

Gobierno abierto y participación ciudadana ¿Qué hay de nuevo en el “fondo y en la forma” del diseño y gestión de políticas públicas?. La experiencia de participación ciudadana en la Provincia de Santa Fe 2008-2016

Autor: Lic. Georgina Ma. Paz Gutiérrez. Jefe de Trabajos Prácticos. Cátedra Tecnologías de la Administración Pública. Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Nacional de Rosario.

Área Temática:

3. Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia

5. Estado y Administración Pública

21. Políticas Públicas

“Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.”

Resumen

La multiplicación de dispositivos participativos, que convocan a los ciudadanos a expresar sus preocupaciones y sus proyectos, es un fenómeno global en las últimas décadas.

La experiencia de participación ciudadana, desarrollada desde 2008 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, aparece como una experiencia inédita, que nos invita a reflexionar sobre la significación de la participación ciudadana y de la proximidad como vínculo político.

Bajo el interrogante *¿Qué hay de nuevo en el “fondo y en la forma” del diseño y gestión de políticas públicas?*, el presente trabajo se propone realizar un análisis teórico de los aportes de la participación ciudadana al proceso de diseño y gestión de las políticas públicas, sus supuestos y potencialidades así como también sobre los retos que ella impone respecto de las formas clásicas de administración del Estado y del diseño de políticas. También analiza la participación ciudadana bajo el paradigma del gobierno abierto con el objeto de identificar los aspectos novedosos que éste le incorpora, señalando algunos interrogantes sobre su aplicación efectiva en sociedades con distintos niveles de desarrollo y de empoderamiento ciudadano.

Por último, analiza el caso de la Provincia de Santa Fe a partir de la relación entre participación ciudadana, proximidad y prácticas del diseño y gestión de políticas públicas para señalar claves de un modelo de gobierno abierto a escala provincial.

Gobierno abierto y participación ciudadana ¿Qué hay de nuevo en el “fondo y en la forma” del diseño y gestión de políticas públicas?. La experiencia de participación ciudadana en la Provincia de Santa Fe 2008-2016.

La multiplicación de dispositivos participativos, que convocan a los ciudadanos a expresar sus preocupaciones y sus proyectos, es un fenómeno global de las últimas décadas. Y esto es así, hasta tal punto, que se ha llegado a hablar de una nueva filosofía de gobierno, en donde las tecnologías de la información y la comunicación juegan un rol clave(Oszlak, 2013).

Los cambios tecnológicos, económicos y sociales de los últimos años así como la existencia de una ciudadanía más activa, más responsable y más informada, han tenido mucho que ver en la expansión de las iniciativas de participación ciudadana que, como valiosa herramienta de gestión pública, buscan dar solución a problemas concretos, afrontar las crecientes y diversas demandas ciudadanas, rendir cuentas, transparentar la gestión de gobierno y acortar distancias con los gobernados.

A este escenario, se incorporan también las transformaciones de la era digital y de los cambios en los modos tradicionales de participar, que trae aparejado la incorporación de las tecnologías de la comunicación y la información en todos los ámbitos de la vida individual y colectiva. Y, con ella el imperativo de la innovación, que le agrega un reto fundamental a la participación como instrumento para mejorar la eficiencia en los servicios públicos, la confianza en los gobiernos y la calidad de las democracias.

Es por ello que bajo el interrogante ¿Qué hay de nuevo en el “fondo y en la forma” del diseño y gestión de políticas públicas?, el presente trabajo se propone realizar un análisis sobre los aportes de la participación ciudadana al proceso de diseño y gestión de las políticas públicas y sobre los nuevos desafíos que ella impone respecto de las formas clásicas de administración del Estado. También, analiza la participación ciudadana bajo el paradigma del gobierno abierto con el objeto de identificar aspectos novedosos y por último, analiza el caso de la Provincia de Santa Fe a partir de la relación entre participación ciudadana, proximidad y prácticas del diseño y gestión de políticas para señalar claves de un modelo de gobierno abierto a escala provincial.

Hablemos de participación

La noción de participación es un rasgo característico de los debates actuales de la ciencia política, del estado, de la sociedad y de la gestión pública.

En los últimos treinta años, no sólo se han multiplicado las iniciativas de participación ciudadana promovidas desde del Estado – particularmente en su escala local y subnacional - sino que incluso se han extendido como una característica de la gestión de las organizaciones de la sociedad civil y de movimientos sociales que emergen, sobre la defensa o el reclamo, de múltiples banderas.

Las movilizaciones producidas bajo la consigna Ni una Menos en defensa de la no violencia contra las mujeres (Argentina, 2015); las que mantuvieron las organizaciones ambientalistas, acompañadas por los vecinos de la ciudad de Gualeguaychú, durante el conflicto entre Argentina y Uruguay en contra de la construcción de dos plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (2005/2013) y en defensa del medio ambiente; las que se organizaron en torno a la consigna “Para que no te pase” (Argentina, 2016) contra la inseguridad, la impunidad y la justicia como fuerte reclamo a los tres poderes del Estado, son sólo algunos ejemplos de cómo las movilizaciones ciudadanas, promovidas desde abajo, imponen temas de agenda de gobierno, visibilizan complejos problemas públicos en clave de reclamos históricos y urgentes; y congregan bajo una misma voz a múltiples actores.

Más recientemente, de la mano de la Alianza para el Gobierno Abierto y “desde arriba”, la participación ciudadana emerge como un componente clave para generar procesos de innovación social y de co creación de valor público. La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) es una iniciativa multilateral que promueve la adopción de políticas para el acceso a la información pública, para la lucha contra la corrupción y para la implementación del gobierno electrónico.

Lanzada en 2011 y conformada por 69 países de 5 continentes, esta Alianza expresa el compromiso y voluntad de los Estados miembros de mejorar la gestión administrativa del Estado y de sus gobiernos, con mayores niveles de respuesta hacia los ciudadanos bajo los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en la administración pública. Mediante compromisos concretos y realizables, los planes de acción nacionales de cada uno de los Estados miembros, se busca abordar desafíos comunes para la consecución de un gobierno abierto a través del uso de tecnologías y de prácticas innovadoras.

Sin ninguna duda, la Alianza para el Gobierno Abierto le otorga un gran impulso y oportunidad a la participación ciudadana como práctica ya instalada con cierta trayectoria en América Latina. Entre algunas de las iniciativas más relevantes de los últimos años, en la esfera de la participación como política pública, pueden mencionarse los presupuestos participativos, los planes estratégicos, las mesas barriales, las audiencias públicas, los consejos sectoriales, los consejos consultivos, los parlamentos abiertos, los foros y las asambleas ciudadanas. Según Cabannes (2006), el número de municipios latinoamericanos con presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1.300 entre 2000 y 2006, sobre un total de 16.000 existentes.

Países como Ecuador, Nicaragua, Perú, Chile, Uruguay y Venezuela han aprobado leyes que obligan a los gobiernos subnacionales a establecer mecanismos institucionalizados de participación, para la aprobación y el seguimiento de presupuestos y/o planes de desarrollo. A la vez, algunos de esos mismos países cuentan, en la esfera de los gobiernos nacionales, con encuadres normativos específicos para la promoción y regulación de la participación ciudadana. Tal es el caso de la ley “Orgánica de Participación Ciudadana” de Ecuador promulgada en 2010 bajo la presidencia de Rafael Correa; la N°26.300 “De los Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, de Perú de 1994, bajo la presidencia de Alberto Fujimori; la de Chile Nro. N°20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” de 2011 promulgada en la presidencia de Sebastian Piñera; y la de Uruguay N°18.567; N°18.644 y N°19.272 de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” (2009 y 2014) de las presidencias de Tabaré Vázquez y José Mujica.

En esa misma línea, 22 de las 24 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentan en sus constituciones provinciales “un amplio menú de formas

y mecanismos concretos de participación, destacándose las denominadas formas de democracia semidirecta (iniciativa, consulta y revocatoria popular), ésta última no contemplada en el ámbito federal” (Fidyka, 2004).

Cuadro 2.4. Mecanismos participativos en el marco constitucional.¹

Constituciones	Iniciativa popular	Consulta referéndum	Revocatori a popular	Consejos participativos	Audiencia Pública	Otros
Const. Nacional	x	x				
Buenos Aires	x	x				
Catamarca		x		x		
Córdoba	x	x		x		x
Corrientes	x	x		x	x	x
Chaco	x	x	x	x		
Chubut	x	x	x			
Entre Ríos						
Formosa		x		x		
Jujuy	x	x		x		
La Pampa		x		x		
La Rioja	x	x	x	x		
Mendoza		x				
Misiones	x	x	x			
Neuquén	x	x	x	x	x	
Río Negro	x	x	x	x		
Salta	x	x		x	x	
San Juan		x				
San Luis	x	x				
Santa Fe						
Santa Cruz	x	x		x		
Sgo. del Estero	x	x	x	x		
T. del Fuego	x	x	x	x		
Tucumán		x				
Ciudad A. de Bs As	x	x	x	x	x	x

Esta sólida plataforma normativa a escala subnacional se complementa en Argentina con un amplio abanico de formas de articulación entre la esfera pública y la esfera privada, entre el Estado y la Sociedad Civil. Desde los años '90, han proliferado múltiples experiencias de fortalecimiento democrático y de apertura de nuevos canales y espacios de participación social, popular y política.

1. Fidyka Leopoldo 2007. Fuente: Elaboración propia en base al proyecto “Participación Ciudadana: Marco Constitucional de la República Argentina II”. Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior.

Por ejemplo, “el presupuesto participativo comienza a aplicarse en la República Argentina tras los graves conflictos económicos, políticos y sociales de fines de 2001, en el contexto de una profunda crisis de representación. La primera experiencia de presupuesto participativo en nuestro país, en el Municipio de Rosario, data de 2002. Desde entonces, cada vez más gobiernos locales han seguido ese camino: a 2011 cuarenta y ocho municipios implementan esta política. Si bien tales experiencias alcanzan a menos de un 5% de los gobiernos locales con rango municipal, la escala poblacional de los municipios con presupuesto participativo es de tal relevancia que, en 2011, tres de cada diez residentes en Argentina habitaban en distritos donde una parte del destino de los recursos públicos era decidida por la ciudadanía” (Martinez y Arena, 2013).

Por su parte, los planes estratégicos en tanto herramientas de planificación de largo plazo se basan en la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados desde una perspectiva amplia y plural. Se constituyen en un espacio de encuentro y diálogo entre el gobierno y la ciudadanía para definir los grandes lineamientos de gestión. Las provincias de Santa Fe, Corrientes, Salta y Buenos Aires han sido pioneras en el diseño e implementación de iniciativas de participación ciudadana ligadas a la planificación desde fines de los 90’, aportando así a la construcción de una nueva forma de administración pública, basada en el consenso y la participación colectiva, que pretende trascender a los gobiernos y transformarse en una herramienta fundamental para el desarrollo económico, productivo y humano.

Los Consejos Económicos y Sociales, integrados por organizaciones sociales, productivas, religiosas, culturales, educativas, políticas y gremiales, dan forma a novedosos ámbitos de participación ciudadana en clave de espacios institucionales de construcción de acuerdos y de concertación de políticas públicas. Uno de los casos más notorios de aplicación es el de la Ciudad de Buenos Aires desde fines de 2004, la cual lo incluye en su Constitución en el artículo N° 19, como un órgano consultivo presidido por el Jefe de Gobierno y con facultades para la iniciativa legislativa. La provincia de Chaco puso en funcionamiento el Consejo Económico y Social como órgano constitucional de planificación estratégica, de carácter público no estatal, creado por Ley 5.081 en el año 2002. Salta, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe complementan el cuadro de gobiernos subnacionales de la República Argentina que cuentan con espacios

de participación centrados en instituciones de la sociedad civil organizada bajo la forma de Consejos Económicos y Sociales.

La provincia de Santa Fe, cuya experiencia de participación ciudadana es objeto de estudio en el apartado siguiente, creó mediante Decreto Provincial N° 752/16 y por iniciativa del ejecutivo, el Consejo Económico y Social. Este Consejo es presidido por el Gobernador de la Provincia y está integrado por 36 instituciones: 12 del sector económico – productivo, 12 del sector de los trabajadores y 12 del sector de las organizaciones sociales.

El Consejo se reúne periódicamente en Asambleas Plenarias, a las cuales convoca a todos sus miembros titulares y suplentes; pero además se organiza en Comisiones de Trabajo cuya agenda, objetivos y dinámica surge a propuesta de las instituciones que lo conforman. La participación en las comisiones es abierta a todas las organizaciones interesadas en participar, independientemente de si forman parte del cuerpo estable de instituciones que lo integran.

Desde su puesta en funcionamiento, desde el año 2016 a la fecha y en el marco de nueve asambleas plenarias realizadas y más de diez reuniones de comisiones de trabajo, se destacan entre sus temas de agenda: la elaboración de la Nueva Agenda de Trabajo Decente de la Provincia de Santa Fe como acuerdo cuatripartito entre el sector social, el sector empresario -productivo, el sector de los trabajadores y el poder ejecutivo provincial junto al acompañamiento y asistencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El tratamiento y elaboración participativo del proyecto provincial de Ley de Aguas junto a la colaboración de un equipo de expertos de la Universidad Nacional del Litoral, quienes aportaron elementos técnicos para facilitar y nutrir el debate y la co-creación de las instituciones que integran el Consejo. El texto de este proyecto de Ley tiene media sanción en Senado y se encuentra en comisiones en Diputados. Además se trabaja en la elaboración de recomendaciones de política pública sobre la infancia, adolescencia y juventud en la provincia de Santa Fe y sobre propuestas para el debate de la reforma constitucional, proceso éste último recientemente iniciado.

Como última referencia de la práctica de la participación como política pública, se señala que sólo durante el período 2016-2017 más de 10 provincias argentinas han

implementado o se encuentran implementado diversas iniciativas de participación ciudadana: Salta lleva adelante el debate ciudadano por una Ley Provincial de Gobierno Abierto; Neuquén se encuentra implementando el Programa Puntos de Participación Ciudadana; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impulsa la iniciativa “Buenos Aires Elige”; y Santa Fe construyó el “Plan del Norte”, iniciativa de planificación participativa a escala regional que incluye tres departamentos del norte de la provincia, a partir de la participación de las organizaciones sociales, económico-productivas y gremiales en foros temáticos y en Mesas de Autoridades Locales.

A estas experiencias, en general de base local y presencial, contribuyen de manera significativa las tecnologías de la información y de la comunicación otorgándole a la participación dimensiones singulares. Por un lado, las Tic’s potencian y multiplican experiencias existentes; por otro, ofrecen nuevos canales y dispositivos que amplían de manera exponencial las posibilidades de participación; y posibilitan la interacción en redes de intercambio a escala global e incorporan a nuevos actores.

La multiplicidad de experiencias, políticas y prácticas hasta aquí señaladas permiten dar cuenta que la noción de participación engloba “un conjunto de prácticas sociales muy heterogéneas y a ella puede asociarse una larga tradición, cubriendo latitudes y períodos variados, nombrando cada vez una realidad social y política diferente. Es cierto, sin embargo, que hay actualmente una tendencia a olvidar la verdadera amplitud de la noción de participación” (Annunziata, 2009).

La naturaleza polisémica del término y la “amplitud de la noción” que señala Annunziata habilita a incluir bajo la categoría de participación una cantidad innumerable de acciones e iniciativas que van desde lo territorial a lo virtual, desde lo sectorial a lo integral, desde lo jurisdiccional a lo interjurisdiccional, desde lo coyuntural a lo estratégico, desde lo espontáneo a lo organizado.

Sin embargo, es importante destacar que los mayores avances en términos de involucramiento de la sociedad civil en el plano de la política pública y de las cuestiones que hacen al interés común, se relacionan con los procesos de planificación estratégica y construcción de escenarios futuros por una parte; y con el seguimiento y control de resultados de las organizaciones estatales por otro.

“Participación popular, comunitaria, ciudadana... muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan. Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aun cuando los estudiosos -a mi juicio- no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema”(Oszlak, 2007).

Reconocemos que la participación puede anclarse bajo distintos modelos, que puede implementarse en dispositivos de distintos tipos, que puede utilizar métodos y herramientas diversas; y que puede vincularse con distintas dimensiones de la política pública: la información, la consulta, la deliberación, la cooperación, la planificación, la decisión, la delegación y el control ciudadano, entre otras.

Dimensiones de la participación, experiencias y práctica obliga a recurrir, para realizar un análisis teórico de los aportes de la participación ciudadana al proceso de diseño y gestión de las políticas públicas, a la extensa literatura que reconoce la estrecha relación existente entre democracia, representación, legitimidad, proximidad, poder y participación ciudadana.

Una primera puerta de entrada se configura a partir de la relación entre democracia, representación y participación ciudadana. Tal como plantea Subirats, el análisis de la participación ciudadana no puede escindirse de los debates sobre los déficits del funcionamiento de la democracia representativa y sobre la necesidad de buscar alternativas a los graves y complejos problemas sociales en el marco más general de los procesos de transformación social. La fórmula clásica de la democracia representativa ya no alcanza para contener ni las cambiantes demandas ciudadanas ni los desafíos que impone a las sociedades actuales la globalización, la tecnología y la economía digital.

“Muchos de los parámetros en los que se inscribían las instituciones de la democracia representativa han cambiado sustancialmente... Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial, están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ido

sirviendo para entender las transformaciones del estado liberal al estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. Globalización económica y cambio tecnológico han modificado totalmente las coordenadas del industrialismo. Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, sigue -en buena parte- anclado al territorio” (Subirtas, 2005).

Ese desfase entre el acelerado desarrollo económico y tecnológico de la era global y la escasa capacidad de adaptación de las instituciones del orden político, renovaron y replantearon los problemas de la gobernabilidad democrática en sociedad complejas, desiguales y con altos niveles de exclusión y conflictividad social. Los impactos negativos de la economía, los nuevos problemas del desarrollo humano, la pobreza, la exclusión social, las demandas ciudadanas insatisfechas y el déficit de respuestas y capacidades de los Estados configuraron el escenario adecuado para la expresión de iniciativas de participación ciudadana desde múltiples formas.

De manera complementaria, la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder ha sido atravesada por procesos de decisión pública basados, cada vez más, en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia y de poder relacional. Así las cosas, la democracia representativa es interpelada, puesta en jaque, por una ciudadanía más activa, más consciente de sus derechos y deberes, de su rol y de su capacidad para influir en los asuntos públicos que hacen al interés común. En este escenario, las organizaciones de la sociedad civil se constituyen en un eje fundamental para que la participación se haga efectiva y los ciudadanos puedan ejercer sus demandas.

“La agenda actual sitúa a la sociedad civil y sus nuevas instancias de representación y participación cívica en el primer plano de interés. Durante los últimos años, la sociedad civil se ha desarrollado y organizado en la región con una intensidad y una velocidad jamás observada. Se trata de cambios cualitativos que prefiguran una nueva época, una transformación en los valores, instituciones, reglas, procedimientos y formas de expresión ciudadana. Es un tiempo de expectativas y demandas, en el que se renuevan las

formas de manifestación del capital social y se avizoran formas de participación que desbordan los cauces y modalidades tradicionales” (Adúriz y Ava, 2006).

Las formas de participar cambian. Por un lado, la democracia electoral mantiene su vigencia y cada tanto se hace realidad el principio de que los ciudadanos no deliberan ni gobiernan sino a través de sus representantes y para ello votan sus preferencias en elecciones periódicas. Por otro lado, la democracia participativa se hace presente bajo múltiples formas, canales, métodos y actores movilizados ampliando y recreando los esquemas tradicionales de la participación.

Así, nos encontramos ante un amplio espectro de posibilidades que combina la participación en un colectivo que se agrupa entorno a una causa, por ejemplo la lucha por el derecho a la libertad sexual y al matrimonio igualitario del LGTB; la participación en movilizaciones espontáneas - generalmente vinculados a situaciones de descontento social o rechazo de una situación particular - como los casos de las marchas contra la inseguridad que se dan en territorios determinados pero que se multiplican gracias a los medios de comunicación y a las tecnologías; la participación virtual en foros de debate, en comunidades o redes de información y conocimiento, en encuestas o a través de las acciones de comentar, etiquetar, compartir, publicar, opinar, entre otras.

Hablemos de Gobierno Abierto

El fondo se define, según la Real Academia Española, como la “parte principal y esencial de algo en contraposición a la forma”. La forma como la “configuración externa de algo, el modo o manera en que se hace o en que ocurre algo”.

Hay una forma nueva de participación que se debe asumir como institucionalizada y que es la que interesa en este análisis. Es la que se impulsa y promueve desde el Estado mediante la creación de ámbitos y espacios para el debate, el diálogo y la decisión ciudadana con métodos y reglas claras.

No hay dudas, desde la llegada revolucionaria de internet, que la aplicación de las TICs juega un papel fundamental en la evolución y redefinición de los sistemas democráticos, en el diseño e implantación de nuevos modelos de interacción y colaboración y en el establecimiento de nuevas formas de participación. Las administraciones públicas y los go-

biernos se han visto empujados a adoptar medidas que les permitan “subirse” a la web, adaptarse a las nuevas formas, a la vez que incorporar el potencial de las tecnologías para modernizar sus capacidades de gestión en busca de Estados más ágiles, más abiertos, más eficientes y transparentes.

De hecho, el uso de las TIC's constituye un valioso instrumento de democratización y así lo entiende este nuevo paradigma llamado Gobierno Abierto.

Desde el Gobierno Abierto se promueve que el uso de tic's, entre muchos otros de sus potenciales aspectos, puede fomentar la transparencia habilitando canales para el acceso a la información sobre la gestión del gobierno, la administración del Estado y la prestación de servicios públicos (páginas webs oficiales, sistemas de consulta de información on-line, encuestas electrónicas, formularios web, etc); multiplicar el intercambio para compartir y generar conocimiento a través de la participación en redes y foros de debate en los que se comparten opiniones, saberes, contenidos y publicaciones; impulsar iniciativas de voto electrónico; establecer una comunicación más directa con líderes y autoridades políticas a través de los blogs, los chats, el correo electrónico y las conversaciones on-line; y realizar procesos de discusión y participación virtual en plataformas digitales, aportando una nueva dimensión a las categorías de tiempo y lugar.

“Adoptar una filosofía de apertura dentro de los gobiernos y administraciones públicas se ha convertido en una tendencia que merece ser analizada de una manera sistemática. Tal y como han puesto de manifiesto diferentes estudios recientes, el Gobierno Abierto es una realidad multi-dimensional, que se asocia a diferentes conceptos: transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración, co-creación, tecnologías, redes sociales, etc.” (Criado y Gomez, 2016).

Como señala Oszlak internet ha posibilitado que la concepción del gobierno abierto deje de ser una utopía. Sin embargo, “es necesario dilucidar si Internet es sólo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados... Los supuestos en que se asienta esta novedosa fórmula de vinculación entre Estado y sociedad, podrían formularse en los siguientes términos: 1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de

diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia”(Ozlak, 2013).

Sin embargo, es necesario distinguir el discurso y las posibilidades reales de implementación. Y preguntarse si la tecnología es condición *sine qua non para implementar modelos de gobierno, de gestión pública y de Estados abiertos. O si ella es la forma ¿predominante? de un nuevo modo particular de participar, colaborar, expresar y ejercer el poder ciudadano. Y si fuera predominante ¿en qué territorio y bajo qué condiciones el uso de las tecnologías se constituye en el canal predominante que garantiza el derecho a participar?*

Y si la forma hace al fondo ¿qué hay de nuevo en el fondo tras el paradigma del Gobierno Abierto? Como señala Ester Kaufman “venimos de un deslumbramiento por la implantación de gobiernos electrónicos donde todo descansa en la instalación de las TIC’s convertidas en una especie de Mago de Oz, si bien con resultados un poco más efectivos. En el camino, nos hemos encandilado más de la cuenta, olvidándonos de las condiciones reales de buen funcionamiento de los gobiernos y de su aparato administrador, condiciones sin las cuales no hay tecnología que sirva. Ese es un norte claro a mantener. Y para ello hay que hacerse cargo de la palabra “Gobierno”, ponerle cuerpo y enriquecerlo con lo “Abierto”.

Como se indicaba más arriba, la Alianza para el Gobierno Abierto le otorga un gran impulso y oportunidad a la participación ciudadana como política pública promovida desde los estados nacionales y desde una agenda de trabajo internacional y multilateral.

Por un lado, abre el camino para pasar de enunciados que se presentan “bajo el traje de moda” y con buen marketing al diseño de acciones y políticas públicas concretas que amplíen las posibilidades de participación, de transparencia y colaboración e impacten sobre sociedades, territorios y ciudadanos concretos garantizándoles inclusión, derechos y capacidad de respuesta.

Un buen comienzo para institucionalizar la participación ciudadana como política de Estado “desde arriba” debería estar dado por: formalizar tanto a escala nacional, subnacional como local esquemas normativos que incorporen la participación ciudadana como derecho humano y brinden garantías para su ejercicio pleno; diseñar e implementar iniciativas que empoderen a la ciudadanía, animen y enriquezcan las posibilidades de participación a partir de acercar de información válida, rigurosa y confiable promoviendo una participación responsable y comprometida con la público; disponer y diseñar procesos, mecanismos, estructuras y métodos de gestión de la información para la participación ciudadana clarificando objetivos y resultados concretos de los dispositivos de participación; avanzar en la implementación de condiciones de infraestructura adecuada para garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de la participación por medios virtuales y/o tecnológicos; impulsar a nivel de los estados nacionales, subnacionales y locales el desarrollo de capacidades de gestión para la participación y esto implica trabajar sobre la voluntad política, la necesaria adaptación de estructuras burocráticas arcaicas y de prácticas culturales arraigadas bajo las lógicas de las “puertas cerradas” y de la autoreferencia del Estado como una organización con sus propias normas impermeable a los vínculos con el contexto y con los ciudadanos a los cuáles se debe; y, finalmente, prestar especial atención en el diseño de políticas públicas de participación a las particulares identidades sociales, culturales, productivas, institucionales y tecnológicas de cada comunidad y de cada territorio.

Hablemos del caso, la Provincia de Santa Fe 2008/2015

La provincia de Santa Fe se organiza políticamente en 19 departamentos que agrupan 363 localidades, de las cuales 52 son municipios y 312 son comunas. Es uno de los principales Estados subnacionales de la República Argentina y con mayor potencial de generación de riqueza del país. Aporta un 8,3% del Producto Bruto Geográfico Nacional y genera un 21% del valor total de la producción exportable nacional. Su matriz productiva se caracteriza por la convivencia de distintos sistemas de producción como el agroalimentario, el metalmecánico, los biocombustibles y el químico. También se despliegan actividades ligadas a las manufacturas, el turismo, el comercio, los servicios y las empresas de base tecnológica, entre otras de similar relevancia.

Los 849 kilómetros de frente fluvial sobre el río Paraná, le otorgan a la actividad portuaria un lugar central en la economía provincial y regional. Más del 70% de las exportaciones argentinas en agroalimentos se embarcan vía los puertos de la provincia de Santa Fe. La diversidad es una característica distintiva del territorio. Ubicada en la región más fértil y dinámica del país ofrece una amplia variedad de entornos ambientales y climáticos. La provincia es atravesada por un gran número de ríos, lagunas, cañadas, esteros y arroyos que brindan las condiciones para el desarrollo productivo.

La población se concentra en los dos grandes centros urbanos, Santa Fe y Rosario junto a sus respectivas áreas metropolitanas siendo el territorio profundamente urbano y rural.

Respecto de la dinámica de funcionamiento, pueden señalarse cuatro nudos: la existencia de marcados desequilibrios territoriales y asimetrías en los entramados socio-institucionales y económicos-productivos a lo largo y ancho de toda la provincia; la conformación de un Estado provincial como una organización burocrática, tradicional y excesivamente centralizada que tenía en la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia, su único centro de gestión, funciones y recursos; la ausencia de espacios de participación y concertación ciudadana y/o de dispositivos de democracia directa, que recortaba las posibilidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones; y la inexistencia de una visión de futuro común a escala provincial.

En este contexto, modernizar el Estado, fortalecer sus capacidades de gestión y democratizar la gestión pública ocupó un lugar predominante en la agenda pública provincial desde fines de 2007. Se inició un profundo proceso de transformación y cambio asentado en las políticas de regionalización, descentralización, planificación estratégica y la participación ciudadana.

Particularmente, la planificación estratégica y la participación tuvieron un importancia central en los últimos ocho años. Entendidas como un proceso de organización, articulación y gestión del territorio, que apuntaba a fortalecer la presencia del Estado y a la proximidad con la ciudadanía, estas dos políticas se constituyeron en un puente que

posibilitó construir, por primera vez en la historia de la provincia, un plan estratégico con perspectiva de largo plazo y como política de Estado.

El Plan Estratégico Provincial —conjunto de acciones, proyectos y programas definidos bajo un horizonte de mediano-largo plazo— se elaboró a partir de un amplio proceso de participación ciudadana llevado a cabo desde el 2007 hasta el 2015. Este proceso supuso establecer reglas claras para los actores involucrados y crear espacios de trabajo comunitario bajo la convicción que la deliberación pública y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas esenciales de la democracia.

Las Asambleas Ciudadanas fueron el dispositivo de participación emblemático de este proceso. Se realizaron 95 asambleas ciudadanas en distintas ciudades de la provincia que, como ámbito innovador de encuentro, convocaban a ciudadanos, instituciones y municipios y comunas de toda la provincia, a participar de un espacio de análisis, diálogo y trabajo conjunto con el Gobernador y su gabinete de ministros y funcionarios.

Entre sus características más relevantes, como dispositivo participativo, pueden señalarse que: son coordinadas por el gobierno provincial; se implementan a escala provincial (cada ronda de asambleas se realiza en diferentes ciudades); tienen un carácter multiactoral (se convoca a los ciudadanos y a una amplia diversidad de actores gubernamentales, públicos, privados y de las organizaciones de la sociedad civil); trabajan desde la consulta, la opinión y la rendición de cuentas para la realización de diagnósticos, la formulación y la priorización de proyectos estratégicos; se basan en dinámicas de trabajo grupal (talleres temáticos coordinados por facilitadores encargados de ordenar e incentivar el debate, garantizando los principios de igualdad de las voces y de circulación democrática de la palabra) y se utiliza un lenguaje accesible.

Bajo estas reglas y este método, el plan fue construido como un instrumento de trabajo flexible, dinámico, abierto y con posibilidades de adaptación a nuevos desafíos a partir de nuevos enfoques.

Es por ello que pueden señalarse dos hitos fundamentales en el diseño y gestión de esta política de participación. El primero, a fines de 2008 cuando se presentó formalmente el Plan Estratégico Provincial: Santa Fe cinco regiones, una sola provincia, iniciativa que daba cuenta de un verdadero cambio en la cultura política y en los modos de diseñar política pública. El Plan Estratégico Provincial contaba con una visión a 20 años,

traducida en 234 proyectos (de escala regional y provincial), que respondían a tres líneas estratégicas: territorio integrado; calidad social; y economía del desarrollo.

En esta primera etapa, el perfil de los proyectos del plan se orientaban a la educación, la salud, los bienes culturales, el agua como derecho y oportunidad; al hábitat digno y a la construcción de ciudadanía, de convivencia y de seguridad. Asimismo, planteaba el desarrollo de infraestructura de comunicaciones, transporte, conectividad, y de obras concretas como hospitales, centros de salud, escuelas, rutas, acueductos, que fomentaran la integración social y territorial. También el uso responsable de los recursos naturales para lograr una mejor calidad de vida y ambiental, la innovación en ciencia y tecnología y la generación de energías renovables como nuevas puertas hacia el futuro y la competitividad.

Según algunos expertos internacionales de la planificación estratégica existe una “primera generación” de planes que orientan sus proyectos y programas al logro de un mayor desarrollo de infraestructura de conectividad y servicios que sientan las condiciones para lograr una cohesión territorial y social. Precisamente lo novedoso del plan de la provincia de Santa Fe, como herramienta de gestión, fue traducir los proyectos en resultados tangibles y visibles en el territorio.

El segundo hito tiene que ver con la etapa de consolidación y afianzamiento de la planificación estratégica como política de Estado, que permitió una nueva edición del Plan, el Plan Estratégico Provincial Visión 2030, como producto de un proceso de revisión, actualización y evaluación ciudadana. Se fortalecieron los mecanismos de planificación y participación y se crearon nuevos que respondían a diferentes especificidades de público y finalidades. De esta forma, se renovó el compromiso y la convicción de construir políticas públicas de manera colectiva.

Se implementaron reuniones de trabajo micro regionales, similares a las asambleas en cuanto a convocatoria abierta, pero de menor escala. Esta iniciativa surgió desde los participantes de las asambleas ciudadanas, quienes señalaron la necesidad de realizar encuentros más pequeños al interior de cada región, para garantizar la pluralidad de voces del territorio. Cada reunión microregional involucraba a los distintos actores locales con el objetivo de revalorizar y profundizar el conocimiento de las particularidades locales, por medio de la identificación de proyectos estratégicos de

relevancia para cada zona, de las propias potencialidades para llevarlos a cabo y de la integración de esas acciones a las políticas públicas provinciales.

Paralelamente, en el ámbito intragubernamental se creó la Comisión Interministerial de Seguimiento². Esta Comisión tenía como finalidad profundizar la planificación estratégica provincial, de manera integral, transversal e interjurisdiccional promoviendo el desarrollo de acciones conjuntas entre los doce ministerios y tres secretarías de Estado que conformaban el poder ejecutivo provincial. Integrada por funcionarios políticos con rango de secretario o subsecretario, tenía por funciones realizar el monitoreo y seguimiento de los proyectos estratégicos y analizar y coordinar acciones de abordaje sobre problemáticas específicas de cada región.

A partir de las propuestas e iniciativas surgidas en las rondas provinciales de reuniones microregionales, de las asambleas ciudadanas y del trabajo de coordinación de la Comisión Interministerial, durante el año 2012 se construyó una nueva edición del Plan Estratégico Provincial. Este nuevo plan, contiene los 234 proyectos de la primera etapa e incluyen nuevos proyectos en su mayoría de escala regional. Con un total de 346 proyectos estratégicos, el Plan Estratégico Provincial – Visión 2030 inauguró una segunda generación de la planificación estratégica que pone el foco en el desarrollo humano desde su integralidad y en el fortalecimiento de la cohesión social.

Los proyectos vinculados a educación, cultura, convivencia y ciudadanía e innovación adquieren mayor peso así como el liderazgo de gobiernos locales como articuladores de las redes participativas; y la gestión de redes de co-responsabilidad en donde los objetivos, acciones y logros es compartida entre el Estado – en sus diferentes niveles- y la sociedad siendo el Estado provincial el conductor del proceso de gestión.

A continuación, se adjunta cuadro de dispositivos de participación ciudadana implementados en el I Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe 2008-2015.

Período 2008-2015	Descripción	Objetivos	Público receptor	Territorio abarcado
--------------------------	--------------------	------------------	-------------------------	----------------------------

2. La Comisión Interministerial de Seguimiento de la Planificación Estratégica y Descentralización, fue creada por Decreto N°. 1018 en el 2012.

Asambleas Ciudadanas 95 Asambleas realizadas	Espacios de convocatoria masiva, abierta y plural que se realizan a escala provincial en rondas de cinco encuentros, uno por región.	Formulación, seguimiento y evaluación colectiva del Plan Estratégico.	Ciudadanía, instituciones y gobiernos locales.	Provincial
Reuniones Micro-regionales 53 Encuentros	Espacios de menor escala, que involucran a los distintos actores locales de una microregión	Ampliar la participación en la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Estratégico.	Instituciones y gobiernos locales	Microregiones (
Consejos Regionales de Planificación Estratégica 44 Reuniones	Los Consejos Regionales de Planificación Estratégica (CRPE) son actores fundamentales en la planificación y gestión estratégica territorial, de carácter consultivo.	Acompañar, asistir y asesorar al Poder Ejecutivo Provincial, en los temas que refieren al proceso de Planificación Estratégica	Representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo; autoridades locales, universidades, institutos de investigación, organizaciones gremiales, empresariales y de sociedad civil.	Regional
Congreso Santa Fe Red de Ciudades 3 Congresos	Ámbito abierto y plural para el diálogo, la reflexión y el debate, entre autoridades locales y provinciales.	Su objetivo es avanzar en la dinámica provincial de trabajo en red .	363 gobiernos locales de la Provincia de Santa Fe, sus autoridades y equipos de trabajo.	Provincial
Seminarios Temáticos 13 Seminarios	Espacios técnicos y especializados, que profundizan problemáticas regionales surgidas en las Asambleas Ciudadanas	Sensibilizar a la ciudadanía y actores de la sociedad civil respecto necesidades del territorio y sus actores, e impulsar políticas para su solución.	Ciudadanos, organizaciones de la Sociedad Civil, universidades y comunidad académica, empresas, profesionales, actores gubernamentales, y presidentes comunales e intendentes.	Provincial
Foros de Juventud y Pueblos Originarios 24 Foros de Juventud 11 Foros de Pueblos Originarios	Ámbitos participativos que permiten incluir la perspectiva de ambas poblaciones en el proceso de planificación estratégica	Construir políticas públicas integrales, desde los jóvenes y para los jóvenes, y desde los pueblos originarios y para los pueblos originarios, fomentando su participación en la elaboración de políticas públicas	Jóvenes y pueblos originarios	Provincial

Gobierna: Capacitaciones a gobiernos locales 15 Capacitaciones	Espacio de articulación entre el gobierno provincial y los gobiernos locales, interdisciplinario, abierto y plural de intercambio, producción y transferencia de conocimientos para la gestión de los gobiernos locales y el ejercicio de la función pública	Fortalecer las capacidades de gestión, impulsar estrategias novedosas de innovación política y formar equipos de gobierno altamente capacitados	Intendentes y presidente comunales, equipos técnicos-políticos, funcionarios públicos, empleados de planta permanente de todos los municipios y comunas provinciales	Municipios y Comunas de Santa Fe
Interministeriales 31 Jornadas	Espacios de encuentro periódico, en los cuales los equipos políticos y técnico-políticos de los ministerios y secretarías de Estado definen criterios generales de acción y estrategias conjuntas	Trabajar las políticas públicas de manera integral, y coordinar entre los distintos ministerios la gestión conjunta de programas y proyectos	Funcionarios, equipos políticos y técnicos políticos	Ministerios y Secretarías de Estado provinciales
Comisión Interministerial de Seguimiento 10 Comisiones	Ámbito de coordinación y seguimiento de las políticas y acciones relacionadas a la planificación estratégica provincial.	Profundizar la planificación estratégica de manera integral, transversal e interjurisdiccional.	Todos los ministerios (12) y Secretarías de Estado (3) provinciales.	Provincial

Algunas conclusiones preliminares

La participación ciudadana es, en sus diferentes formas, un componente clave de todo proceso de innovación y transformación social y política; y también la condición de posibilidad para construir modelos de gestión públicos más inclusivos, más próximos y acordes a las genuinas demandas ciudadanas de cada territorio. Y, en tal sentido, también más efectivos en su capacidad de respuesta por parte de los Estados.

A la luz del cambio de época al que asistimos con la globalización, la economía digital y las transformaciones de la vida social – política e institucional, a partir del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, la democracia participativa se convierte en el complemento necesario de la democracia representativa como nueva fuente de legitimidad de las decisiones públicas y como garantía del sostenimiento de políticas públicas de largo plazo.

Incorporar las miradas de los ciudadanos y de las ciudadanas, de las instituciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales que habitan en un territorio determinado no sólo re afirma y refuerza las decisiones ciudadanas tomadas en las instancias electorales sino que se convierte en un acto de responsabilidad política sobre decisiones públicas que implican la ejecución de recursos en pos de modificar positivamente las condiciones de vida individual y colectiva del presente y del futuro.

Los gobiernos provinciales y locales se han convertido en los principales promotores de la participación, entendiéndola como una herramienta dirigida a mejorar y hacer más efectiva la implementación de políticas públicas, a través del establecimiento de un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad. La proximidad, la confianza, la participación y la co-responsabilidad en la toma de decisiones, constituyen los aspectos claves de este nuevo vínculo.

Existe suficiente evidencia empírica para señalar que en algunos gobiernos subnacionales de la República Argentina la participación ciudadana se instala como un proceso instituyente que inicia sus primeros pasos mientras que en otros se configura como un proceso ya instituido en el plano de la política pública.

El caso de la Provincia de Santa Fe se inscribe en esta segunda lectura. La experiencia descrita da cuenta de un proceso de continuidad y consolidación de la planificación y la participación ciudadana como política de Estado aunque aún le queda un camino por explorar en términos formales.

La Alianza para el Gobierno Abierto le otorga un gran impulso y oportunidad a la participación ciudadana como política pública promovida desde los estados nacionales y desde una agenda de trabajo internacional y multilateral. Sin embargo, urge avanzar con políticas públicas promovidas desde los Estados en la relación entre desarrollo tecnológico, desarrollo territorial, desarrollo humano e igualdad de oportunidades. “No se debería permitir que la tecnología incomodara por desconocimiento: quien no conoce una tecnología, no puede usarla, pero tampoco sabe para qué puede ser útil, ni qué mejoras puede aportar a la organización, a la comunidad, a la ciudadanía, ni podrá incorporar a su creatividad estas alternativas cuando evalúe opciones, sinergias, decisiones, etc. No se trata de conocer muchas tecnologías de forma aislada, sino de ver dónde nos llevan haciendo un uso conjunto de las mismas, que nos sea útil y nos pueda aportar mejoras” (Jokin Bildarratz, Alcalde de Tolosa, Presidente de Eudel, 2007).

Bibliografía

Annunziata, Roció. La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos. Ponencia 5º Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.

Ozslak, Oscar. Políticas públicas, democracia y participación ciudadana, Voces del Sur, Revista publicada por el Programa Mercosur Social y Solidario, 2007, Septiembre, Buenos Aires. Argentina.

Ozslak, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Septiembre de 2013.

Subirats, Joan. Democracia, participación y transformación social. Revista Latinoamericana Nro. 12, 2005. “Individualismo bien común: los límites de las instituciones”. Edición electrónica. URL: <http://polis.revues.org/5599>. ISSN: 0718-6568.

Fidyka, Leopoldo. Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino. Ponencia presentada en el VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales. Córdoba, 9 y 10 de Septiembre de 2004.

Rofman Adriana y Folgía Carolina. La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. Revista Estado y Políticas Públicas N° 5. Año 2015. ISSN 2310-550X pp. 41-61

Martínez, Carlos y Arena Emiliano. Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. 2013. . Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) buenosaires@unicef.org. www.unicef.org.ar

Adúriz, Isidro y Ava, Pablo. Construcción de Ciudadanía. Experiencias de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales-FINES. 2006.

Eudel. Asociación de Municipios Vascos. E - Gobernanza, participación, ciudadana e innovación. Agenda de Innovación Local.2007. <http://www.eudel.eus/>

Criado, Ignacion y Ruvlacaba, Edgar. ¿QUÉ ES Y QUÉ SE ENTIENDE POR GOBIERNO ABIERTO? .Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. Colección NovaGob Academia N° 1 / 2016 DICIEMBRE.

Arriaza Sol, Ricardo. El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en espacios institucionales de los estados centroamericanos. Flacso, Sede Académica, Costa Rica2012.

Font, Joan, Blanco Ismael, Gomá Ricard. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales una visión panorámica. Serie Documentos Debate, CLAD – http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038104.html. AÑO 7 - n.º 50 - 2012 (102-131)

Kaufman, Ester. Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses. Asociación Argentina de Estudios Canadienses 2012. www.esterkaufman.com.ar

Bertón, Juan; Totorica, Patricia y Gonzalez, Silvia. Estudio Diagnóstico - Participación Ciudadana Electrónica en Uruguay. Informe Final. www.agesic.gub.uy. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012,

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2009. Plan Estratégico Provincial www.santafe.gov.ar.

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2012. Plan Estratégico Provincial, Visión 2030. www.santafe.gov.ar.