasa por ser la materialización más tangible del proyecto de regionalización, siendo el ámbito para la planificación territorial, la atención a las autoridades locales y la participación ciudadana de eventos convocados por el Estado provincial.

Empero, tal lo señalado por Carlos Iparraguirre, coordinador del Nodo Santa Fe, no basta con que los Centros Cívicos sean los espacios donde los ministerios puedan mostrar lo que se está haciendo; es necesaria además la presencia en ellos de funcionarios y profesionales del Estado que puedan dar otro tipo de respuestas técnicas sobre cada una de las regiones. El grado de la descentralización producido por la regionalización no ha alcanzado más que un estadio de desconcentración administrativa que requiere de mejoras para el verdadero acercamiento del Estado al territorio.

#### *Los senadores y su participación en el PEP*

En el caso del PEP, varios coordinadores de Nodo entrevistados reconocen con matices que los instrumentos participativos, como las AC o los CRP, pueden generar tensiones con los actores de los canales representativos tradicionales ya que abren nuevas instancias para que los ciudadanos se relacionen con el Gobierno provincial. El vínculo calificado que actores tradicionales de la representación, como Senadores o Intendentes, tienen con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en el nivel territorial, comienza a verse complementado con interlocuciones alternativas que se proponen en el marco de los dispositivos participativos, en los que se promueven vínculos directos con funcionarios del Gobierno provincial.

En este sentido, un coordinador de Nodo plantea:

*“... los Senadores siempre han sido... de alguna manera han tenido esa impronta de gestores y de mediadores, siempre están conteniendo además porque manejan recursos... También hacen aportes, digamos siempre se ha mezclado en algún momento eso, sobre todo en el interior, en las localidades que están más, eh... más lejos de la capital de la provincia. Un Senador de Santa Fe quizá no tenga tanta impronta como un Senador de 9 de Julio, de Vera. Por esos los Senadores tienen tanta presencia territorial y tanta fuerza en los procesos electorales...” (Dionisio Scarpín, coordinador Nodo Reconquista).*

Aunque desde el Gobierno provincial se ha aclarado que todos son convocados, a partir de las entrevistas a diversos Coordinadores de Nodo se advierte que los representantes legislativos, sobre todo si se trata de los de la oposición, han tenido escasa presencia en los dispositivos participativos. En este sentido:

*“los legisladores opositores han fijado posición en su momento de que no iban a participar y nunca participaron ni de las AC ni de los CRP” (Dionisio Scarpín, coordinador Nodo Reconquista).*

Para la coordinadora del Nodo Rafaela:

*“Los Senadores están invitados a participar, tenemos los diputados, los legisladores, o sea, hay una representación, pero están siempre invitados. Acá participan algunos diputados, hubo algunas oportunidades en que el Senador del Departamento Castellanos participó... el Senador Mitre en San Cristóbal ha participado, pero la verdad no es una participación muy activa, no hay un acompañamiento en ese sentido que uno pueda de-*

*cir que es significativo” (Natalia Enrico, Coordinadora Nodo Rafaela. Énfasis nuestro.)*

Aunque esta no necesariamente es la situación que se vive en los distintos Nodos, representa una opinión significativa de cómo se visualiza desde el lado de los ejecutores de la política la posición de los Senadores.

En todo proceso de reordenamiento territorial se genera una disputa de poder político. Más allá de que esto no sea un objetivo principal de la política, el manejo territorial de los actores representativos tradicionales se ve interpelado por la presencia de nuevos actores que pueden oficiar de canal de mediación con el centro de toma de decisiones que representa el Poder Ejecutivo provincial. En este sentido, si se trata de territorios cuyos representantes tradicionales pertenecen a signos políticos distintos del Poder Ejecutivo provincial, la incorporación de los dispositivos de participación inaugura una instancia de comunicación alternativa.

Como plantea una de las responsables del proceso:

*“... queremos que esto sirva para romper las intermediaciones políticas. Me parece que ese es el desafío. Los espacios participativos desafían la necesidad de un intermediario político para conseguir los bienes públicos, eso me parece que es muy interesante” (Mónica Bifarello, Secretaria de Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe).*

Para los actores gubernamentales provinciales a cargo de la política, los representantes tradicionales no ven una instancia de competencia:

*“...creo que se va entendiendo que eso no pretende competir con la representación de los Departamentos; simplemente es generar espacios de mayor proximidad donde también los Senadores puedan incluirse y acercarse...” (Director Técnico del PEP).*

Sin embargo, parece que en algunos actores de la oposición está presente la idea de la competencia con los poderes representativos tradicionales. En palabras de un entrevistado:

*“...puede que no hayan tenido como objetivo tan mezquino disputarle poder a los Senadores, aunque muchos de ellos lo han visualizado de esa manera” (Omar Perotti, intendente de Rafaela).*

El PEP abrió nuevos espacios de discusión sobre la representación territorial y aunque no surjan claramente de las entrevistas definiciones en tal sentido, promueve en distintos actores reflexiones nuevas sobre el mapa político de la provincia. El Presidente Comunal de Berabevú señala:

*“Está en crisis el tema de la representación de los Senadores. Que en 2011 elijamos un cargo por región está desfasado, una voz por Departamento no representa, pensar en una mayor representación, otro tipo de representación regional o territorial con mayor representación del abanico de territorios que están en la Provincia” (David Reniero, Presidente Comunal de Berabevú, Departamento Caseros, Región 5).*

Si bien su perspectiva no es necesariamente común a la del resto de los actores inter-

pelados, evidencia una perspectiva desafiante para reflexionar sobre el impacto de la regionalización a largo plazo.

Desde los responsables de la ejecución de la política del Gobierno provincial se plantea que puede combinarse la democracia participativa con la democracia representativa pero que no todos los actores lo interpretan de esta manera. En palabras de la responsable política:

*“De hecho, en general en los espacios participativos hay pocos legisladores, que serían quienes tienen la representación más pura, digamos, del voto. Entonces acá nosotros garantizamos la presencia del [Poder] Ejecutivo y a los legisladores se los invita. [...] al principio por la novedad participaban un poco más, pero después todavía me parece que hay una división entre los espacios de la representación y los espacios de la participación, me parece que en eso hay mucho que trabajar” (Mónica Bifarello, Secretaria de Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe).*

#### *Intendentes y presidentes comunales en el PEP*

En los dispositivos participativos es posible identificar una participación diferenciada de los representantes del Poder Ejecutivo local y de los representantes legislativos de nivel provincial.

En este sentido un funcionario describe las estrategias que a su entender despliegan los presidentes comunales:

*“...hablan con nosotros pero hablan con su senador, si tienen un diputado provincial hablan. Si es radical y tienen un amigo radical en algún lugar del gobierno provincial hablan con él. Lo que pasa es que para la gestión pública de una comuna es normal que se haga eso así, un presidente comunal que tiene una comunidad de mil habitantes, el tipo tiene que dar respuestas de todo, de acción social, de salud, de infraestructura, con muy pocas herramientas. Entonces tiene que recurrir a todo lo que tenga a mano” (Roberto Zampani, coordinador del Nodo Rosario).*

Para los Intendentes y Presidentes Comunales, la política de regionalización puede favorecer una llegada diferente al Gobierno provincial. Este elemento aparece referenciado en las entrevistas:

*“...mejoró la relación, es decir, el contacto fundamentalmente del Gobierno provincial, de las autoridades, de los distintos Ministros...” (Jacinto Speranza, intendente de Reconquista –UCR–).*

El mismo entrevistado hace hincapié en el estrechamiento de lazos entre actores públicos y privados en el marco del CRP:

*“Participamos, somos miembros plenos, digamos, del Consejo Regional de Planificación junto a un número importante no sólo de representantes de estamentos públicos sino también privados”.*

Para Presidentes Comunales de localidades del interior de la provincia, el proceso ha reportado en términos de visibilidad y vinculación con distintas instancias políticas en

términos horizontales y verticales. En este sentido, el presidente comunal de Berabevú ha sostenido que:

*“desarrollar una relación con Venado Tuerto hizo que tengamos más presencia y participación a la hora de diseñar el Plan Estratégico, que podamos sentar nuestra voz sobre cuestiones que refieren a rutas, energía... La participación nos permitió tener una identidad en la zona, contribuyó a que nos reconozcamos como región... Estar en una de las zonas más fértiles del país no quiere decir que estemos en las mejores condiciones... El Nudo es importante porque distintas autoridades podemos relacionarnos y discutir, entablar relaciones entre distintas comunas, previo a la regionalización” (David Reniero, Presidente Comunal Berabevú, Departamento Caseros, Región 5).*

Otros actores entrevistados, señalan matices en cuanto a la incorporación de autoridades locales en los dispositivos participativos. Un funcionario de Nudo dice:

*“Hay muchas (comunas) que sí, otras que directamente nunca participaron y hay otras que sí, que están comprometidas eh es muy, muy desigual, lo mismo que para las oficialistas...”. (Dionisio Scarpín, coordinador Nudo Reconquista).*

Otra funcionaria planteó que:

*“...hoy –y en las AC anteriores–, en todo lo que fue la experiencia en la Región 2, participan los Intendentes y Presidentes Comunales de todos los signos políticos. Hubo en su momento un planteo concreto en el Municipio de Rafaela... nosotros lo vinculamos directamente con una cuestión de diferencia política. De hecho el actual intendente [por entonces, Omar Perotti] fue candidato a gobernador. Digo: hay un planteo en su momento de no participar, ni de los CRP ni de las AC, pero hoy nuestro intendente ha estado en la AC anterior. Eso fue a principios del año pasado y de todas maneras, en lo que es el CRP, enviaban sus representantes. No participaba directamente el intendente pero sí había representantes del Municipio de Rafaela. Eso fue lo único. Después la mayoría de las instituciones convocadas participó y lo sigue haciendo de manera estable”. (Natalia Enrico, coordinadora Nudo Rafaela)*

Esto evidencia que los tiempos de la política electoral pueden impactar también en la participación de los representantes de los Poderes Ejecutivos locales en las AC, como parte de distintas estrategias electorales.

La forma que asumió el proceso de descentralización en el marco del PEP también generó diferencias con actores de la oposición. En palabras de uno de los opositores más importantes de la provincia:

*“la descentralización a fondo es la transferencia de poder y la transferencia de recursos y aquí no ha habido transferencia de poder ni de recursos. Aquí ha habido una mera desconcentración del Gobierno provincial, centralizador en cinco regiones, donde los responsables de las regiones no son los que eligió la gente sino que son los que designó el gobernador, más centralizador que nunca [...] No se le puede poner una campana arriba de lo que eligió la gente, por alguien que elige una persona que es el gobernador. El voto de ese Presidente Comunal, el voto de ese Senador vale tanto como el voto que obtuvo el Gobernador de la provincia y merecen un respeto distinto en la instancia” (Omar Perotti, intendente de Rafaela. Énfasis nuestro).*

Se evidencian con claridad las interpretaciones diversas que para los distintos actores puede tener la superposición de territorialidades que están cimentadas en acuerdos representativos distintos y se ve la participación diferenciada de representantes legislativos y ejecutivos:

*“Yo con los Senadores no tuve ningún tipo de relación. A todas las convocatorias que organizamos invitamos a los Senadores que corresponden a mi Región, en la que hay ocho Departamentos involucrados y salvo por el senador Juan Carlos Zabalza –que es Senador por el Departamento Rosario, que está en el mismo edificio nuestro y porque tenemos una relación de proximidad con parte de su equipo–, con el resto de los Senadores, sean radicales o sean peronistas, no hemos tenido ningún tipo de relación. Nos contestan los mails, nos dan el acuse de recibo de las invitaciones, pero no participan de las actividades. Con las autoridades locales sí, yo he trabajado muchísimo con las autoridades locales del peronismo y autoridades locales del Frente Progresista. Con las comunas he trabajado muy bien porque es otra dimensión, las autoridades locales independientes, peronistas, vecinalistas, radicales, socialistas, ahí sí notamos que hemos brindado un servicio, que hemos trabajado y que hemos trabajado bien y que hemos articulado tareas, actividades y les pudimos brindar algún servicio cuando ellos necesitaban, así que en ese sentido no tuve ninguna dificultad partidaria” (Roberto Zampani, coordinador Nodo Rosario).*

El PEP ha inaugurado nuevas representaciones que surgen a partir del proceso. Este es el caso de los Coordinadores regionales. El rol que este actor desempeñe a lo largo del tiempo dependerá de diversos factores: la profundización de la política, el grado de transferencia de recursos y responsabilidades así como también de las características propias del Nodo en el que desempeñe sus funciones:

*“...la función de las coordinaciones regionales también es un proceso de altibajos. La idea de las coordinaciones regionales encuentra su lugar claro en lo que tiene que ver con las actividades del Plan Estratégico y en lo que tiene que ver con el acompañamiento en las comunas más chicas en cada una de las regiones, ahí si hay un servicio que prestamos bueno. Yo como coordinador tengo un contacto con las comunas más chiquitas de mi región que ven no en mi persona sino en el equipo que le podemos servir de algo. Ahora hay un debate fuerte sobre las grandes ciudades, que para qué le podemos servir a una gran ciudad. Mi papel como coordinador ha servido para aceitar relaciones con el Municipio de Rosario, pero en sí nosotros no tenemos nada que darle a un municipio como Rosario que tiene una infraestructura inmensa. En cambio si tenemos mucho más que dar para apoyar a pequeñas comunas o a pequeños Gobiernos locales y después todos los municipios intermedios nos queda todavía un debate sobre cómo podemos acompañarlos” (Roberto Zampani, coordinador Nodo Rosario).*

### ***La participación y opiniones de los actores de la sociedad civil***

En este apartado trabajamos sobre los protagonistas de las AC. En primer lugar realizamos una somera caracterización de la población analizada, para luego abordar diversas dimensiones que consideramos relevantes en relación con la percepción de los asistentes sobre el proceso participativo.

#### ***Características de la población***

De las 423 personas encuestadas, un 51% correspondió al sexo femenino y un 45% al

sexo masculino, mientras que aproximadamente un 4% de encuestados no respondió este punto. Desde el punto de vista de la composición etaria, en las AC observadas encontramos una baja presencia de jóvenes. Clasificados por rangos, el que comprende las edades 19-30 años reúne casi un 7% de participantes mientras que el de 31-40 años un 14.4% (los dos rangos de menor peso relativo). El tramo 41-50 años es el de mayor frecuencia; en términos porcentuales representa el 23% de asistentes, mientras que el de 51-60 años representa el 19% de asistentes y el de mayores de 60 años un 18%. Alrededor de un 15% de quienes respondieron la encuesta no especificó su edad.

#### *Representatividad de las localidades en las Asambleas Ciudadanas*

De las 362 comunas y municipios con que cuenta Santa Fe, hubo asistentes de 88 localidades, esto es, participaron en las AC ciudadanos de un 24.3% de la totalidad de localidades provinciales.

#### *Acerca de la sociedad organizada*

De las 423 personas encuestadas, un 50% expresó estar representando a alguna organización en la instancia de la AC mientras que el 32% respondió por la negativa y del 18% restante no disponemos de datos.

Al consultar respecto a la organización representada, encontramos una gran diversidad actores: centros de jubilados, comunidades aborígenes, grupos de teatro, cooperadoras escolares, partidos políticos (seccionales y juventudes del Partido Socialista), medios de comunicación, cooperativas (vinculadas muchas de ellas a la provisión de agua), iglesias, organizaciones agrarias (Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural), clubes, bibliotecas, vecinales, mutuales.

Además de la referencia a organizaciones de la sociedad civil, también se presentaron participantes vinculados con instancias gubernamentales (Presidentes comunales, Concejales) u otras dependencias estatales (docentes de escuelas, responsables de centros de salud).

#### *Qué piensan los actores sociales de la regionalización?*

Las opiniones de los participantes encuestados en los talleres de las AC se vinculan a la intención de las autoridades provinciales de conocer las necesidades o realidades territoriales para resolver problemas, planificando las tareas con las que producir los cambios y las mejoras pendientes. Además de esto, los testimonios recogidos aluden a promover el desarrollo integrando y construyendo ciudadanía por medio del acceso a servicios como educación, salud, agua y vivienda así como otras obras públicas de rezagada ejecución en vastas áreas de la provincia.

Cabe destacar el señalamiento de los encuestados en cuanto a que la estrategia del gobierno provincial descansa en promover una mayor integración provincial, para la cual es necesaria mayor infraestructura que posibilite una mayor circulación “de factores” (personas, bienes, servicios, etcétera).

Además de lo anterior, otro grupo de referencias se orienta a poner de relieve la propuesta de mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos que encierra la iniciativa

de regionalización y planificación estratégica, proximidad necesaria a una estrategia de brindar mayores canales de comunicación y participación.

En ese sentido, los dispositivos participativos previstos en el PEP son vistos por funcionarios y ciudadanos como espacios de debate abiertos para pensar la provincia de manera estratégica y conjunta.

### *¿Cómo planificar los recursos provinciales?*

Consideramos interesante en este punto recuperar un análisis de las respuestas obtenidas en una de las preguntas del cuestionario auto administrado que realizaron los participantes de los talleres de las AC. Ante la pregunta “¿Cómo piensa que se planifican mejor los recursos provinciales? A través: 1. del PEP; 2. senadores provinciales; 3. diputados provinciales; 4. cada uno para cosas distintas; 5. otros”, un 37% se inclinó por el PEP y un 7% por los senadores, mientras que un 19 % sostuvo que cada instancia del menú se adecua mejor que otras según sea el caso.

Si discriminamos las respuestas según AC, Rafaela (42%) y Rosario (40%) representan los porcentajes más altos de respuestas a favor del PEP mientras que el más bajo lo ofrece la Asamblea de Venado Tuerto (casi 30%). A favor de la instancia senatorial la AC de Rafaela lidera (15%), seguida de Reconquista (9%).

Si bien conviene tomar estos resultados con cierta cautela dado que esta pregunta refleja un alto nivel de falta de respuesta, es interesante retenerla ya que a lo largo del proceso de investigación manejamos el supuesto de que las regiones menos “desarrolladas” económicamente –y también más alejadas de los centros de decisiones– podrían tener una vinculación más fluida con la figura del senador. Esta tradicional figura política representativa articularía y canalizaría (desde la perspectiva de los ciudadanos de dicho territorio) de manera más directa la orientación de los recursos provinciales. Las respuestas obtenidas, sin embargo, plantean una preferencia hacia la planificación estratégica, la cual representa una modalidad más innovadora y menos sujeta a los formatos más tradicionales de toma de decisiones. Sin embargo, hay que considerar también que los encuestados manifiestan que forman parte de la población más interesada en el ejercicio de formas de participación alternativas, lo que podría explicar la mayor frecuencia de la elección del PEP como mejor instancia para la planificación de los recursos provinciales.

### *¿Para qué van los ciudadanos a las Asambleas Ciudadanas?*

La motivación más señalada por los participantes para asistir a las AC es la *información* que ofrecen. Informarse, interiorizarse, intercambiar información se ubican como las primeras motivaciones que mueven a la participación. A esto podemos ligar el *conocimiento y monitoreo*: ver/conocer qué se está haciendo a nivel del gobierno provincial, cuáles son los proyectos que éste propone para las diferentes regiones, saber cómo evolucionan los proyectos ya en ejecución, así como tomar conocimiento y aprender sobre las acciones que llevan adelante las localidades participantes ante cuestiones compartidas (caminos en mal estado, dificultades en el acceso al agua o alguna energía, canalizaciones de campos, etcétera), intercambiar con ellas información (contactos en el gobierno provincial, prácticas con las que agilizar trámites administrativos, etcé-

tera) dan cuenta de la utilidad que el espacio reporta.

Una segunda motivación expresó los significados que más frecuentemente se vinculan al significante *participación*: opinar, debatir, aportar, decidir, proponer soluciones a los problemas. Esto demostraría una actitud en los encuestados que podría calificarse como más “activa” en cuanto a las razones que desatan su participación.

En tercer lugar, las motivaciones se ligaron con el *interés en temas o problemas específicos*, esto es, los participantes se propusieron incluir en la agenda de gobierno una cuestión puntual, exponer ante las autoridades un problema o demanda específica, dar a conocer o comentar las necesidades e inconvenientes de una localidad.

Para un cuarto conjunto de motivaciones, la participación fue percibida como un derecho pero también como una *virtud*, un deber, un valor *per se* positivo y democrático; los encuestados dieron cuenta aquí de las imágenes que evocan el ideal de ciudadano: la responsabilidad, el compromiso con lo que sucede y la transformación de la realidad, ser “militante” de la participación fueron algunos de los aspectos mencionados. Cabe señalar que estos testimonios hacen abstracción de la posibilidad de conflicto en el seno de este dispositivo.

Por último, las motivaciones de los encuestados radicarón también en el *compromiso partidario*: “apoyar al Gobierno”, “apoyar el PEP” y “contribuir a la construcción de este proyecto” dan cuenta de esta dimensión.

#### *Los sentidos de participar*

Los actores asignan diferentes sentidos a su participación en las AC:

*Instancias de trabajo*: para debatir, opinar, escuchar, expresar/exponer/manifestar, analizar, pensar, proponer, diagnosticar, elaborar, planificar, coordinar, proyectar, evaluar, priorizar, valorar, jerarquizar, apoyar, defender, concluir, decidir, elegir, aprobar-desaprobar, acordar.

*Experiencias personales de conocimiento-aprendizaje*: estudiar, comunicar, informarse, conocer, aprender, capacitarse, ejercitarse.

*Sentimientos de trabajo colectivo*: integrar, compartir, intercambiar, construir, interactuar, articular, encontrarse.

*Afectividad*: compromiso, risa, generosidad, sueños, creación, amistad, acercamiento a gobernantes.

*Cosas en juego (desde lo simbólico a lo más concreto/tangible)*: luchas, intereses, proyectos, rutas, obras, estrategia, pavimentación, agua, salud, seguridad, educación, acción social.

Esta multiplicidad de sentidos expresa la riqueza de la participación en las AC.

### *Lo bueno y lo malo de las Asambleas Ciudadanas para los participantes*

De acuerdo con las motivaciones señaladas, la percepción de los asistentes sobre las AC fue positiva, en tanto un 62% expresó que le gustó “mucho” y a un 31% “bastante”. Sólo a un 2% le gustó “poco”, mientras que un 6% no respondió a la misma.

Dados los importantes niveles de aprobación, se consultó acerca de las razones que fundaban esa percepción expresada por los asistentes -en base a los comentarios textuales cargados en la base de datos-.

Entre quienes percibieron de modo positivo las AC, se destacaron los fundamentos relacionados a conocer e informarse de la realidad de la región y/o provincia, los proyectos y sentirse parte de las decisiones. Estos testimonios dieron cuenta de la importancia que revistió para los participantes la dimensión del “reconocimiento”: “me sentí respetado”, “siento que puedo ayudar al Gobierno”, “se me escuchó”; son extractos de declaraciones que dejan entrever el carácter constitutivo que el reconocimiento del otro -y sus capacidades- guarda para cualquier práctica que pretenda convocar la participación; es a partir de este reconocimiento que parecería levantarse el amplio apoyo de la ciudadanía a esta iniciativa del Gobierno provincial.

Contactar a quienes están en las “oficinas” y quienes están “afuera” fue también un punto destacado. La cercanía con los gobernantes, el hecho de intercambiar experiencias, puntos de vista y avanzar en la integración entre las ciudades de la región y/o provincia: “-uno conoce lo que se hace en la provincia y expresa las necesidades de la localidad”. Entonces, al tiempo de plantear los propios problemas, se conocen los existentes en otros lugares, otras realidades. De acuerdo al testimonio de un encuestado:

*“de otra manera no nos encontramos con la gente de la región y no entendemos la problemática de los vecinos de otras localidades”.*

La valoración positiva con respecto a las AC se vinculó además con la “productividad” del trabajo realizado en los talleres, la posibilidad de “discutir fortalezas y debilidades de la región”, a la “accesibilidad” de la participación. Una lectura posible es que la participación se asoció a la percepción de los bajos costos ligados a ella-en términos de tiempo implicado, movilidad, etcétera- como también a que “no hay que ser erudito para participar”, a “cumplir un rol ciudadano” y “expresar derechos”, a “conseguir información” a partir del encuentro e intercambio que las AC promovieron.

Asimismo, las Asambleas Ciudadanas, con sus talleres, fueron vistas como instancias educativas en el sentido de que tales talleres hicieron posible extrapolar hacia las localidades un *dispositivo* de trabajo participativo bien evaluado por sus asistentes. Se percibió que es un espacio de construcción colectiva y en común, de intercambio y articulación de problemáticas y proyectos. En este aspecto, los encuestados destacaron la relevancia de los temas y propuestas así como la dinámica y estrategia diseñada para alcanzarlo (al PEP). En palabras de uno de los encuestados:

*“creo que estas experiencias son necesarias y necesitamos que estas dinámicas de trabajo sean enseñadas y llevadas a las diferentes localidades”.*

También surgió la evaluación positiva justificada en lo participativo de los talleres, por el hecho de que todos participaron, porque la participación ciudadana es buena en sí misma, “-la participación siempre es constructiva”. Se destacó que era un espacio de expresión, diálogo, debate y consensos, resaltando “lo democrático” que ello implica.

Entre quienes expresaron *disconformidad con las AC*, la misma se debió a cuestiones de organización y de logística del dispositivo, como ser las características del establecimiento educativo, la excesiva cantidad de personas para la realización de un taller que reporte cierta utilidad y el escaso tiempo asignado a la discusión.

Se señaló cierto “desorden” y “ruido” en los talleres, poca disponibilidad de tiempo: “-mucho tiempo al inicio [en referencia al acto de apertura] y poco para los talleres”, excesiva cantidad de gente en las aulas, poca presencia de ciudadanos no ligados directa o indirectamente a los gobiernos locales o provincial, falta de claridad en las consignas brindadas por el facilitador así como ausencia de dirigentes opositores y la imposibilidad de que la totalidad de los presentes pudieran hacer uso de la palabra.

Algunos comentarios manifestaron una falta de información previa para poder participar mejor, lo cual paradójicamente contrasta con el alto porcentaje de encuestados (73%) que señaló contar con la “*información suficiente para trabajar los temas que se discuten*”.

Por otro lado, estos participantes también fundaron estas percepciones en las dificultades que afrontaron para que el tratamiento de los temas pueda trascender las particularidades locales y ellos pensarse consecuentemente en términos de Región.

Venado Tuerto (68%) y Rafaela (70%) fueron las AC donde se expresaron los mayores niveles de conformidad bajo la respuesta de “mucho”, superando con holgura los porcentajes de las AC restantes (próximas a un 60%).

Probablemente vinculado a lo anterior, Venado Tuerto y Rafaela fueron también las AC cuyos participantes registraron menor cantidad de asistencia previa (49% y 46% respectivamente). Puede inferirse de aquí que, superada cierta resistencia a participar, la posterior evaluación de la experiencia superó las evaluaciones de otras AC de participación más frecuente.

#### *Acerca de la participación en las decisiones*

Al considerar los elementos mencionados a la hora de valorar la experiencia en las AC, una primera cuestión mencionada en las encuestas aplicadas a los asistentes fue la disponibilidad de información suficiente para trabajar los temas abordados. Como ya dijimos, el 73% respondió afirmativamente y el 20% dijo no contar con información suficiente para discutir los temas tratados.

Consultados acerca de su percepción sobre la toma de decisiones en las AC (“¿Le parece que tomaron algunas decisiones durante la Asamblea? 1. Sí / 2. No”), un 76% de los encuestados consideró que sí, un 17% que no y un 7% no respondió.

La influencia de los asistentes en tales decisiones fue percibida más bien como media-alta: un 57% consideró que ha influido “bastante”, un 17% de ellos “mucho” mientras que un 14% cree que ha influido “poco” y un 2% cree que ha incidido en “nada”. El 10% restante no sabe o no responde la pregunta.

Sobre el carácter de tales decisiones (en términos de decisiones “justas”), un 50% percibió que fueron “bastante” justas, un 40% indicó que fueron “muy” justas, mientras que sólo un 3% cree que fueron “poco” justas. El 7% restante no sabe o no responde la pregunta.

En relación a lo anterior se consultó en qué medida se cumplen desde su perspectiva los objetivos del PEP –“¿En qué medida diría que los objetivos del Plan Estratégico Provincial se están cumpliendo? En una escala de 1 a 10 (donde 1 es lo más bajo y 10 lo más alto)”–, 7 concentró la mayor frecuencia (en términos porcentuales, 24.8%), seguido por 8 (21.5%) y 6 (12.5%). Es decir, las puntuaciones comprendidas entre 6 y 8 concentraron casi el 60% de las respuestas (no se disponen datos sobre el 20% de cuestionarios procesados).

Como dato adicional, discriminando por sexo, podemos sostener que las frecuencias de las mujeres encuestadas supera a la de los hombres en los valores más altos (7,8,9,10) mientras que la frecuencia de éstos es mayor en los valores más bajos (4,5,6). Discriminando esta información según regiones, se observa que en Reconquista el mayor porcentaje (37.2%) correspondió al valor 7; en Santa Fe (al igual que en Rosario), también 7 fue el valor más alto sólo que seguido muy de cerca por el valor 8 (22.5%) –lo que indicaría una mayor ponderación sobre el avance de los objetivos–. En Rafaela y Venado Tuerto, 8 fue el valor con el porcentaje más alto (28.4% y 21.7% respectivamente).

Es llamativo el caso de estas últimas regiones ya que sus Nodos son de signo político opuesto al Gobierno provincial (Partido Justicialista en ambas ciudades), cuestión que también coincide con la menor ejecución de obras respecto a las otras regiones (ver Anexos).

# La profundización democrática a través de la participación

Como planteamos inicialmente, uno de los aspectos centrales de los estudios recientes acerca de las políticas participativas es aquel que se interroga por las consecuencias concretas que dichas políticas implican en términos de profundización democrática. Abordaremos cinco dimensiones de análisis en base a las cuales dar cuenta de esa profundización de cara a analizarlas en el marco de las AC: inclusión, deliberación, equidad, efectividad y creatividad.

## *Inclusión*

En relación con la inclusión, uno de los primeros aspectos a considerar es en qué medida la convocatoria para participar de los dispositivos de la política incluyó a los principales actores (individuos y organizaciones) vinculados con las problemáticas abordadas en el marco del proceso de regionalización y del PEP.

En este sentido, consultamos a los responsables técnicos de la implantación del PEP acerca de los criterios que se utilizaron a la hora de realizar la convocatoria. El responsable del equipo técnico del PEP contestó:

*“[se invitó] a toda la base [de datos] que nosotros tenemos y lo que pedimos en cada AC, por eso registramos a la gente, siempre con el ánimo de ir actualizando nuestra base para la próxima convocatoria mejorarla pero la hacemos [la convocatoria] a toda la base, estamos convocando entre tres mil y cuatro mil organizaciones e instituciones por región” (Pablo Ábalos, Director del Equipo Técnico del PEP)*

Desde la perspectiva de los Coordinadores regionales, la convocatoria ha sido inclusiva, garantizándose la amplitud de la misma. Si bien las invitaciones concretas se hicieron a organizaciones de la sociedad civil y autoridades de diversas reparticiones y jurisdicciones estatales, la convocatoria ha sido pública y abierta a todas las personas que quisieran participar. En pos de incorporar diversidad de voces, los responsables de la organización hicieron hincapié en invitar a los representantes de la oposición. Sin embargo, como indicamos en apartados anteriores, varios de los entrevistados refirieron que más allá de la masividad de la convocatoria, la participación de representantes legislativos, sobre todo de la oposición, fue esporádica.

En cuanto a la efectiva participación en el ámbito de las AC de distintas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general, se logró convocar a un amplio número, pero a la hora de ejercer la instancia de participación propiamente dicha, ese número de participantes disminuyó significativamente:

*“...si ustedes van a una AC hay una presencia masiva en la apertura y después en los tra-*

*bajos en talleres hay muchos que se van” (Carlos Iparraguirre, coordinador Nodo Santa Fe).*

A lo largo del proceso participativo, la incorporación de diversas estrategias tendientes a trasladar el lugar de reunión de las AC, pudo haber favorecido la inclusión de ciudadanos y organizaciones que de otra manera no hubiesen podido participar:

*“...porque cuando vos recorres las rutas de Santa Fe te das cuenta que tenés que bajar los decibeles; de hecho una de las estrategias fue sacar las Asambleas de los Nodos, la estrategia de discutir micro regiones esta buenísima porque te da otro tipo de panorama, hubo mucho más compromisos, hubo mucho más entendimiento y se generaron lazos amistosos” (Facilitador Asamblea Ciudadana).*

#### *Nuestra valoración de la inclusión en las AC: 4,6 (mucho)*

En general observamos que esta es la dimensión más fuerte en las AC. Vemos “mucha” inclusión, haciendo la salvedad de que hablamos de la inclusión de quienes están presentes en el dispositivo y no de la medida en que las AC incluyen a todos los actores relevantes de la sociedad.

Lo más visible es la confianza con que se mueven los participantes en el lugar, entre sí y con los organizadores. También se observa compromiso con la actividad y capacidad para intervenir activamente.

También observamos mucho respeto entre los participantes, diálogos informales que denotan confianza y heterogeneidad en los talleres, con la presencia en la misma mesa de mujeres y varones, jóvenes y viejos, funcionarios y miembros de la sociedad civil.

Comparativamente, es más débil la satisfacción que manifiestan con lo que consiguen participando allí y no siempre parecen conocer la diversidad de temas en discusión.

#### *Nuestra valoración de la calidad de los lugares de las AC: 3,8 (bastante)*

Parte de la inclusión se liga con los lugares físicos en que se reúne y trabaja la gente. En las AC nos ha parecido que en general el lugar en que se desarrollan es “bastante” adecuado.

En particular, lo mejor nos pareció la disposición de instrumentos de trabajo (mapas, papeles, fibrones, lápices), luego lo seguro y agradable del lugar.

No nos pareció tan adecuada la señalización del lugar y el aislamiento climático. Lo peor nos pareció, indudablemente, la insonorización de los talleres, con un impacto desfavorable inmediato sobre el diálogo de los participantes.

#### *Deliberación*

En términos de deliberación, como suele ocurrir en muchos dispositivos participativos, resultó difícil promover un diálogo de calidad, que permitiera elaborar respuestas para problemas que atañen a un interés más general y salir de los intereses estrechos que en muchos casos involucran a un reducido número de personas. En este punto, las palabras de una de las facilitadoras ilustra la dificultad de debatir problemas que atañen

a la Región en términos más inclusivos y generales:

*“...costó en algo que se va avanzando de a pocos: que pensarán en la Región. Cada uno pensaba en su problema, en sus instituciones, en su cosa muy local, muy particular, muy chiquita. Esto también fue un desafío. Yo creo que realmente los que van quedando, lo hacen con esa intención defender lo suyo, pero al mismo tiempo van entendiendo este concepto de Región” (Facilitador Asamblea Ciudadana).*

En el proceso participativo, a partir de la inclusión de voces diversas, pueden producirse conflictos que afectan los aspectos deliberativos del mismo. En este sentido, un intendente refirió:

*“Sí, hay situaciones yo no diría conflictivas sino que hacen un poco difícil actuar y que tienen que ver con el orden de prioridades. Tenemos necesidades de punta a punta [de la provincia] digamos, entonces al momento de definir cuál será la obra prioritaria es dónde se generan estas discusiones, dónde cada uno en su región, en la ciudad, en el pueblo, en el paraje de dónde proviene argumenta, digamos, a favor de lo propio pero me parece que nos ha ayudado también a que esos debates y esas discusiones –al darse en un marco tan amplio–nadie tenga... tapada la boca” (Jacinto Speranza, intendente de Reconquista –UCR–).*

*Nuestra valoración de la deliberación en las AC: 3,8 (bastante)*

Observamos en general que se delibera “bastante” en los talleres de las AC.

En particular, vemos como lo más positivo que se le brinda información en el momento a los participantes y que se da un ambiente de cooperación en los talleres. Se observan además muy pocos conflictos<sup>17</sup> a la hora de discutir los temas. Por otra parte, los participantes manifiestan bastante necesidad de contar con más información sobre algunos temas en juego. También se ve bastante disposición a hablar y escuchar al otro en los talleres, lográndose de esta manera construir acuerdos.

Cuando hay conflicto abierto se observa la implementación de estrategias para superarlo, por parte de los facilitadores y de los mismos participantes. Estas estrategias en ocasiones incluyen la deslegitimación de plantear una crítica, en otras buscan más construir acuerdos mínimos.

La necesidad de contar con más información es satisfecha muchas veces con la presencia de funcionarios políticos y técnicos.

Un punto débil en esta dimensión es que no siempre la información brindada por organizadores y facilitadores parece adecuada a los códigos lingüísticos de los participantes (es decir: es clara pero con lenguaje difícil). Otras veces, las consignas son directamente confusas.

---

<sup>17</sup> La falta de conflictividad debe analizarse cuidadosamente ¿manifiesta esto un positivo respeto entre participantes que son concientes y defienden intereses relevantes? ¿o la ausencia de conflicto tiene que ver con que los temas que se tratan son irrelevantes? ¿o que los actores presentes no representan al universo de actores relevantes para el tema en discusión? ¿o que el conflicto se reprime de distintas maneras en el desarrollo de los talleres?

Otros puntos débiles son que no siempre hablan todos los presentes en los talleres. No se observan tampoco muchos cambios de posiciones a través del diálogo, lo que podría sugerir una deliberación de baja calidad. Los participantes no parecen conocer qué se hará durante la reunión antes de que los facilitadores brinden la información. Tampoco parecen conocer las reglas del encuentro.

### *Equidad*

En relación con la equidad, vale relevar en qué medida las políticas participativas promueven (y consiguen) distribuir los bienes públicos para hacerlos accesibles a todas las personas, considerando tanto sus propios intereses como el bienestar común.

En este sentido, es posible recuperar opiniones que señalan los progresos que se han hecho para promover dicha equidad con la introducción de esta política participativa. El coordinador de un Nodo refirió:

*“... me parece que se van dando pasos de rutas que han unido localidades, pueblos que estaban aislados, lo de los Centros de Salud, no? El nuevo modelo de salud planteado creo que también apunta a ello, pero es un largo camino, hay que seguir y profundizarlo...” (Dionisio Scarpín, coordinador Nodo Reconquista).*

Para distintos actores, el PEP ha promovido la equidad, sobre todo por reconocer a la población de zonas postergadas y darles un espacio donde su voz sea escuchada. En cuanto a este punto:

*“...no digo que se van a solucionar todos los problemas pero por lo menos sí vamos a tener que tener una mirada más solidaria sobre aquellas zonas [más postergadas]” (Jacinto Speranza, intendente de Reconquista –UCR–).*

### *Nuestra valoración de la equidad en las AC: 3,4 (algo)*

Este es otro aspecto que observamos relativamente pobre en las AC.

Entre los participantes se observa muchas veces un interés más marcado en lo “propio” que en la comunidad (debe analizarse en qué medida esto podría ser de otra manera, o inclusive si es algo malo). No hemos visto que la facilitación implemente estrategias para transformar esto.

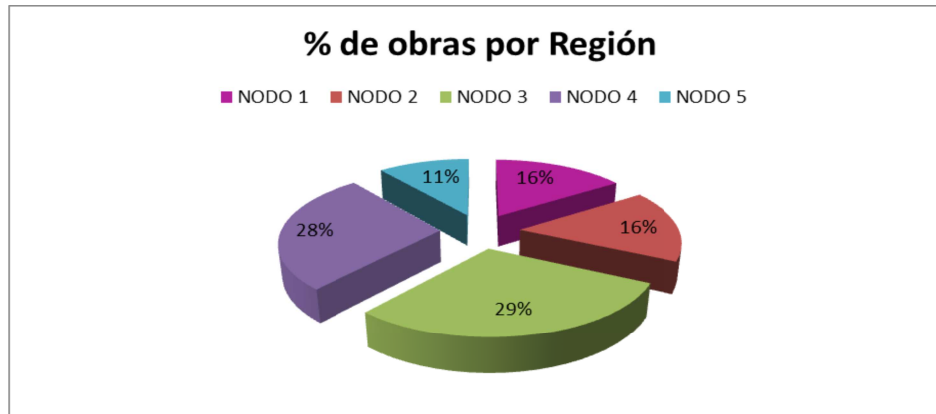
A favor, la participación se ve bastante equitativa en los talleres entre mujeres y varones, jóvenes y viejos, funcionarios y no funcionarios. De cualquier manera, también entre los participantes se ve monopolización de la palabra, deslegitimación del disenso y apropiaciones del saber.

### *Efectividad*

En cuanto a la dimensión de la efectividad, es importante evaluar la medida en que las políticas participativas resuelven los problemas y concretan lo decidido en el ámbito participativo en tiempo y forma, brindando satisfacción a las demandas identificadas por los actores involucrados en el proceso.

Esta dimensión nos lleva a analizar el proceso de ejecución de las obras que se decidieron en el marco del PEP. Durante el período de Gobierno de Hermes Binner (2007-

2011), se comenzó a ejecutar una importante proporción de obras previstas en el PEP a lo largo y ancho de la provincia. Analizando la información disponible en el sitio web de la provincia observamos que se ha ejecutado un total de 542 obras en 213 localidades de las cinco regiones (60% de las localidades poseen al menos una obra del PEP ejecutada), distribuidas del siguiente modo: 29% Región 3 (Nodo Santa Fe); 28% Región 4 (Nodo Rosario); 16% Región 1 (Nodo Reconquista) y 2 (Nodo Rafaela) y, por último, un 11% en la Región 5 (Nodo Venado Tuerto).



*Elaboración propia con datos oficiales*

Por otra parte, en relación a las categorías en que las obras han sido ejecutadas, encontramos una mayor priorización de las vinculadas a: educación (25%); agua potable (18%); vivienda (16%) y salud (12%).<sup>18</sup>

#### *Nuestra valoración de la efectividad en las AC: 4,3 (bastante)*

Observamos en general a la efectividad del dispositivo como uno de los puntos más altos de las AC.

En particular, la organización se muestra muy efectiva en el cumplimiento de los objetivos de cada actividad, la mayoría de las veces en los tiempos previstos. En esto es muy importante el papel desempeñado por la coordinación general y por los facilitadores.

Se observa que bastantes de las decisiones tomadas en reuniones previas han sido cumplidas o están en eso. Cuando no, se ofrecen explicaciones. También se expresan compromisos de devolución y seguimiento futuro por parte de los organizadores.

Hemos observado, sin embargo, que la tarea de los facilitadores es despareja y no siempre adecuada a la tarea de “facilitar” (y no “bajar línea” o coartar), cuando se va más allá del cumplimiento formal de objetivos y tiempos.

#### *Creatividad*

El último de los componentes considerados para relevar los resultados de una política participativa en términos de profundización democrática, es el de la creatividad. Esta dimensión presupone que en el encuentro de diferentes actores de la sociedad civil y el Estado se alcanzan resultados innovadores tanto en la definición de los temas comu-

<sup>18</sup> En la parte de Anexos puede consultarse un más amplio análisis de las obras por región.

nes como en las soluciones que se proponen.

De acuerdo a lo referido por los actores consultados, a partir del trabajo en los dispositivos participativos del PEP surgieron algunas ideas innovadoras para resolver problemas comunes, localizados territorialmente. Natalia Enrico, coordinadora del Nodo Rafaela señaló:

*“Nosotros recibimos un aporte concreto que era el armar un clúster lechero, un aporte que viene desde lo que es la Agencia Consular de Italia... y esto le da otra vuelta, o sea surgen aportes innovadores”.*

En términos de innovación, el propio Plan se vio interpelado en su diseño por propuestas que surgieron en el marco del proceso participativo. En este orden, tanto la idea de micro regiones como los dispositivos para orientar la participación de los pueblos originarios (FPO) y de las juventudes (FJ), aparecieron como una necesidad a partir de la propia experiencia del PEP:

*“La idea de micro regiones se nos terminó imponiendo. Nosotros creíamos que con la regionalización y el Nodo ya alcanzaba. Necesitamos trabajar en micro regiones, achicar el nivel. Lo vimos en otros dispositivos como son Pueblos Originarios y Juventudes; se ha buscado hacer actividades en otros lugares que no sean los Nodos. En sí mismo Juventudes y Pueblos Originarios fueron una innovación porque surgió de la necesidad en el marco del trabajo, de que eran dos actores que requerían una especificidad en su debate” (Roberto Zampani, coordinador Nodo Rosario).*

Si observamos los resultados de las encuestas aplicadas a los participantes de las AC relativas a este punto, observamos un porcentaje interesante en relación con la percepción sobre la producción de ideas innovadoras en el marco de la discusión. Frente a la pregunta: *“¿Se le ocurrió hoy aquí a Ud. o a otra persona una idea original para encarar un problema que hayan trabajado?”*, un 64% de los encuestados consideró que en los talleres surgieron ideas originales para encarar problemas, opinión no compartida por el 24% de aquellos, mientras que sólo un 12% no respondió la pregunta.

*Nuestra valoración de la creatividad en las AC: 3,2 (algo)*

En general, nos pareció que es en relación con esta dimensión que las AC tienen su desempeño más pobre.

En particular, se observa el planteamiento de pocas ideas originales por parte de los participantes. Esto puede estar asociado a que se ven pocos incentivos para ello por parte de la organización, por ejemplo en la forma de dispositivos lúdicos. Asimismo, cuando la facilitación brindada es muy esquemática u ocluyente, o las exigencias de cumplimiento de los tiempos son muy rígidas, eso no ayuda a la expresión creativa.

Más a favor, los participantes parecen divertirse en el ambiente bastante descontraído de los talleres. Los facilitadores tienen mucho que ver con hacer o no posible esto, así como con flexibilizar los tiempos.

## Conclusiones

A partir de la investigación realizada, creemos haber alcanzado de manera satisfactoria gran parte de los resultados que se habían previsto en la formulación inicial del proyecto.

En primer lugar, con esta investigación hemos aportado conocimiento acerca de las instancias participativas llevadas a cabo en el marco del PEP. Si bien originalmente habíamos planteado realizar un trabajo diacrónico, que involucrara un corte temporal 2007-2011, en el marco del proceso de investigación y frente a la dificultad de acceder a los datos disponibles, el trabajo se orientó fundamentalmente al análisis del presente, para reconstruir el proceso desde la perspectiva de los actores.

En segundo lugar, la investigación ha brindado elementos para caracterizar las percepciones locales sobre el proceso de regionalización provincial y ha producido información sustantiva con la que contribuir a futuras intervenciones estatales.

En tercer lugar, ha permitido analizar el tipo de relación establecida en distintos escenarios entre ciudadanos, organizaciones sociales y funcionarios estatales en el marco de los dispositivos participativos.

En cuarto lugar, esta investigación ha contribuido al estudio de los vínculos que se establecen entre las instituciones y actores propios de la representación y los que emergen a partir de la incorporación de políticas participativas en el nivel subnacional. En este sentido, aportamos elementos para una primera caracterización de tales vínculos, tensiones y articulaciones entre representación y participación en el marco del PEP. Sin embargo, es necesario avanzar en un análisis que profundice en los ensambles y contradicciones que la política plantea para el rol que juegan históricamente los Senadores y, en términos más generales, los desafíos que se abren hacia la reorganización del mapa político provincial.

En quinto lugar, señalamos algunos elementos interesantes en relación con la dimensión de profundización democrática en uno de los dispositivos participativos: las AC. Observamos que en ellas lo más logrado ha sido claramente la inclusión de los participantes (4,6), seguido de la efectividad del dispositivo (4,3). Correcto pero no tan logrado ha sido la calidad de los lugares (3,8) y la deliberación (3,8). Los aspectos más pobres están dados por la equidad (3,4) y la creatividad en las producciones (3,2)<sup>19</sup>. En cuanto a las diferentes sedes de AC, nos han parecido en general mejores las desarro-

---

<sup>19</sup> Recordamos que los valores numéricos son un promedio de las observaciones directas de cinco AC por parte de cinco observadores distintos. La escala va de 1 (nada) a 6 (totalmente).

lladas en Venado Tuerto (4,2) y Reconquista (4,1), seguidas de Rosario (3,9), Santa Fe (3,4) y Rafaela (3,2). Insistimos en el carácter subjetivo de estas observaciones para evitar caer en un *ranking* imposible e injusto. El sentido de decir nuestra valoración por ciudades es mostrar que el territorio importa en la implementación de dispositivos participativos.

Con esta investigación, por último, abrimos diversas líneas de trabajo a futuro. Como señalamos inicialmente, esta innovadora política de regionalización en sus tres aspectos, descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana, constituye un fenómeno novedoso. Esta novedad requiere no sólo información sobre su desarrollo sino también el análisis de otras experiencias similares a escala subnacional que puedan aportar elementos de contraste. Por otro lado, si bien disponemos de bibliografía teórica significativa para dar cuenta del fenómeno, resulta necesario revisar en qué medida la misma permite abordar todas las posibles aristas que aquél presenta, particularmente –aunque sin ánimo exhaustivo- la implicación y afectividad en la participación y lo referido a la creatividad en las políticas participativas.

## Bibliografía

- BOISIER, Sergio (1996). *Modernidad y territorio*. Serie Cuadernos del ILPES Nº 42. Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*, CEPAL (LC/G.2030-P), Santiago de Chile.
- BONFATTI, Antonio, BIFARELLO, Mónica, MACOR, Darío (2008). *Un nuevo Estado para Santa Fe*. <http://www.pssantafe.org/admin/upload/d2/UnnuevoEstadoparaSantaFe.pdf>. Fecha de consulta: 08-08-2011.
- CASTIGLIONE, Dario y Mark WARREN (2006). [“Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”](#). Prepared for delivery to “Rethinking Democratic Representation” Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia. May 18-19
- DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto, PANFICHI, Aldo (2006). *Por otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. CIESAS, México
- FRENTE PROGRESISTA, CÍVICO Y SOCIAL (2007). *Programa de Gobierno 2007 – 2011*. <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Programa-del-Frente-Progresista-2007-2011.pdf>. Fecha de consulta: 15-08-2011.
- FUNG, Archon, WRIGHT, Erik (2003). *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobiernos participativos con poder de decisión*, Colombia, UN Colombia
- GELLER, Lucio (2004). *Una aproximación a la configuración de regiones en la provincia de Santa Fe*. <http://www.cemupro.com.ar/wpcontent/uploads/2010/11/43regionalizacion09.pdf>. Fecha de consulta: 10-08-2011.
- GOBIERNO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2008). *Plan Estratégico Territorial. 1816-2016. Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires. <http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/>. Fecha de consulta: 27-10-2011.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE - URBAL (2008). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia*. [http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP\\_parte\\_1.pdf](http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP_parte_1.pdf). Fecha de consulta: 02-05-2011.
- MANDRILE, Pablo (2009). *Las voces de la participación. Análisis de las Asambleas Ciudadanas en la provincia de Santa Fe*. Facultad de Ciencia Política. Tesis de grado inédita. Universidad Católica Argentina.
- MARENGO, Alejandro (s/f). *Problemáticas de relegitimación estatal en la era subnacional*. Ponencia preparada para el X Seminario REDMUNI. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias\\_x\\_redmuni/Estudiantes/Marengo-RedMuni2009.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Estudiantes/Marengo-RedMuni2009.pdf). Fecha de consulta: 16-08-2011.
- SANTANA JUÁREZ, Marcela (2004). “La importancia del ordenamiento territorial”. Po-

nencia preparada”, en *Actas Latinoamericanas de Varsovia*. <http://www.wgsr.uw.edu.-pl/pub/uploads/actas04/09-santana.pdf>. Fecha de consulta: 25-01-1980.

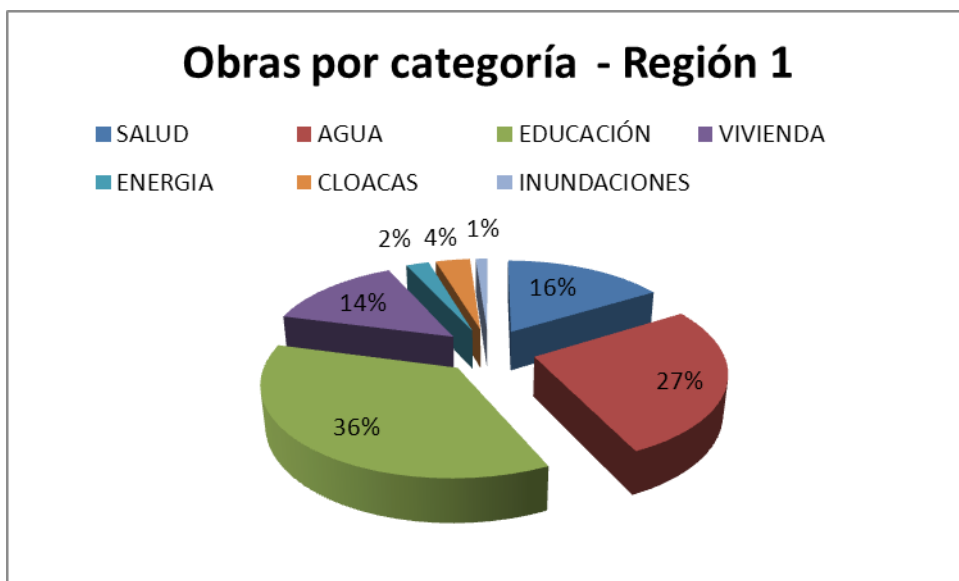
VERBA, Sidney (1996). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.

## Anexos

### *La efectividad del PEP: ejecución de obras en el período 2008-2011*

Siguiendo los datos provistos en el sitio web Santa Fe en obras<sup>20</sup>, (<http://www.santa-feenobras.com.ar/#home>) y agrupando las obras por localidad y categoría (salud, agua, educación, vivienda, energía, cloacas, inundaciones, cultura y espacio público, rutas y accesos, justicia, comisarías, aeropuerto y acueducto), se presenta el siguiente esquema de obras ejecutadas:

- **Región 1 (Nodo Reconquista):** se han ejecutado 86 obras en 37 de las 37 localidades (230 mil santafesinos) que integran la región 1, es decir que se alcanza una cobertura territorial<sup>21</sup> del 100% habiendo al menos, una obra, es cada localidad.

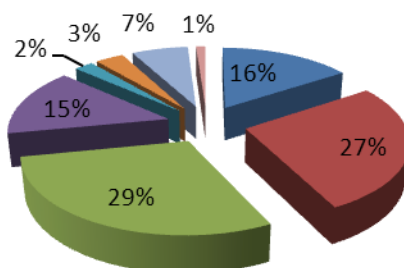
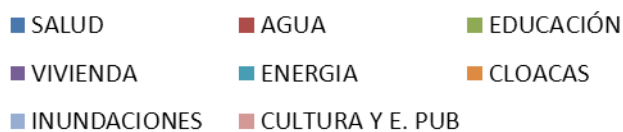


- **Región 2 (Nodo Rafaela):** se han ejecutado 89 obras en 44 de 96 localidades de la región 2 (280 mil santafesinos), es decir que alcanza una cobertura del 46%.

<sup>20</sup> Cabe aclarar que al momento de realizado este relevamiento no se tuvieron en cuenta la obras que ya se encuentran en ejecución pero no han sido terminadas, lo cual aumentaría los porcentajes de efectividad.

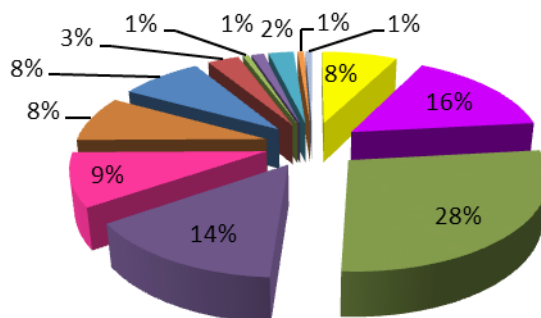
<sup>21</sup> Por no contarse el dato de la cantidad de obras totales previstas para cada región se mide la cobertura territorial en términos de inclusión, es decir a partir de la cantidad de localidades que han recibido al menos una obra por parte del gobierno provincial de acuerdo a lo previsto en el PEP.

## obras por categoría - Región 2



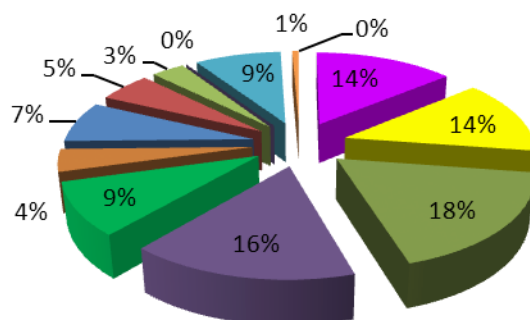
- **Región 3 (Nodo Santa Fe):** se han ejecutado 159 obras en 59 localidades de 97 que integran la región 3 (730 mil santafesinos), lo que representa un 61% de cobertura en las siguiente categorías:

## obras por categoría - Región 3



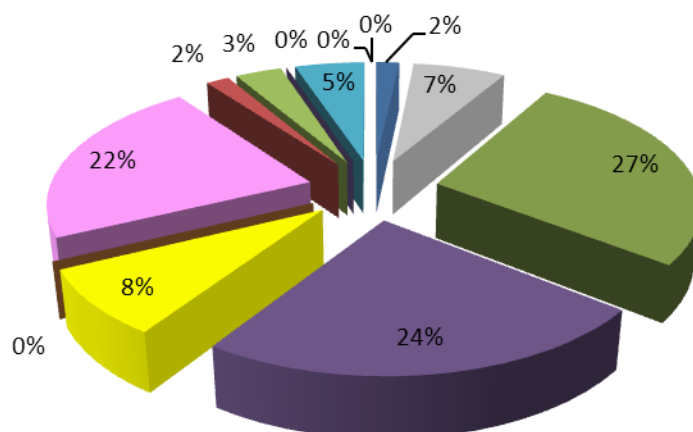
- **Región 4 (Nodo Rosario):** se han ejecutado un total de 150 obras en 47 localidades de 96 que integran la región 4 (con un millón y medio de santafesinos), lo que arroja una cobertura de obras en el 49% del territorio regional.

### obras por categoría - Región 4



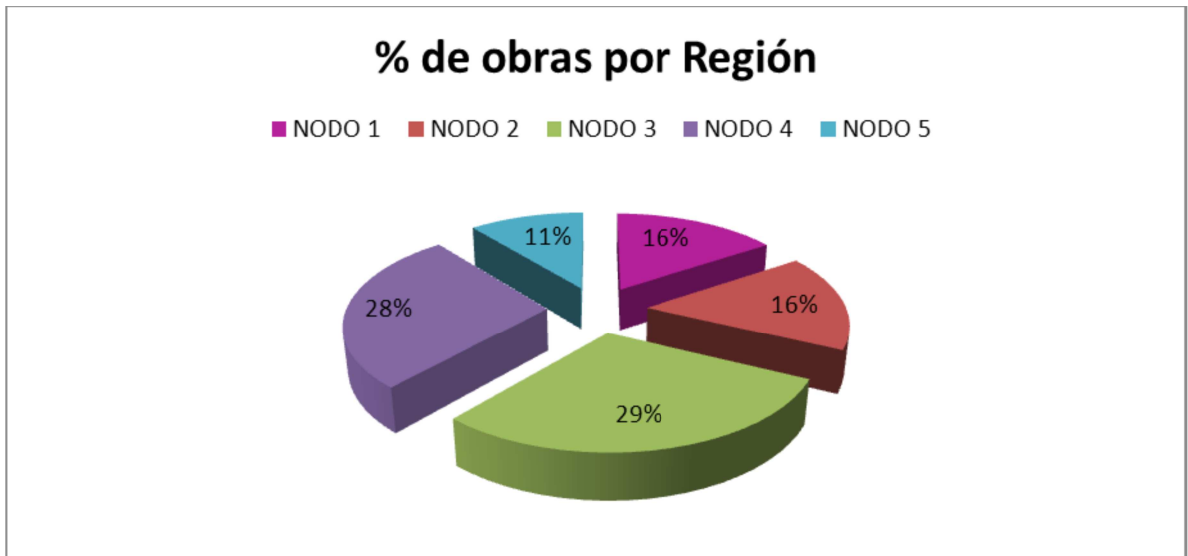
- Región 5 (Nodo Venado Tuerto):** se han ejecutado un total de 59 obras en 26 de 36 localidades de la región 5 (200 mil santafesinos), lo que implica que en un 72% de las localidades del territorio regional se ha ejecutado al menos alguna obra.

### obras por categoría - Región 5



En términos globales, estos datos implican de un total de 542 obras ejecutadas en 213 localidades de las cinco regiones (60% de las localidades poseen al menos una obra del

PEP ejecutada), distribuidas del siguiente modo: 29% región 3 (nodo Santa Fe); 28% región 4 (nodo Rosario); 16% región 1 (nodo Reconquista) y 2 (nodo Rafaela); y, por último, un 11% en la región 5 (nodo Venado Tuerto).



Por otra parte, en relación a las categorías en que las obras han sido ejecutadas se encuentra una mayor priorización de las vinculadas a: educación (25%); agua potable (18%); vivienda (16%) y salud (12%).

### *Conformación de los CRP*

La conformación de los CRP por Región es la siguiente:

El CRP de la Región 1 está integrado por cuarenta miembros: coordinador regional, cuatro funcionarios del Gobierno provincial, cuatro representantes de los municipios (Reconquista, Villa Ocampo, Vera y Malabrigo), siete representantes de las comunas (Lanteri, Intiyaco, Los Amores, Romang, Colonia Durán y El Arazá) y siete legisladores provinciales.

También lo conforman: Universidad Tecnológica Nacional, Club Central Los Laureles, Instituto de Cultura Popular Incupo de Reconquista, Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros de Reconquista, Grupo Quebrachitos de Villa Ana, Jóvenes Empresarios de Reconquista, Instituto Provincial Aborígenes Santafesinos, Fundapaz de Vera, Cáritas Diócesis de Reconquista, Confederación General del Trabajo, Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores, Sociedad Rural de Reconquista, Sociedad Rural de Calchaquí, Asociación Ganaderos Unidos de Florencia, Asociación Civil Mesa Azucarera Santafesina, Asociación de Productores de Ganado Menor de Villa Guillermina, Grupo de Empresas del Norte, Asociación Impulsar Avellaneda, Comisión Zonal de Sanidad Animal, Cooperativa Telefónica de Villa Ocampo, Cooperativa de Servicios de Vera Limitada.

El CRP de la Región 2 está integrado por cuarenta miembros: coordinadora regional, cuatro funcionarios del Gobierno provincial, siete legisladores provinciales, tres representantes de comunas (Tacural, Angélica y Egusquiza) y del municipio de San Cristóbal.

También participa: Centro Comercial e Industrial, Fundación Progresar, Fundación Espacios de Aprendizaje y Capacitación, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (todas de la ciudad de Rafaela).

Lo integran además: Universidad Católica de Santiago del Estero Departamento Académico Rafaela, UTN Facultad Regional Rafaela, Agencia Consular de Italia, Radio Club Rafaela, Comité de Cuenca de Pozo Borrado, Colegio de Arquitectos, representantes de Pueblos Originarios, Sociedad Rural de Tostado, Secretaría de la Juventud de la Comuna de Suardi y Asociaciones para el Desarrollo Regional de Ceres y Hersilia.

El CRP de la Región 3 está integrado por setenta miembros: coordinador regional, representantes del Gobierno de la Provincia, representantes de cinco municipios (Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, Coronda y San Javier), representantes de once comunas (Rincón, La Criolla, Colonia Esther, Felicia, Progreso, San Jerónimo del Sauce, Helvecia, Larrechea, Arocena, Desvío Arijón y Nelson) y diez legisladores provinciales.

También lo integran: Universidad Nacional del Litoral, Universidad Tecnológica Nacional Regional Santa Fe, Universidad Católica de Santa Fe, Instituto de Educación Privada de la Asociación de Dirigentes de Empresas, Colegio de Arquitectos, Consejo de Profesionales en Ciencias Económicas, Coordinadora Instituciones de la Costa, Centro de Protección a la Naturaleza, Asociación de Jóvenes Sordos, Federación Agraria Argentina.

Además participan: Asociaciones Civiles Conciencia y Canoa, Liga de Acción del Consumidor Adelco, Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos, Bomberos Voluntarios de Gálvez, Cáritas Arquidiócesis de Santa Fe, Federación de Bibliotecas Populares, Acción Educativa, Fundación Bica, Confederación General del Trabajo, Central de los Trabajadores Argentinos, Sociedad de Quinteros, Federación Industrial Santa Fe, Federación de Centros Comerciales, Bolsa de Comercio Santa Fe, Cadenas de Valor de la Pesca, del Turismo y Láctea, Sociedad Rural, Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe, Parque Tecnológico Litoral Centro, Federación Santafesina de Entidades Mutualistas Brigadier Estanislao López, Consejo Provincial de Cooperativas, Asociaciones para el Desarrollo Garay, San Justo y Las Colonias, Ente Portuario de Santa Fe y el Centro de Industria, Comercio y Afines de Esperanza.

El CRP de la Región 4 está integrado por setenta miembros: 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: Universidad Nacional de Rosario, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Católica Argentina, Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros Especialistas, Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas y Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Rosario.

Son también integrantes: Jóvenes de Federación Agraria Argentina, Taller Ecologista,

Ejercicio Ciudadano, Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos, 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.

A ellos se suman: Bolsa de Comercio Rosario, Parque Industrial Alvear, Centro Industrial Las Parejas, Federación Gremial de Comercio e Industria Rosario, Cámara Industrial del Departamento Constitución, Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural, Cadena de Valor Turística de Ciudades de Artes y Eventos, Cámara de Cañada de Gómez, Federación Industrial de Santa Fe, Polo Tecnológico Rosario, Asociación Empresaria de Rosario y Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario.

El CRP de la Región 5 está integrado por cuarenta miembros: coordinador regional, funcionarios del Gobierno provincial, representantes de cuatro municipios (Venado Tuerto, Rufino, Villa Cañas y Firmat), representantes de cuatro comunas (Aarón Castellanos, San Eduardo, Chañar Ladeado y Maggiolo) y siete legisladores provinciales.

También forman parte: Universidad Tecnológica Nacional, Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros Especialistas, Profesionales de Ciencias Económicas, Grupo Candilejas, Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos, Bomberos Voluntarios, Cáritas Diócesis de Venado Tuerto, Federación de Bibliotecas Populares, Confederación General del Trabajo, Central de Trabajadores Argentinos y Federación Agraria Argentina de Rufino.

Además, intervienen: Sociedad Rural de Venado Tuerto, Asociación Productos Rurales Sur Santa Fe, Centro Comercial Industrial de Venado Tuerto, Cámara de Exportación e Importación, Federación Industrial de Santa Fe, Cooperativa FESCOE, Mutual Club Belgrano Santa Isabel, Agencia para el Desarrollo Sur de Santa Fe y Centro Regional para el Desarrollo de Venado Tuerto.