

“Gestión de la participación bajo el paradigma de Gobierno Abierto. El caso del Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe”.

Vassalllo Fiorela

Introducción

En el presente trabajo se busca describir y analizar el caso de la gestión de la participación ciudadana en el Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe.

Para ello, se comienza presentando la participación ciudadana como un fenómeno emergente y en auge que responde a diversas razones o dimensiones. En segundo lugar, se busca definir el concepto de participación ciudadana, objetando que existen al respecto múltiples debates académicos y discursivos. Asimismo, se señala que la participación ciudadana es un eje fundamental del paradigma de Gobierno Abierto.

Luego, se avanza con la descripción de Consejo y se analiza, como se indicó, la gestión de la participación ciudadana en dicho órgano. Finalmente, se concluye con una serie de recomendaciones que apuntan al fortalecimiento de dicha gestión y mejora de las capacidades internas del Estado provincial en la materia.

Participación ciudadana: un fenómeno emergente en escenarios de complejidad creciente.

La implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos ha sido un eje central de las discusiones en torno a la relación entre Estado y sociedad. En las últimas décadas se ha empezado a utilizar el concepto de participación ciudadana para referirse al novedoso modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas y así distinguirla de otras formas de participación tradicionales, vinculadas principalmente a los procesos electorales contenidas en mecanismos institucionalizados.

En este sentido, varios autores reconocen que la participación ciudadana, como acción para intervenir en la hechura de políticas públicas, constituye un fenómeno emergente más que una realidad arraigada en la práctica política (Gadea Montesinos, 2017). Este auge o emergencia responde a las transformaciones sociales, políticas y culturales que han venido desarrollándose en las sociedades modernas y que afectan, de manera especial, al espacio político y al modo en que los ciudadanos se implican en él.

El autor Ortiz de Zarate (2010), en su intento por responder el porqué de la obsesión con la participación ciudadana, propone tres dimensiones o razones que explican la importancia y necesidad del involucramiento cívico en la construcción de lo público.

En primer lugar, reconoce una dimensión política y sostiene que en el seno de las democracias actuales se han generado importantes problemas que afectan a sus capacidades de representación, gobernabilidad y legitimidad.

Las democracias actuales *parecen* enfrentar una crisis de representación, en la que las élites políticas se distancian de unos ciudadanos insatisfechos con las formas de representación canalizadas por los partidos políticos¹. Un fenómeno presente en la mayoría de las democracias actuales es la desafección y apatía política, los ciudadanos desconfían cada vez más de la política institucional y se observa una falta de confianza hacia los gobiernos, partidos y políticos.²

A esta realidad se suma la cuestión de la legitimidad, las instituciones democráticas y los funcionarios políticos que las dirigen no son percibidos como fuentes genuinas de decisiones

¹ La alteración en la tipografía del término “parecen” es a propósito. Manin (1998) sugiere que antes que una crisis de la democracia se observa una transformación en las formas de ejercer la misma.

² Los síntomas más evidentes son los crecientes niveles de abstención electoral, el bajo nivel de afiliación política y la incapacidad de los partidos políticos para actuar como portavoces de la sociedad.

que representen la voluntad popular. El proceso democrático de creación de políticas públicas se percibe como insuficiente. Este fenómeno a su vez resulta paradójico, Prieto Martin (en Ortiz de Zarate, 2010) lo define como la “democracia marchita”, esto significa que mientras crece el acuerdo sobre las virtudes de la democracia y su superioridad frente a otros sistemas de gobierno, crece también el desencanto de quienes viven en regímenes democráticos.

Frente a esta situación, la respuesta parece estar en la construcción de sistemas de generación de políticas públicas más legítimos y colaborativos, caracterizados por la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura a la participación. En efecto, el autor sugiere que la importancia actual otorgada a la participación ciudadana es resultado de percibir a ésta como un medio para dotar de legitimidad a los mecanismos de la democracia representativa. Así, la participación ciudadana en base a esta primera dimensión planteada es sinónimo de legitimidad.

Continuando su desarrollo, Ortiz de Zarate (2010), introduce una dimensión que define como ciudadana. Esta segunda razón se relaciona con los rasgos que caracterizan a las sociedades del siglo XXI y que fielmente Manuel Castells (2009) aglutinó bajo el concepto de Sociedad Red. El nuevo modelo social está marcado por el informacionalismo y la globalización, donde la red o los nodos y las relaciones fluctuantes entre ellos constituyen la unidad básica y donde el movimiento es hacia una mayor distribución y menor relevancia de las cúspides y el centro³. En las sociedades actuales, la ciudadanía está más conectada, más activa y en constante comunicación y exige mayores cuotas de involucramiento en los asuntos públicos. A su vez, en un contexto en donde la innovación es necesaria y en el que se sabe que no es posible una auténtica innovación sin contar con los usuarios, existen grandes oportunidades para una sociedad que participa activamente en el diseño y en la prestación de los bienes y servicios públicos. Así, sobre la base de esta dimensión propuesta, la emergencia de la participación ciudadana responde al propio reclamo ciudadano por intervenir en los asuntos públicos.

Finalmente, el autor señala una dimensión administrativa. Anteriormente, hemos señalado que las sociedades actuales se caracterizan por su complejidad, multiculturalidad, fragmentación que sumado a un contexto de globalización mundial donde las decisiones trascienden los Estados, vuelven a las cuestiones sobre las que hay que decidir cada vez más complejas. En este escenario, la administración pública necesita modernizarse e incorporar la

³ Moises Naim, en su video “El fin del poder” sostiene que el liderazgo o la competencia puede venir desde cualquier parte, incluso desde posiciones periféricas. (Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=1MkOTKPPWa8>)

ciudadanía en el ciclo de políticas públicas por el simple motivo de acertar en el diseño. Aquí, la razón por la cual se exige mayores cuotas de participación se asocia a aspectos técnicos de la toma de decisiones, es decir, la participación ciudadana en el ciclo de hechura de políticas operativas aumentado la eficacia y la eficiencia de la gestión pública. También en el conocimiento de lo que es la gestión de la “cosa pública”.

A modo de síntesis, hasta aquí se identificó a la participación ciudadana como una práctica novedosa y emergente que se distingue de la participación política ligada a procesos electorales. Asimismo, se demostró siguiendo el trabajo de Ortiz de Zarate (2010) que este apogeo del enfoque participativo de la acción de gobierno descansa en una necesaria remodelación del sistema democrático (dimensión política), en la demanda ciudadana por involucrarse en la toma de decisiones (implicación cívica) y en el aporte de mayores niveles de eficacia y eficiencia (dimensión administrativa). En otras palabras, es necesaria la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas ya que de ser así, la decisión será mejor aceptada, los resultados serán mejores y porque los interesados lo reclaman.

A continuación, se buscará precisar una definición de participación ciudadana que tenga en cuenta las discusiones académicas que existen al respecto y la relevancia que esta adquiere en el marco del Gobierno Abierto.

Participación ciudadana y Gobierno Abierto.

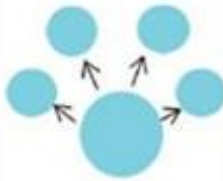
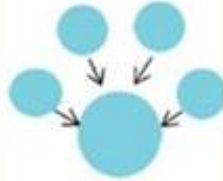
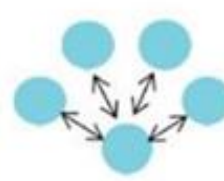
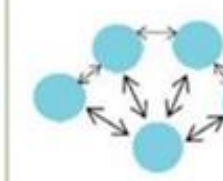
En la comunidad académica existen diversas posturas acerca de lo que es y no es participación ciudadana. Para comenzar, podemos precisar que la participación ciudadana es un derecho humano fundamental, inherente e inalienable a todo ser humano.

En la región, un antecedente relevante al respecto es la Carta Iberoamérica de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada en el año 2009, en el ámbito del CLAD. Allí se advierte la siguiente definición: “proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.” Más adelante la Carta establece que: “Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.” En la cita se enfatiza la perspectiva ciudadana y se observa el reconocimiento de la participación ciudadana

como un derecho humano fundamental. Asimismo, se sostiene que la misma debe constituirse como un elemento transversal y continuo a las políticas públicas.

Por otro lado, el añadido “ciudadana” delimita un territorio en el que los actores son por un lado las instituciones públicas y por el otro los ciudadanos tomados como sujeto individual o grupal. El poder como elemento que media entre ellos puede servir para esbozar una definición. En este marco, para muchos autores la participación ciudadana implica siempre la cesión, distribución o delegación del poder por parte de los poderes públicos hacia los ciudadanos. Una propuesta que tiene en cuenta este traspaso de poder es la de Prieto Martín (en Ortiz de Zarate, 2010:37) quien define la participación ciudadana como “una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas”.

Esta manera de entender la participación ciudadana, resulta útil en la medida que es posible pensar en una escala desde relaciones menos participativas hacia aquellas más participativas o como bien lo plantea Kaufman (2012), es posible pensar en un ciclo de empoderamiento ciudadano, donde a través de sus fases o etapas se asciende gradualmente hacia un mayor compromiso de los poderes públicos y mayor involucramiento cívico en la gestión pública. En otras palabras, la escala varía de menor a mayor distribución o cesión del poder. El cuadro que se introduce a continuación, resume esta propuesta y señala las fases del ciclo con sus respectivos objetivos y promesas.

				
	Informan	Consultan	Involucran	Colaboran
Objetivos	Proveer información balanceada y objetiva de una manera oportuna.	Obtener feedback sobre análisis, asuntos, alternativas y decisiones.	Trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones sean consideradas y entendidas.	Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones.
Promesas	"Nosotros lo mantendremos informados".	"Nosotros lo escuchamos y somos consientes de sus preocupaciones".	"Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones".	"Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones en todo lo posible".

Fuente: IAP2: Auditor General de British Colombia (Extraído de Kaufman, 2012: 260)

En línea con la definición y el ciclo señalado anteriormente, es pertinente señalar que la participación ciudadana constituye, junto a la transparencia y colaboración, uno de los tres principios que motorizan y dan sentido al Gobierno Abierto (en adelante GA).

Este nuevo paradigma, que surge a comienzos del siglo XXI constituye una nueva “filosofía 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” (Oszlak; 2012: 3). El GA supone un nuevo modelo de gestionar lo público, que en línea con las transformaciones o desafíos que se señalaron al comienzo, pretende llevar a efecto la gobernanza democrática por la vía de buscar una corresponsabilidad social en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas.

De este modo, bajo el esquema del gobierno abierto, la participación adquiere una relevancia mayor, va en busca de empoderar al ciudadano, de manera tal que cuente con mayores herramientas para aumentar su capacidad de influencia, en base a legítimos intereses, tanto de manera individual como colectiva, en las decisiones de gobierno. Así, el rol de este se transforma, no solo es el actor central al cual van dirigidas las decisiones públicas sino que ahora es el protagonista en la promoción de un buen gobierno y cocreador de bienes y servicios públicos.

Una definición interesante e útil para caracterizar el aspecto participativo de GA es la que sostiene Oszlak (2013) quien lo define como: “aquel (gobierno) que se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que éstos pueden expresar sus opiniones sobre políticas o proyectos gubernamentales, co-participar en la producción de bienes o servicios públicos o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal”.

A continuación, en base al recorrido señalado hasta aquí se intenta describir la composición y funcionamiento del Consejo Económico y Social de la provincia de Santa Fe (CEyS) como ejemplo de política de participación ciudadana bajo el paradigma del GA. Su descripción incluirá algunas observaciones en base a la gestión de la participación para finalmente concluir con algunas recomendaciones que surgen del análisis en línea con las herramientas que se proponen en el documento “Civic Engagement of the City of Victoria” (en Kaufman, 2012).

El Consejo Económico y Social de la provincia de Santa Fe

En línea con el recorrido propuesto, y en una primera búsqueda de información en el Portal Web del gobierno de la provincia de Santa Fe, se observó la existencia de un subportal de GA⁴, el cual está contenido dentro del eje denominado “Modernización del Estado”. Esta apreciación denota cómo en las últimas décadas, la mayor parte de los gobiernos democráticos han comenzado a llevar adelante procesos de reforma que responden a las transformaciones mencionadas más arriba y que están dirigidos a aumentar la eficiencia y la calidad de la gestión pública y a democratizar la labor de las instituciones públicas, favoreciendo la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones que les afectan.

El portal de GA se estructura en función de los tres pilares fundantes del GA: transparencia, participación y colaboración. En el eje de participación, se define a la misma como una política de Estado del gobierno provincial y en efecto sostiene que con ella se “instala un nuevo modo de gobernar y gestionar el territorio y sus comunidades.” Asimismo, allí reconocen que este nuevo Estado basado en los pilares del GA es más cercano a sus ciudadanos y construye a partir del consenso: “es un Estado eficiente, presente, que dialoga y genera acuerdos con los sectores de la producción y del trabajo, que promueve los intereses de los sectores populares, en la constante búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo. Un Estado que genera inclusión social a partir de potenciar las capacidades de cada ciudadano, de cada comunidad, en cada territorio”

En el marco de estas reformas políticas, el CEyS es un espacio de participación institucional creado por iniciativa del gobernador, Ingeniero Miguel Lifschitz, en abril de 2016 a través del Decreto N° 0752, y cuya reglamentación de funcionamiento rige en el Decreto N° 1782/2017.

El Consejo es un órgano colegiado de carácter asesor y consultivo creado en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial presidido por el gobernador de la Provincia. En dicho espacio participan 36 instituciones y la composición se rigió por los siguientes criterios (Libro Consejo Económico y Social 2016-2017):

- 12 Instituciones de escala provincial que representan a los diferentes sectores productivos, empresariales y de servicios que se corresponden con el desarrollo de la matriz productiva de la provincia de Santa Fe.

⁴ <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/>

- 12 Instituciones que representan a los trabajadores organizados, en línea con la matriz productiva, distribuidas por Regiones y considerando la cantidad de población y localidades que integran cada una de éstas.

- 12 Instituciones que abordan temáticas sociales de alcance provincial, e instituciones representativas de alcance regional.

En relación al funcionamiento del espacio, el mismo se basa en los principios de compromiso, diálogo y debate. Su fin principal es constituir un ámbito estratégico de deliberación, consulta y concertación plural sobre los principales lineamientos de desarrollo económico, productivo y social de la provincia de Santa Fe.

Entre los objetivos que persigue el órgano se encuentran (art. 4 decreto N° 0752/16):

1. Brindar asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo en materia económica, social, y productiva.
2. Contribuir a la articulación y desarrollo de las diversas realidades socio-productivas de la provincia de Santa Fe, priorizando el equilibrio territorial de las cinco regiones que la componen.
3. Fomentar el diálogo, la generación de consensos y la responsabilidad colectiva en la planificación y formulación de políticas públicas.
4. Fortalecer la institucionalidad democrática y el ejercicio de los derechos ciudadanos conformando un nuevo ámbito de participación ciudadana de escala provincial y regional.

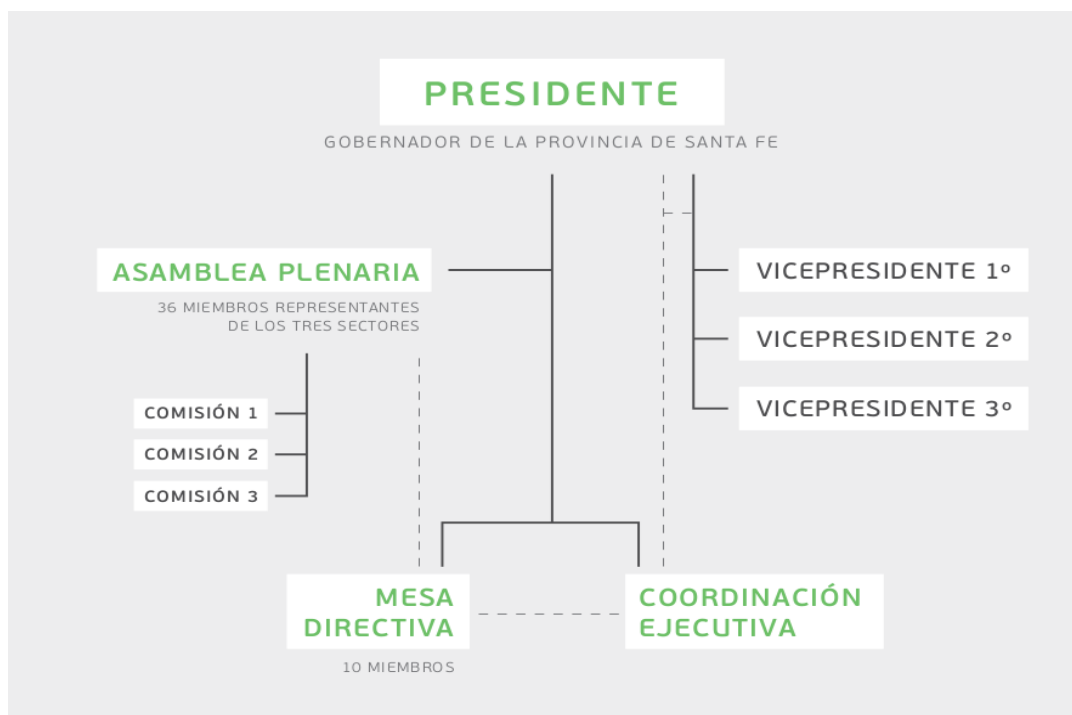
Respecto a sus funciones (art. 5 decreto N° 0752/16), el consejo se encarga de:

1. Emitir opinión, informes o propuestas, por iniciativa propia o a solicitud del gobierno provincial, sobre temas económicos, sociales, laborales y productivos. Estos dictámenes serán de carácter no vinculante.
2. Asesorar al poder ejecutivo en su conjunto (Gobernador y su gabinete de Ministros y Secretarios de Estado) cuando así le sea requerido, en materia de inversión, políticas públicas o programas de alcance provincial y/o regional vinculados a cuestiones económico-productivas, sociales y laborales.
3. Emitir opinión sobre proyectos de decretos del Poder Ejecutivo o políticas y programas a implementar que refieran a temas de competencias del Consejo y que le sean remitidos para su consulta. Estos dictámenes serán de carácter no vinculante.

4. Elevar proyectos al ejecutivo provincial o a la asamblea legislativa sobre temas económicos, sociales, laborales y productivos que tengan impacto tanto a nivel provincial como de algunas de las regiones que integran la provincia.
5. Elaborar y/o presentar estudios e informes que, basados en una alta rigurosidad técnica, contribuyan a mejorar la toma de decisiones sobre políticas y programas económicos-productivos, sociales y laborales.
6. Elaborar una agenda de trabajo anual y concertada que integre la visión de todos los actores que componen el arco económico, productivo, y social de la provincia y de las regiones.
7. Elaborar una memoria anual sobre la realidad socioeconómica del territorio provincial-regional y sobre las principales contribuciones realizadas en el ámbito del Consejo.
8. Convocar a funcionarios y expertos para el tratamiento de temas de su interés o que le sean requeridos por el ejecutivo.

Para resaltar, se indica el carácter no vinculante de la labor del Consejo. Además se observa que todas las funciones o acciones a cargo del órgano giran en torno a tres ejes relacionados con los sectores que la componen: económico-productivo, social y laboral. Esto descuida un eje central, de especial relación con la gestión de la participación, este es el eje temático de Educación.

Por otro lado respecto a su estructura, la misma se puede resumir en el siguiente organigrama:



Fuente: Extraído de Libro Consejo Económico y Social 2016-2017, pp 10.

De la lectura del organigrama, se destaca la autonomía orgánica y funcional del Consejo como institución pública no estatal. Las tres vicepresidencias que se asignan de manera rotativa entre los tres sectores, asegura la representatividad sectorial y geográfica en una instancia de decisión del órgano.

En lo que a su dinámica de funcionamiento respecta, el Consejo cuenta con dos espacios de encuentro y trabajo. Por un lado se reúne periódicamente en Asambleas Plenarias, a las cuales convoca a todos sus miembros plenos, titulares y suplentes designados. En el artículo 18 del decreto N°1782/17 se indica la obligatoriedad en la asistencia a las mismas. Este carácter en la participación, asegura la cohesión y consistencia entre los distintos encuentros fortaleciendo el ejercicio participativo.

Asimismo, las reglas y los aspectos procedimentales claros funcionan como estímulo a la participación. En tal sentido, se destaca la claridad y la previsión de reglas en el funcionamiento del proceso participativo de las asambleas plenarias. El procedimiento en los plenarios es el siguiente: apertura institucional, desarrollo de temas –ya anunciados en el programa del evento- a cargo de los ministros y/o secretarios de Estado, diálogo e intercambio entre consejeros, para lo cual se prevé aproximadamente una hora, donde tras presentarse con su nombre y el de la institución que representa, disponen de cinco minutos para formular su propuesta o comentarios (estas intervenciones quedan plasmadas en un Registro de oradores). Acto seguido se establecen acuerdos, definiciones y opiniones acerca de lo trabajado en los distintos órganos del Consejo (Libro Consejo Económico y Social 2016-2017). Esta claridad procedimental que posee el desarrollo de las Asambleas Plenarias, como se señalará más adelante, no se observa en el funcionamiento de las Comisiones de Trabajo del Consejo.

Asimismo, es pertinente indicar que de acuerdo al reglamento del Consejo, las sesiones, dictámenes u opiniones de los plenarios poseen carácter público e irrestricto, salvo que se declare lo contrario. No obstante, en la normativa no se detallan los casos en que se pudiera declarar el carácter reservado.

Por otro lado, el segundo espacio de encuentro y trabajo son las Comisiones de Trabajo, las cuales serán descritas más adelante. Asimismo, como Consejo, organiza y da curso a reuniones y/o charlas convocadas o solicitadas por las instituciones que lo componen. A su vez, en el marco de una mirada federal de la participación institucionalizada, participa activamente junto a otros Consejos subnacionales y locales, en el COFES (Consejos Federales

Económicos y Sociales) a través del cual trabaja en la consolidación de una agenda de temas transversales y de interés a todos sus miembros.

Llegada esta instancia y luego de la breve presentación del CEyS, se avanza en un análisis de la gestión de la participación de dicho espacio. Además, se buscará proponer algunas recomendaciones sobre el funcionamiento de este órgano.

La gestión de la participación en el marco del Consejo Económico y Social

El punto de partida para poder llevar adelante sólidos procesos participativos es la producción de un consistente contrato entre el gobierno y la ciudadanía (Kaufman, 2012). En el caso del CEyS, este contrato queda explícito en el decreto de creación del espacio N°0752/16 y en el reglamento de funcionamiento, el cual hay que destacar fue realizado por sus miembros, aprobado en Asamblea Plenaria y ratificado mediante decreto N° 1782/17. En efecto, esta normativa constituye un paso significativo hacia la consolidación y formalización del espacio como mecanismo de participación institucionalizada.

Asimismo, como se señaló el CEyS surge en el ámbito del Poder Ejecutivo por iniciativa del mandatario a cargo de este poder. Este hecho, es significativo ya que la voluntad política de las máximas autoridades gubernamentales es condición indispensable para implementar prácticas participativas exitosas. A estos aspectos, se suman otras condiciones mínimas de éxito como lo es la experiencia en la materia de los equipos profesionales que llevan a cabo las acciones. Sobre este último punto, se puede mencionar como antecedentes inmediatos a la conformación del Consejo, los Consejos Regionales de Planificación Estratégica (Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto) que actuaron en el marco del proceso de regionalización y descentralización del Estado provincial; el Consejo Consultivo para el Desarrollo de Santa Fe, creado por decreto N° 1029/2008 del ex gobernador Hermes Binner; entre otros. (Libro Consejo Económico y Social 2016-2017)

Por otra parte, en el marco del CEyS, el diálogo, la deliberación y concertación adquieren una relevancia distinta y central, en él la participación ciudadana se concibe como un derecho y herramienta fundamental para profundizar y fortalecer la democracia y el diseño de políticas públicas. Si se consideran la misión, principios y objetivos que posee el órgano, se reconoce que éste propone una política a largo plazo, con una lógica estructural, lo que diferencia la propuesta de aquellos compromisos planteados en los planes de acción de GA que deben seguir dinámicas temporales que imposibilitan una implementación como la de este Consejo.

Otro punto es que aborda temas con impacto sustantivo en la ciudadanía. Recordemos que la misión del espacio es operar como ámbito estratégico de debate y concertación plural sobre los principales lineamientos del desarrollo económico, productivo y social de la provincia para alcanzar y fortalecer la integración del territorio, la calidad social y la economía orientada al desarrollo provincial.

Asimismo, es posible advertir que la gestión de la participación ciudadana desde el enfoque de GA, requiere de gobiernos sensibles, receptivos que estén dispuestos a una constante interacción con el pueblo y sus demandas. En otras palabras significa que es preciso que los gestores públicos tengan en cuenta y comprendan las particularidades y contrastes de la sociedad. En este sentido, al observar la organización y funcionamiento del CEyS, se advierten ciertos rasgos propios de la constitución del espacio y ciertos mecanismos que favorecen el reconocimiento de las particularidades de temas y estratos de la población con los que se trabaja en las prácticas participativas.

Esta afirmación descansa, por un lado, en la naturaleza de la composición del Consejo, el cual como se señaló está integrado por instituciones que representan los sectores económico-productivo, social y laboral y que se distribuyen y actúan en todo el ámbito provincial. Esta representación es plural, equilibrada -12 instituciones por sector- y genuina en la medida que se incluyen a gremios y sindicatos -generalmente ausentes en el desarrollo de políticas de GA- y también al sector privado. Además, al convocar organizaciones diversas del ámbito social, no se queda solo con las organizaciones que llamadas los "sospechosos de siempre". Otro punto a resaltar es la duración de la membrecía, 2 años con posibilidad de renovación, lo cual se traduce en mayores niveles de confianza entre los miembros favoreciendo el diálogo, el debate y la concertación.

Por otro lado, la afirmación descrita más arriba, está en línea con la dinámica y funcionamiento del Consejo, precisamente con el surgimiento y labor de las Comisiones de Trabajo: Infraestructura para el Desarrollo, Trabajo Decente e Infancias y Juventudes. Cabe aclarar, que junto a estas comisiones permanentes, surgieron otras llamadas "comisiones especiales" en virtud de su temporalidad y el trabajo sobre temas específicos o cuestiones coyunturales concretas. Por ejemplo, en este grupo se ubican las de reglamento, seguridad, reforma constitucional y salud. Así, es pertinente señalar que las comisiones de trabajo surgieron luego de la primera asamblea plenaria, en función del trabajo desarrollado en una serie de rondas sectoriales cuyo objetivo fue proponer y organizar la agenda temática para el trabajo en comisión. En otras palabras, significa que las comisiones de trabajo se organizaron y se desarrollan en función de los intereses y las demandas de todos los miembros del Consejo.

Lo cual a su vez permite inferir que los temas que aborda el CEyS poseen un impacto sustantivo en la ciudadanía, como se ha señalado anteriormente. A su vez, como resultado de esta naturaleza dispar en las agendas temáticas y los objetivos de cada comisión, las reglas y el procedimiento de trabajo en ellas no está pautado formalmente, estandarizado o no es del todo claro. A diferencia de lo que sucedía durante las asambleas plenarias, aquí cada agenda, objetivos y dinámica de trabajo surge a propuesta de las instituciones que conforman estos espacios de trabajo.

Otro punto a destacar y que difiere de los plenarios, es la apertura a la participación a todas las organizaciones que deseen participar en las Comisiones, independientemente de si forman parte del cuerpo estable de instituciones miembros del CEyS⁵.

De esta descripción sobre el trabajo en Comisiones, se desprende que al interior del funcionamiento del Consejo existen diversas prácticas participativas, que pueden ubicarse en las distintas etapas del ciclo de empoderamiento ciudadana descrito más arriba. Por ejemplo, en el caso de la Comisión de Infancia y Juventudes un producto de la comisión fueron las recomendaciones de políticas públicas sobre “Niños, jóvenes y trabajo” y sobre “Niñez, familia y escuela”. Este trabajo participativo podría ubicarse en la segunda fase de empoderamiento cívico. Aquí la comisión funcionó para consultar, conocer las opiniones de sus miembros. Otro ejemplo, es el caso de la Comisión de Infraestructura para el Desarrollo, donde la práctica participativa se acerca a la fase de involucramiento, dado que se construyó colaborativamente un documento presentado a la legislatura santafesina con el posicionamiento multisectorial y aportes para el proyecto de Ley provincial de Aguas.

No obstante, este análisis y desarrollo descriptivo del CEyS, es posible avanzar en la proposición de ciertas líneas que permitan mejorar la gestión de la participación bajo el paradigma de GA. Estas recomendaciones surgen a la luz del recorrido analítico y se basan en el trabajo de Oszlak y Kaufman (2014) y en las herramientas propuestas en el documento “Civic Engagement of the City of Victoria” (en adelante CE). Este documento, analizado por Kaufman (2012), identifica una serie de desafíos propios de políticas de participación ciudadana y se proponen diversas herramientas para superarlos y mejorar el involucramiento. Si bien este documento de trabajo fue producido para el gobierno local de Victoria (Canadá), resulta útil para cotejarlo con el CEyS.

⁵ En línea con la reflexión que plantea Pando (2016) se destaca la posibilidad de que otros grupos sociales más débiles, que muchas veces no logran la condición de actor, puedan sumarse a las reuniones de trabajo. No obstante, se requiere personería jurídica para participar.

A modo de cierre: líneas para avanzar en la gestión de la participación del CEyS bajo el paradigma de GA

Encauzar políticas de gobierno abierto supone diseñar e implementar estrategias que tengan por objetivo desarrollar un Estado transparente, que impulse espacios de participación y de colaboración ciudadana en el ciclo de políticas públicas, en forma periódica y permanente en la gestión pública. Bajo este paradigma, se produce una transformación en cuanto a lo que el Estado hace, cómo y para quién. De este modo, el vínculo entre el Estado y la sociedad se redefine, el eje ya no estaría puesto en la propia administración pública, sino en la ciudadanía pasando de un “enfoque estado-céntrico” a un enfoque centrado en el ciudadano, este pasa a ser el protagonista en la promoción de un buen gobierno y co-creador de bienes y servicios.

Abordado de esta manera, el GA podría constituirse en una oportunidad para debatir y mejorar la calidad institucional comprometiendo a los organismos públicos contra el secretismo y en políticas de gestión de la información y de participación multiactoral para generar medidas conjuntas destinadas a dar respuesta a escenarios de complejidad creciente.

Sobre este planteo, la experiencia del CEyS de la provincia de Santa Fe se identifica como una práctica de GA. Esto es así, en la medida que este espacio motoriza acciones que se constituyen como canales de interacción entre el gobierno y los ciudadanos, de tal forma que apunta al establecimiento de una relación más estrecha cuyo fin es mejorar la calidad de las políticas públicas a partir del diálogo, el debate y la concertación con la sociedad. Asimismo, es meritorio destacar que uno de los objetivos previstos en el decreto de creación del Consejo es el de “Fortalecer la institucionalidad democrática y el ejercicio de los derechos ciudadanos conformando un nuevo ámbito de participación ciudadana de escala provincial y regional”.

A pesar de lo señalado y el diseño novedoso de los procesos de participación contenidos en el CEyS que la ubican como ejemplo de buena práctica de gestión de la participación, es posible avanzar con algunas recomendaciones que conduzcan a la mejora de la gestión de la participación bajo el paradigma de GA, es decir, que mejoren las competencias internas de la administración pública para el ejercicio de la participación bajo el paradigma del GA.

Como punto de partida, la principal sospecha o desafío que se observa en las prácticas participativas del CEyS es la falta de transversalidad e integralidad. Recordemos que es clave comprender que cada política de participación tiene que estar comprendida en un proyecto de mayor amplitud, con un enfoque sistémico, donde se articulen distintas estrategias de participación ciudadana en la gestión pública con una perspectiva a largo plazo. Es necesario

planificar un ciclo de empoderamiento ciudadano que alcance una interacción propia de un Estado en red.

En tal sentido, no se observan mecanismos de retroalimentación y difusión interministerial formales previstos en el funcionamiento interno del CEyS. El espacio dispone, como se describió anteriormente, de una Coordinación Ejecutiva, designado por el Presidente y encargada de la asistencia técnica-ejecutiva del Consejo, de la gestión administrativa de sus funciones, de mantener el vínculo regular con las instituciones miembros del Consejo, de elaborar y socializar los documentos que se deriven del trabajo en la Asamblea Plenaria, Mesa Directiva y Comisiones de Trabajo; no obstante, no se halló información que pueda sugerir que se dispone de herramientas o mecanismos que regularicen estas funciones. Asimismo, tampoco están previstas acciones de supervisión y monitorio por parte de la Coordinación Ejecutiva, necesarias para una exitosa gestión de la participación.

En este marco, las propuestas que siguen apuntan a asegurar que los esfuerzos de involucramiento sean consistentes y estén coordinados de manera transversal entre las áreas de gobierno, las sugerencias versan en torno al aumento de capacidades internas del órgano encargado de la Coordinación Ejecutiva del CEyS.

En primer lugar, como se advirtió se sugiere avanzar en el desarrollo de acciones de monitorio y evaluación por parte del órgano a cargo de la Coordinación Ejecutiva, la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico. Para ello podría resultar útil el empleo de las *planillas*, apuntada en el punto 12 de CE (Kaufman, 2012)⁶. Con ellas se podrá realizar un seguimiento y evaluación de las prácticas participativas a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos para conocer el grado de éxito de la participación pública en el CEyS.

Por otro lado, también se estima necesario la constitución de una comunidad o red de prácticas hacia el interior de la administración pública para fortalecer la transversalidad de la labor del Consejo. En este sentido, podría resultar útil la realización de un mapeo de prácticas participativas sobre el organigrama del Poder Ejecutivo. Ello permitiría relevar distintas áreas y responsables/referentes entre quienes desarrollar un entramado de vínculos fluidos y coordinados a través de los cuales se gestionen actividades de involucramiento cívico, se persigan objetivos comunes y se comuniquen los trabajos. Así, esta comunidad o red fortalecería los mecanismos de retroalimentación pendientes o escasos en CEyS.

6 Las planillas mencionadas se introducen en el anexo único.

Asimismo, como indican Oszlak y Kaufman (2014) en su análisis de los Planes de Acción contenidos en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP en sus siglas en inglés), las políticas públicas vinculadas a la participación ciudadana se caracterizan entre otras cosas por implementar medidas relacionadas al desarrollo de competencias para la participación que involucren el empleo de redes sociales. En tal sentido, la red propuesta podría resultar el canal para emprender acciones de formación y capacitación integrales. Aquí las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) podrían ser un medio para el desarrollo de una plataforma o portal interno online con el propósito de sostener la construcción y mejoramiento de las competencias para la participación.

Finalmente, una tarea pendiente y útil frente a la carencia de mecanismos de retroalimentación y difusión, es la confección de una guía o protocolo de participación ciudadana que establezca los estándares y lineamientos comunes para un enfoque participativo de la hechura de políticas públicas en el marco del GA. Para dicha confección podría convocarse el apoyo del sector universitario.

Bibliografía:

- Castells, Manuel (2009). Comunicación y Poder. Madrid: Ed. Alianza. Disponible en: <https://goo.gl/8VmDct>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en: http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_departicipacion_ciudadana.pdf
- Gadea Montesinos, Elena (2017). “Las políticas de participación ciudadana: nuevas formas de relación entre Administración Pública y la ciudadanía. El caso de la ciudad de Valencia y su área metropolitana”. Tesis doctoral, Universidad de Valencia, España. Disponible en: <https://goo.gl/bPYtQT>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Decreto del Poder Ejecutivo N° 0752/2016. Disponible en: [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/218535/\(subtema\)/93671](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/218535/(subtema)/93671)
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Decreto del Poder Ejecutivo N° 1782/2017. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=30-06-2017decreto1782-2017.html>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Libro Consejo Económico y Social 2016-2017. Dos años de diálogo social y trabajo compartido. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/242426/1277716/file/Libro%20CEyS%202016-2017.pdf>
- Kaufman, Ester (2012). “Tercera parte: Gobierno Local de Toronto” en Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses. Auspiciado por ASAECE y la Embajada de Canadá de Argentina y Paraguay. Disponible en: http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512
- Manin, Bernard (1998). Capítulo 6: “Metamorfosis del gobierno representativo” en Los Principios del Gobierno Representativo. Alianza Editorial.
- Ortiz de Zarate, Alberto (2010). ¿Porque esta obsesión con la participación ciudadana? En: C. Calderón y S. Lorenzo (coords.) *Open Government: gobierno Abierto*. (pp. 29-49) España: Ed. Algón. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3226120>

- Oszlak, Oscar (2012). “Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos y Desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico.
- Oszlak, Oscar (2013). “Bases del concurso para el Premio de GA en la Red Virtual de GA para las Américas”, en co-producción con Tesoro, J.L. y Kaufman.
- Oszlak, Oscar; Kaufman, Ester (2014) Teoría y práctica del GA: lecciones de la experiencia internacional. OEA, Red Gealc y IDRC. Disponible en: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/kaufman-oszlak.pdf>
- Pando, Diego Pablo (2016). Gobierno Abierto y el riesgo del canto de las sirenas en América Latina. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016. Disponible en <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/pando.pdf>

ANEXO

Planilla: Indicadores de éxito del involucramiento ciudadano

Indicadores de éxito del involucramiento ciudadano

Principio	Indicadores cualitativos	Indicadores cuantitativos
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> Todos los grupos afectados por una decisión están presentes en el involucramiento No hay barreras prácticas y financieras para la participación en el proceso de involucramiento 	<ul style="list-style-type: none"> Número de individuos que participan en cada esfuerzo de involucramiento Número de agencias y/o grupos de stakeholders que están participando en cada esfuerzo de involucramiento Número de individuos o agencias de grupos con menor representación participando.
Información balanceada y completa	<ul style="list-style-type: none"> La información sobre el tema es balanceada y relevante El público tiene la información y criterios que serán usados por los tomadores de decisiones Existe información clara sobre cómo los aportes del público serán usados El público hace uso de esa información en sus comentarios al gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas de chequeo sobre la comprensión del público acerca de la información comunicada. Recuento de referencias en las respuestas públicas y en los medios de la información provista por el gobierno. Cantidad de cobertura en los medios acerca del proceso de involucramiento

Fuente: Civic Engagement of the City of Victoria (Extraído de Kaufman, 2012: 266)

Planilla: Indicadores de éxito del involucramiento ciudadano

Principio	Indicadores cualitativos	Indicadores cuantitativos
Proceso justo	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso donde se usan métodos apropiados para alcanzar las metas de involucramiento. • Los stakeholders están involucrados en el diseño del proceso de involucramiento • El proceso ofrece múltiples oportunidades y lugares donde se puede ser oído • Los stakeholders y participantes comentan que el proceso fue justo y transparente 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de residentes que hacen uso de las diferentes oportunidades de involucramiento • Encuestas para stakeholders y participantes acerca de la justicia del proceso (ej. sintieron que el proceso fue transparente, se sintieron oídos, tuvieron oportunidad de plantear sus ideas, tuvieron la oportunidad de dialogar con otros ciudadanos).
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • El aporte realizado por el público genera una diferencia demostrable en el proceso de toma de decisiones, en la política o en las próximas acciones de gobierno. • El impacto de los aportes del público es comunicado al público dentro del tiempo acordado. 	
Generación de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de involucramiento provee a los ciudadanos y stakeholders capacidades adicionales, conocimiento y experiencia sobre el tema • El proceso identifica oportunidades para los ciudadanos y stakeholders para continuar con el trabajo sobre el tema • El proceso ayuda a construir relaciones entre el <i>City Staff</i> y los residentes, y entre los residentes. • El Staff identifica y comunica las lecciones aprendidas sobre el involucramiento, que serán aplicados en procesos futuros 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen encuestas acerca del aprendizaje de los participantes en el proceso de involucramiento • Número de nuevos contactos para el banco de datos de stakeholders/ ciudadanos • Número de oportunidades adicionales identificadas por los ciudadanos para continuar trabajando en el tema • Número de conversaciones o reuniones de seguimiento ocurridas entre stakeholders y/ i ciudadanos sobre el tema.
Recursos usados	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto fue preciso y suficiente para alcanzar los objetivos de involucramiento • El costo total es comparable a los ejercicios de participación similares dirigidos por el gobierno u organizaciones asociadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo total en hard y soft (fijos y adicionales) descritos en el cuadro de la pág. 264: Ejemplo de recursos y herramientas de monitoreo

Fuente: Civic Engagement of the City of Victoria (Extraído de Kaufman, 2012: 267)

Planilla: Evaluación del proyecto

Evaluación del proyecto

Criterios de evaluación/indicadores de éxito del proceso. Pregunte a los tomadores de decisiones y stakeholders acerca de sus indicadores de éxito	<i>Esto será un proceso exitoso si.....</i>
¿Son los criterios relevantes y significativos, están relacionados a los objetivos y resultados del proyecto, y a los Compromisos Básicos y Estándares de Práctica?	
¿Qué es lo que están evaluando específicamente del proceso de involucramiento público?	<i>Garantice que los métodos usados coincidan con el tipo de información que se está tratando de recolectar y que, además, son los apropiados para la gente con la que se está conversando</i>
¿Qué métodos se usarán? ¿Se están usando métodos de evaluación cuantitativa y cualitativa?	
¿Qué información será usada, registrada, monitoreada y analizada? Y ¿por quién?	
¿Cómo serán usados los resultados de la evaluación intermedia y final?	
¿Cómo se comunicarán los resultados de la evaluación?	
¿Quién tomará medidas para el mejoramiento de este u otros procesos?	

Fuente: Civic Engagement of the City of Victoria (Extraído de Kaufman, 2012:268)