FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magíster en Políticas públicas y Desarrollo

Título

El Diálogo Social como mecanismo participativo en el caso de la Provincia de Tucumán para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos del Desarrollo (2006-2020)

Tesista: Lic. Lila Giselle Pisano

Director de Tesis: Mg. Matías Leandro Mattalini

"El tiempo de la construcción colectiva es diferente de la temporalidad de los relojes"
María Zambrano

RESUMEN

La planificación estratégica y participativa para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos del Desarrollo (LED) en la provincia de Tucumán, se ha puesto en marcha a partir del año 2006 con el objetivo de establecer las bases y líneas estratégicas generales que entienden las autoridades provinciales son claves para el desarrollo de la provincia dentro de un marco de trabajo internacional como serán los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), luego transformados en Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El objetivo que persigue esta tesis es indagar acerca del rol del mecanismo participativo, denominado Diálogo Social, que se desplegó en la provincia de Tucumán para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos del Desarrollo para la provincia desde el año 2006 hasta el año 2020. Para esto, se utilizan categorías analíticas concordantes estableciendo un marco teórico referido a planificación estratégica, viabilidad política, desarrollo, planificación participativa, actor con capacidad de acción estratégica, implementación y la perspectiva *bottom up*.

El problema que se plantea, en este sentido, es dilucidar si este mecanismo ha servido como instrumento para articular demandas y generar alianzas que potencien las acciones que los diferentes actores de una sociedad civil llevan adelante para contribuir al cumplimiento de los lineamientos estratégicos de la provincia.

La metodología que se lleva adelante es cualitativa centrada en el estudio de caso. En cuanto a la técnica de recolección de datos, se ha optado por llevar adelante la técnica de entrevista en profundidad, lectura y documentación de fuentes secundarias y, en cuanto a la técnica de análisis de datos, se usará una lógica inductiva.

Palabras claves: planificación, participación, Diálogo Social

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....5

INDTODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS.....6

Fundamentación.....8

Objetivos.....10

Problema e hipótesis.....11

Marco teórico.....13

Estrategia metodológica.....19

Investigaciones preliminares.....28

Estructura del trabajo.....39

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS ACERCA DEL DISEÑO DE LOS LED EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN.....41

1.1 Definición de los LED.....42

1.2 Estructura y análisis de los primeros LED.....47

CAPÍTULO 2: MECANISMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE ACTORES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.....57

2.1 Diseño de la metodología de implementación del Diálogo Social.....58

2.2 Elección de temáticas a debatir en el Diálogo Social.....61

2.3 Concepciones acerca del Diálogo Social desde la óptica de los diseñadores.....65

2.4 Concepciones acerca del Diálogo Social desde la óptica de los invitados.....72

2.5 Vicisitudes del Diálogo Social.....76

2.6 Estructura y análisis de los segundos y terceros LED.....79

CAPÍTULO 3: ACTORES PARTICIPANTES EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL Y SU VIABILIDAD POLÍTICA.....88

3.1 Etapas de participación e inclusión de actores.....88

3.2 Viabilidad política.....96

CAPÍTULO 4: HERRAMIENTAS, HALLAZGOS Y DESAFÍOS DEL DIÁLOGO SOCIAL.....104

4.1 Sistema de planificación provincial: herramientas de seguimiento y monitoreo.....105

4.2 Hallazgos y desafíos del Diálogo Social.....110

CONCLUSIÓN.....117

ANEXOS.....127

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....160

BIBLIOGRAFÍA.....162

ÍNDICE DE TABLAS.....163

ÍNDICE DE GRAFICOS.....163

ÍNDICE DE FIGURAS.....163

ABREVIATURAS

DPCG	Directora de Planeamiento y Control de Gestión
IDET	Infraestructura de Datos Espaciales de Tucumán
LED	Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEATDL	Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local
SEGPP	Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento
SEP	Sistema Estadístico Provincial
SGSADOP	Secretario General del Sindicato Argentino de Docentes Particulares
SIGE	Sistema Integral de Gestión Estratégica
SP	Subsecretario de Planeamiento

INDTODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

Luego de la crisis nacional, económica, social y política que se vivió a principios de los años 2000, el Estado Argentino tuvo que asumir un rol protagónico en la implementación de determinadas políticas públicas sobre todo teniendo en cuenta este contexto de crisis económica y social en el que estaba subsumido el país. Más aún, retornando en el tiempo y según algunos autores que se citan en este trabajo, en los años ’50 se originan las primeras experiencias sobre la elaboración de planes para introducir cambios económicos y sociales.

En este estudio de caso de la provincia de Tucumán, pasada la crisis nacional, el gobierno provincial de aquel entonces considero necesario contar con una planificación estratégica que contemple el contexto provincial, nacional e internacional y que, en cierto sentido, permitiera indagar y sistematizar el estado de situación de la provincia en diferentes áreas: productiva, económica, social y política. De esta manera, se comienzan a construir los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) que buscan el establecimiento de objetivos y metas sobre las diferentes capacidades y potencialidades con las que cuenta una comunidad y que se muestra de manera coordinada y conjunta con el fin de generar políticas públicas que produzcan cambios y transformaciones de vida.

Una vez establecidos los LED, el gobierno se propone el desafío de que esta planificación sea participativa, por lo tanto, irrumpe con la realización del Diálogo Social que es un mecanismo tendiente a generar consensos respecto a esas metas y objetivos delimitados y al que se invita a participar a la sociedad civil organizada. A los fines de conocer el rol que cumplió este mecanismo de participación respecto al objetivo propuesto, es que se realiza un recorrido por la mayor parte del proceso de planificación estratégica y participativa de la provincia, desde el año 2006 hasta el 2020, para intentar establecer si se ha avanzado o no en tal dirección.

En este estudio de caso, se resalta que la factibilidad sobre la realización de la tesis es favorable ya que se cuenta con accesibilidad a las autoridades gubernamentales y a los diversos actores de la sociedad civil que estuvieron involucrados en el proceso de implementación del mecanismo de participación para el establecimiento de los LED, a los fines de realizar las entrevistas pertinentes; asimismo existe un contacto estrecho con el área gubernamental vinculada a la implementación por lo que también se podría acceder a diferentes documentos, archivos y materiales que han sido utilizados durante el proceso.

Por otro lado, la disponibilidad del tiempo que se requiere para el desarrollo de este proyecto es tenida en cuenta como una variable importante y que se puede cubrir debido a que estaré abocada al mismo de principio a fin, presentando la gran ventaja de residir en la provincia de Tucumán. Asimismo, la preparación académica que he transitado a lo largo de este espacio académico me ha permitido acceder a herramientas y desarrollar aptitudes para poder llevar adelante este proyecto.

Podría llegar a producirse un obstáculo o un desafío respecto al acceso a determinadas fuentes de información que tienen que ver con los "productos" (artículos, publicaciones, notas, planes, programas, proyectos, acciones en general) que los actores participantes del Diálogo Social han realizado luego de su intervención en el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo.

Así, surge la necesidad de saber si el mecanismo participativo propuesto para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia, ha resultado útil a los fines de alinear las acciones que los diferentes actores venían realizando para trabajar dentro del marco de los lineamientos estratégicos; es decir si la participación en el Diálogo Social les ha procurado un valor agregado a la labor que ya venían realizando para potenciar y ponderar la misma a través del accionar articulado con el gobierno y/o otras

organizaciones afines a su objeto social o simplemente ha resultado en una instancia de participación para, entre otras cosas, dar a conocer sus acciones.

Para deslindar este último punto será necesario investigar acerca de documentos, artículos, publicaciones en revistas que los actores participantes del Diálogo Social hayan realizado post participación del mismo.

Sin que este sea el fin último del trabajo de acuerdo con el problema planteado, se presenta como una necesidad indagar si ha habido al menos la intención de replantear, redireccionar o modificar acciones en los términos planteados por las acciones dialogales.

Fundamentación

La implementación de la planificación estratégica en la provincia se ha venido desarrollando desde el año 2006 y, a partir del año 2009, se comienza a implementar la fase participativa que ha sido denominada “Diálogo Social” en la provincia de Tucumán.

En este proyecto de tesis, es importante destacar que el recorte temporal seleccionado da cuenta sobre el desarrollo de hitos que han complementado la tarea que se venía realizando y sumando un valor agregado para las acciones venideras.

Estos hitos se encuentran configurados de la siguiente manera. En el año 2007, el gobierno provincial toma la decisión de llevar a cabo una planificación estratégica para la provincia. En el año 2009, se produce la primera experiencia del Diálogo Social. En el año 2015 se promulga la ley N° 8.839 de Planificación de la Gestión Pública. El objeto de la ley es fortalecer el proceso de planificación de la gestión pública en la Provincia, a través de la articulación con las organizaciones gubernamentales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Además, establece la definición de los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo de la provincia (LED) regulando su elaboración, la participación de la sociedad

civil y su redacción. La Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento es la autoridad de aplicación de la norma en todo el ámbito de la provincia; también es quien tiene a cargo la coordinación y asistencia técnica, y determina los instrumentos, procesos, recursos que definan, prioricen y direccionen las políticas públicas.

En el año 2016 se realiza el "Diálogo Social del Bicentenario" cuyo principal objetivo era la actualización de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo que fueron establecidos en el año 2005 y actualizados, por primera vez, en el año 2013.

Por último, el año 2017, se llevó a cabo la asistencia técnica del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) dependiente de la CEPAL respecto a temas de planificación, prospectiva, Agenda 2030 y desarrollo territorial.

Teniendo en cuenta el contexto, y los hitos determinados por acciones dialogales concretas, se piensa que la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en la planificación estratégica de una provincia podría considerarse el mecanismo óptimo a partir del cual diferentes voces son invitadas a fortalecer el proceso de planificación de la gestión pública a través de instancias de participación, articulación y coordinación sobre la situación ideal a la que aspira una sociedad en el accionar conjunto.

Por su parte, se pretende, a través del estudio de caso de la provincia de Tucumán, analizar la potencialidad que tiene el mecanismo de participación a la hora de delimitar los lineamientos estratégicos para el desarrollo que se espera para un determinado territorio. Este caso de estudio elegido resulta interesante para adentrarse en cómo se ha desarrollado la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil y demás actores relevantes en el proceso de planificación, cuáles han sido los desafíos que se han presentado y las conclusiones a las que se arribaron una vez terminado el proceso.

También, es importante destacar que la provincia de Tucumán ha llevado adelante la planificación estratégica participativa como una herramienta de gestión pública que la ha ido perfeccionando con el correr del tiempo y adecuando al contexto económico, político y social provincial. Este ha sido el comienzo de un largo camino allanado que trajo aparejado la incorporación de instrumentos innovadores de gestión pública como ser el diseño, la implementación y ejecución de un plan estratégico. Así, este proceso de adopción e implementación del mecanismo de participación en la planificación estratégica, a través de los lineamientos estratégicos para el desarrollo, cuenta una trazabilidad ya que se ha desarrollado y continúa desarrollándose en la órbita de un mismo organismo, la Secretaría de Gestión Pública y Planeamiento dependiente del Poder Ejecutivo de la Provincia de Tucumán.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el rol del Diálogo Social en tanto mecanismo de participación para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo desde el año 2007 al 2020 en la provincia de Tucumán.

Objetivos específicos

a. Analizar las formas iniciales de diseño de estrategias de implementación de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia antes del Diálogo Social.

b. Describir el mecanismo participativo propuesto para la inclusión de los actores en el proceso de planificación estratégica de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo.

c. Identificar a los actores que participaron, del proceso de planificación estratégica y participativa con capacidad de acción estratégica, antes y después de la implementación del Diálogo Social como mecanismo.

d. Analizar la viabilidad política del Diálogo Social a través de las perspectivas de los diferentes actores privados y de las organizaciones de la sociedad civil.

e. Analizar las vicisitudes del mecanismo de participación propuesto para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia.

f. Conocer las herramientas con las que se combinan el Diálogo Social en tanto mecanismos de inclusión de los actores.

g. Describir los hallazgos que ha generado la implementación de la planificación estratégica y participativa para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia.

Problema e hipótesis

El planteo del problema en este trabajo de tesis implica conocer el proceso por medio del cual se han desarrollado los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia, a través de un mecanismo participativo denominado Diálogo Social, y de esta manera saber si el mismo ha vinculado e incorporado las demandas, proyectos e ideas de los actores de las diferentes organizaciones de la sociedad civil (organizaciones del tercer sector, academia, empresas, sindicatos y agrupaciones gremiales) con las metas y los objetivos establecidos en los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) de la provincia de Tucumán en tanto se considera que tienden a demarcar, en líneas generales, la visión estratégica de la provincia de largo alcance.

En otras palabras, se intenta indagar y reconocer el proceso a partir del cual el gobierno de la provincia de Tucumán posiblemente comienza a considerar a la planificación estratégica y participativa como un instrumento viable a la hora de trazar una visión global y estratégica hacia el futuro sobre los problemas provinciales ampliando e incorporando la participación de los ciudadanos y demás actores de la sociedad civil.

Expresado en términos de pregunta de investigación principal, este trabajo de tesis plantea cuál fue el rol que cumplió el Diálogo Social como mecanismo participativo para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo en la provincia de Tucumán.

Respecto al planteamiento de este problema, la hipótesis que se establece es que el Diálogo Social funcionó como mecanismo articulador de demandas (inputs) y generador de relaciones entre el Estado y determinados sectores de la sociedad civil, para el establecimiento de los LED (outputs).

Esto significa que el rol que cumplió el Diálogo Social fue el de articular demandas (planes, programas, proyectos, ideas-proyectos); como asimismo generar alianzas que potencien las acciones que llevan adelante las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Se parte de la premisa que la falta de conexión entre el Estado y las demandas de la sociedad civil se veían reflejadas en una brecha que con el paso del tiempo se alimentaba y robustecía; producto del trabajo diseminado de los diferentes actores y organizaciones que se encuentran en la sociedad civil en su conjunto. En consecuencia, cada sector de la sociedad buscó trabajar en pos del cumplimiento de sus propias metas y objetivos, que guardan estrecha relación con la razón de ser de su organización, sin contemplar la posibilidad de promover espacios, alianzas que potencien las acciones que llevan adelante y el impacto que

ellas pueden generar en la sociedad. O, al mismo tiempo, sin que el Estado, como actor destacado, genere espacios de participación y de sinergia con la sociedad civil con el fin de discutir y consensuar aquella visión general y global que beneficie a los actores y organizaciones de la sociedad.

La utilización de mecanismos e instrumentos de participación en la planificación estratégica del estado provincial de Tucumán parece haber venido a ocupar este casillero vacío a través del Diálogo Social para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia de Tucumán.

Marco teórico

En este trabajo, el marco teórico está delimitado por una serie de categorías analíticas que resultan relevantes para el estudio y análisis del caso en cuestión.

Según el Gobierno de Tucumán (2007), en la publicación sobre los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social de la provincia de Tucumán, hace referencia, en el prólogo, que a la gestión del gobierno de la provincia se le presentan desafíos (pobreza, inequidad, postergación de sectores de la sociedad) que los traduce en oportunidades por un lado, para el "trabajo conjunto y coordinado de todos los sectores de la provincia y entre las mismas áreas del Estado" y, por el otro, "para el diseño de metas y objetivos hacia los cuales dirigir los esfuerzos, concentrar las tareas y coordinar las acciones" (Gobierno de Tucumán, 2007:8). En este sentido, sostiene, que los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Social y Productivo, tienen el propósito de "ser un instrumento para la organización de aquella tarea conjunta y coordinada, con una mirada estratégica y hacia el futuro" (Gobierno de Tucumán, 2007:8).

El Gobierno provincial, ha tomado la decisión de fijar metas a mediano plazo, es decir hacia el 2011 y luego metas finales al 2015 tomando como marco de referencia los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). Estas metas se han definido teniendo en cuenta una serie de factores a considerar como ser el contexto internacional y las condiciones de desarrollo social y económica de la región latinoamericana; el contexto nacional y de otras provincias; el límite establecido por los ODM a partir de los cuales se definen las metas y evolucionar hacia la medición de estas metas teniendo en cuentas los avances y retrocesos.

La razón de ser del establecimiento de estas metas, a los fines de tener una mirada más abarcativa y delimitar los LED, tiene que ver con tres puntos importantes: una mirada hacia dentro del Gobierno para revisar, modificar y consolidar los planes, programas y proyectos que ayuden al cumplimiento de estas metas; establecer una instancia de "Diálogo Social con sectores de la sociedad civil a los fines de conocer, compartir y discutir las presentes propuestas y las de cada área de gobierno" (Gobierno de Tucumán, 2007:9). Así, según lo establece el Gobierno de Tucumán, sólo es realizable y cumplible a través de la generación de alianza sociedad civil y Estado provincial; y, por último, permite establecer un seguimiento y monitoreo de las políticas públicas para el cumplimiento de aquellos lineamientos.

En cuanto a la viabilidad política en la planificación se establece que, siguiendo a Matus (1987):

> supone la consideración de la existencia de sectores sociales y políticos que se opondrán a la estrategia y con los cuales será necesario confrontar o negociar, al tiempo que implica la necesidad de construir consenso con otros grupos aliados para alcanzarla. (Viedma, 2018:5)

Cuando se habla de planificación se dice, en términos de Matus (1987), que será estratégica en tanto se califica la gestión del gobierno según sean sus resultados y las condiciones fuera del control del actor (variantes) en que éstos se logran. Se habla de un

contexto donde existen varios sujetos que planifican con objetivos en conflicto. En este modelo estratégico de planificación, las acciones principales son estratégicas "fundamentadas en un juicio estratégico". Y siguiendo a Leiva (2012), es importante que este modelo sea capaz de "articularse con el proceso real de desarrollo económico, social y político" (pág. 47).

En este sentido, es importante resaltar que cuando se habla de planificación estratégica se intenta superar la fase tradicional/burocrática/normativa (Matus 1987, Kaufmann 2011, Viedma 2018) con sus postulados clásicos y dar un salto para adentrarse en la fase estratégica de la misma. Esta fue desarrollada larga y extensamente por Carlos Matus, en quién este estudio se apoya para someter el análisis del proceso de caso de estudio en cuestión.

Siguiendo a Viedma (2018), se toman las tres dimensiones que son esenciales a la hora de atender el análisis del proceso de implementación de la planificación en su fase participativa: planificación, viabilidad política y el problema del desarrollo.

Respecto a las estrategias de desarrollo, recogiendo la mirada de Matus, Viedma señala que luego de la segunda posguerra la formación de oficinas de planificación en América latina:

> estuvo relacionada con el consenso político en relación a la necesidad de conducir y abordar las dificultades que presentaba el desarrollo por sustitución de importaciones", lo que "conlleva la pérdida de contenido sustantivo de los planes y el aislamiento de las oficinas de planificación respecto a los centros de decisión política (Viedma, 2018:7).

Así, se recoge la noción de planificación participativa, en tanto la planificación estratégica orientada a los resultados, como parte de un proceso en el que se involucran los actores de la sociedad civil para la definición de los objetivos prioritarios.

En esta instancia, se aporta la definición de actor brindada por Carlos Acuña quien establece que se entiende por tal:

> a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar / definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción (Acuña, 2013:36).

Esta definición implica considerar la incidencia de los diversos actores en un proceso de elaboración de una política pública teniendo cuenta su "capacidad de acción estratégica" y su "relativa autonomía", es decir la posibilidad de tomar decisiones y actuar en pos de objetivos anticipando, condicionando o bien contribuyendo con la decisión de otros (Acuña, 2013:36).

Se considera necesario adoptar la noción de implementación propuesta por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), en tanto entiende a la misma "como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública" (pág. 179). Y se establece que:

> la perspectiva «bottom-up» propone que toda investigación acerca de la implementación tome como punto de partida el sistema de actores de base. Así, el analista debe concentrarse en el comportamiento real de los grupos-objetivo a los que se dirige una política pública y en las interacciones reales entre estos grupos y los otros actores verdaderamente implicados (Subirats et al., 2008:185).

Siguiendo esta perspectiva, Vilas establece:

> habría una diferencia específica entre las políticas públicas y las políticas gubernamentales. Lo público es concebido como una esfera compartida por el Estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas. Mientras las políticas gubernamentales serían, en esta concepción, producto de decisiones "desde arriba", las políticas públicas responderían a demandas e inquietudes "desde abajo" es decir desde la sociedad (Vilas, 2011:112).

Es a partir de esta concepción "desde abajo" que se pretende analizar el proceso de planificación estratégica y participativa para el caso de Tucumán.

Siguiendo con las categorías analíticas que conforman el marco teórico, se encuentra al autor Hector Poggiese a partir del cual se toma su perspectiva de lo local; es decir encarar a la política desde este nivel ya que entiende que, dado el proceso de descentralización que se ha venido llevando adelante, exacerba el surgimiento de estos niveles. En este sentido, establece el surgimiento de lo local como un nuevo espacio de articulación donde hay un conocimiento de la realidad como un todo complejo. Además, plantea una definición de sociedad local que existe en la medida que existe un territorio, una identidad colectiva "y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riquezas" (Redín, Alí, Poggiese, 1999, sección "Reforma del Estado, Descentralización y Participación Social").

Este giro hacia lo local requiere la construcción de nuevos escenarios que creen las condiciones necesarias para un nuevo tipo de participación social. En este punto, Redín et al (1999), habla de la corresponsabilidad entre el estado y la sociedad y, en ese sentido, hace referencia a la co-gestión o redes de gestión asociada que supone una práctica sistemática utilizando procesos de planificación participativa con mecanismos de gestión compartida.

Dan ideas del qué hacer, lo sustantivo, las hipótesis, las estrategias y del cómo hacer, la metodología y los procedimientos reglados.

Asimismo, la define como un método que propicia una forma de gestión concertada entre el Estado y la sociedad que da lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones y al diseño de propuestas. Es decir, aun cuando la decisión le compete a un organismo determinado, la preparación de tal decisión tiene que ser articulada, participativa e integrada.

La relación Estado y sociedad debe plantearse a través de un método de acción que ponga en igualdad de situación a ambos. En lo que respecta a los sectores sociales, capacitándolos para negociar con el Estado. En lo que respecta al estado, capacitando a sus funcionarios para entenderse con la sociedad. Así estarían en mejores condiciones para poder coparticipar en el proceso de toma de decisiones (Redín et al, 1999).

Cuando se habla de Diálogo Social, interesa penetrar con la mirada de Habermas quien define la comunicación como un "fenómeno relativo al lenguaje", sobre todo "a la construcción de acuerdo racionales basados en el mutuo entendimiento". "Se trata de una construcción social" sustentada en una "racionalidad argumentativa que permite una acción social coordinada y cuyos fines han sido consensuados y son colectivamente compartidos" (López Veneroni, 2011: 19).

En este sentido Habermas establece que el diálogo permite objetivar los problemas y a partir de allí comenzar a trabajar en su resolución. El diálogo en democracia supone dejar atrás la perspectiva individual para asumir aquella que surja del intercambio con el o los otros, lo cual constituye el corazón mismo de la comunicación. Así, una cultura del diálogo supone dos movimientos complementarios: una competencia lingüística y voluntad de participación. Entonces se necesitan exponer ideas, pensamientos, argumentos y también la disposición de

dos más interlocutores con argumentos igualmente válidos para construir, de esta manera, en el consenso racional (López Veneroni, 2011).

Estrategia metodológica

En el enfoque cualitativo, sostiene Hernández Sampieri et al. (2006), el diseño de una investigación cualitativa "se refiere al abordaje general que habremos de utilizar en el proceso de investigación" (pág. 686).

Para este estudio de caso, se consideró el diseño de teoría fundamentada ya que la misma utiliza un "procedimiento sistemático cualitativo para generar una teoría que explique en un nivel conceptual una acción, una interacción o un área específica" (Hernández Sampieri et al., 2006:687). En este sentido, las proposiciones teóricas se respaldaron absolutamente en los datos obtenidos en la investigación, más que en los estudios previos. Esta teoría resulta especialmente útil cuando las teorías disponibles no explican el fenómeno o planteamiento del problema o bien cuando no cubren los participantes o muestra de interés.

El enfoque metodológico apropiado para esta investigación implicó principalmente la aplicación de una metodología cualitativa centrada en el estudio de caso.

En este sentido, Hernández Sampieri et al. (2006), sostienen que la investigación cualitativa se ordena principalmente en torno al proceso de recolección y análisis de los datos. Así, establece que la investigación resulta interpretativa, "ya que el investigador hace su propia descripción y valoración de los datos", de acuerdo con la información recabada (pág. 527).

Dicha metodología se empleó para focalizar la perspectiva de las autoridades gubernamentales, actores privados y otros actores relevantes de la sociedad civil que participaron en el Diálogo Social para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos de la provincia de Tucumán, como así también para obtener una descripción detallada de la

manera en que se decidió realizar una apertura hacia la planificación participativa incorporando las perspectivas de los actores de la sociedad civil. En este sentido, se puede decir que, como punta de partida, se originó una fragmentación de estrategias de desarrollo, desde la óptica de cada uno de los actores involucrados, cuyo denominador común, que marcó el curso de los acontecimientos, es la viabilidad política donde el resultado son los Lineamientos Estratégicos del Desarrollo para la provincia de Tucumán.

De acuerdo con este enfoque metodológico, la definición del tamaño de la muestra "no es importante desde una perspectiva probabilística pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia" (Hernández Sampieri et al., 2006:562). Como ese no es su interés explícito, sino que lo que busca es profundidad, la regla general de la muestra estará dada por la calidad y no por la cantidad. En este sentido, lo que importa son casos que "ayudan a entender el fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación" (Hernández Sampieri et al., 2006:562). El tipo de muestra de casos - tipo se utilizan en estudios cualitativos exploratorios e investigativos y tiene por objetivo indagar en la riqueza, profundidad y calidad de la información.

Por lo tanto, para este trabajo de tesis, la muestra de entrevistados fue de manera intencional ya que se selecció de manera directa como unidad de análisis a las autoridades del gobierno de Tucumán involucradas, durante el recorte temporal analizado en este trabajo, en el proceso de diseño e implementación del Diálogo Social; es decir al Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento de la provincia; al Subsecretario de Planeamiento; a la Directora de Planeamiento y Control de Gestión de la provincia,; como así también a los actores de organizaciones de la sociedad civil, sectores empresariales, universidades, institutos de investigación, que fueron invitados a participar del mismo; es decir la Secretaria de Articulación Territorial y Desarrollo Local y el Secretario de Relaciones Internacionales de la Comisión Nacional del SADOP a los fines de conocer las distintas perspectivas y aportes

que realizaron para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos del Desarrollo para la provincia.

Cabe destacar que la magnitud de actores intervinientes en este proceso, tanto para el diseño y elaboración del mecanismo como para su implementación, es de tal envergadura que el límite que encontró este trabajo de tesis fue situarse en las miradas, aportes y perspectivas que esta selecta muestra de actores fue estableciendo respondiendo a criterios de profundidad, calidad y originalidad que cada uno de ellos imprimió a su turno.

El paso siguiente fue establecer que la recolección de datos en una investigación cualitativa busca principalmente obtener datos de "personas, seres vivos, comunidades, contextos o situaciones en profundidad; en las propias "formas de expresión de cada uno de ellos" (Hernández Sampieri et al., 2006:583). En este sentido, los datos giran en torno a conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias, procesos y vivencias manifestadas en el lenguaje de los participantes.

Estos datos fueron recolectados para, posteriormente, someterlos a un análisis y comprensión para lograr la finalidad de la investigación, responder las preguntas de investigación y generar conocimiento.

En cuanto a la técnica de recolección de datos, se optó por llevar adelante la técnica de entrevista en profundidad, la cual resultó una estrategia cualitativa clave para la investigación a los fines de conocer de manera exhaustiva a los actores considerados claves en este proceso, es decir conocer sus expectativas, la manera en que han logrado llevar adelante el proceso con los obstáculos y desafíos que se les presentaron, explorar la negociación y el consenso de las estrategias de desarrollo que consideraban imperantes para la provincia, la manera en que se ha implementado el proceso y, por último, conocer e interpretar los efectos que ha generado la implementación de la planificación estratégica y participativa para el establecimiento de los

lineamientos estratégicos para el desarrollo de la provincia. De esta manera, se buscó lograr el objetivo general de esta investigación que consiste en analizar el rol del Diálogo Social en tanto mecanismo de participación para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo desde el año 2007 al 2020 en la provincia de Tucumán.

Por último, resultó interesante utilizar como técnica de apoyo la lectura y documentación de fuentes secundarias para conocer si se han desarrollado documentos escritos a raíz de la implementación de este proceso y explorar las particularidades que destacan al caso de la provincia de Tucumán en tanto se ha logrado la implementación de este.

En cuanto a la técnica de análisis de datos, se usó una lógica inductiva ya que se construye a través de un caso específico con premisas particulares que podrían dar lugar a la generación de teorías relevantes para la práctica efectiva de la gestión. Es decir, los elementos comunes que salen a la luz de los estudios de casos conforman los cimientos para la elaboración de teorías válidas.

A partir del esbozo de la estrategia metodológica elegida para abordar el desarrollo de este trabajo tesis, resultó necesario construir una matriz metodológica que permite realizar una lectura integral y transversal de la manera en que los objetivos, que presenta este trabajo, fueron desarrollados a partir de las variables analizadas según el enfoque metodológico y las técnicas utilizadas y enumeradas precedentemente.

Tabla 1: Matriz de evaluación de la estrategia metodológica

Objetivos	Variables consideradas según técnica		Fuente según instrumento	
	Técnica de la entrevista en profundidad	Técnica del analisis documental	Guía de entrevista dirigida a los actores seleccionados	Documentos
Analizar las formas iniciales de diseño de estrategias de implementación de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia antes del Diálogo Social	Concepción de los LED. Factores que se evaluaron para su implementación.	Proceso de diseño, elaboración e implementación de los LED.	¿Cómo conciben los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo? ¿Qué factores de peso se evaluaron y en qué sentido?	Gobierno de Tucumán. (2007). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016*
Describir el mecanismo participativo propuesto para la inclusión de los actores en el proceso de planificación estratégica de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo.	Concepción del Diálogo Social. Fin último que persigue el mecanismo. Origen y surgimiento del Diálogo Social. Metodología del Diálogo Social.	Identificación del proceso de diseño e implementación del Diálogo Social.	¿Cómo concibe Ud. el diálogo social? ¿Considera que es oportuno como instancia de participación y diálogo? ¿Cuál es el fin último que persigue? ¿participación, consenso, cumplir un requisito formal? ¿Cómo surge la idea de realizar el Diálogo Social en la provincia? ¿Es una propuesta de Nación o meramente provincial?	Gobierno de Tucumán. (2010). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016-2020*.

			¿Quién y cómo se decidió la metodología del diálogo social? ¿Mesas temáticas, expertos en otras materias, etc?	
Identificar a los actores que participaron, del proceso de planificación estratégica y participativa con capacidad de acción estratégica, antes y después de la implementación del Diálogo Social como mecanismo.	Actores participantes en el Diálogo Social. Criterios de selección de los mismos.	Cuantificación y nombre de la institución que representaba en las mesas temáticas de trabajo.	¿Cómo se decidió qué actores participarán del Diálogo social?	Gobierno de Tucumán. (2007). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016.* Gobierno de Tucumán. (2010). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016-2020*. Gobierno de Tucumán. (2014). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016-2020*. Gobierno de Tucumán. (2018). *Lineamientos*

				Estratégicos para el Desarrollo 2030. Gobierno de Tucumán. (2020). *ODS Tucumán Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo 2030.*
Analizar la viabilidad política del Diálogo Social a través de las perspectivas de los diferentes actores privados y de las organizaciones de la sociedad civil.	La viabilidad política del Diálogo social en cuanto a la existencia de sectores que se opondrán al Diálogo Social y con los cuales se podría negociar, confrontar y consensuar su implementación	Identificación de grupos opositores y/o aliados al Diálogo Social.	¿Cómo se analizó la viabilidad política (VP) de cara a la implementación del Diálogo social? Entendiendo que la VP supone la consideración de la existencia de sectores sociales y políticos que se opondrán a la estrategia y con los cuales será necesario confrontar o negociar, al tiempo que implica la necesidad de construir consenso con otros grupos aliados para alcanzarla.	-
Analizar las vicisitudes del mecanismo de participación propuesto para el establecimiento de los Lineamientos	Obstáculos y desafíos que se presentaron en el Diálogo Social.	Lecciones aprendidas y desafíos planteados en cada edición del Diálogo Social.	¿Cuáles fueron las vicisitudes de la gestión en el desarrollo del proyecto?	

Estratégicos para el Desarrollo de la provincia				
Conocer las herramientas con las que se combinan el Diálogo Social en tanto mecanismos de inclusión de los actores.	Herramientas que surgieron producto del Diálogo Social y otras complementarias.	Herramientas descriptas que se potencian y otras que nacen del Diálogo Social	¿Qué instrumentos de evaluación, monitoreo, coordinación de acciones, comunicación diseñaron o recibieron diseñados, etc?	Gobierno de Tucumán. (2018). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo 2030.*
Describir los hallazgos que ha generado la implementación de la planificación estratégica y participativa para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia	Resultados del Diálogo Social respecto a los LED	Resultados y acciones prospectivas en cada edición del Diálogo social.	¿Qué dispositivos de capacitación y en qué nivel se utilizaron? ¿Cuáles eran los documentos que en ese momento les permitían elaborar un diagnóstico en relación a las metas planteadas? ¿Dónde consideraron que iban a poner el acento, en que eje, en que sector, etc? Geográficamente, como dividían la problemática	-

Fuente: elaboración propia sobre la base de la matriz de evaluación que propone Neirotti (2007).

Así, se puede avizorar que en la lectura de cada uno de los capítulos de este trabajo de tesis, se desarrollaron los objetivos propuestos entendiendo que fueron abordados a través de la identificación de las variables mencionadas, que fue información obtenida de las entrevistas en profundidad realizadas para esta investigación y, de manera complementaria, a través de la serie de documentos que el gobierno de la provincia ha ido elaborando y que se encuentran actualmente publicados.

Investigaciones preliminares

A instancias del desarrollo y la recopilación de las investigaciones preliminares que existen respecto a empezar a considerar a la planificación estratégica como un instrumento para el desarrollo resulta necesario seguir a Leiva Lavalle, J. (2012) en "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina" en tanto que realiza un análisis histórico de la planificación para el desarrollo en América Latina a partir de los años 50 hasta la actualidad.

Según Leiva Lavalle (2012), existe una distinción entre las acciones que se derivan de la planificación llevada a cabo por las autoridades gubernamentales y la concepción de desarrollo en tanto proyecto que estas autoridades sustentan. En este sentido, sostiene que la evolución de la planificación en la región de América Latina a lo largo de los últimos 60 años va a estar muy ligada al rol que asuma el Estado y la política industrial.

Así va a realizar un recorrido en el tiempo, estableciendo que, en los años 50, dado el contexto económico y social que se desarrollaba por aquel entonces, era imprescindible que el Estado asumiera un rol protagónico en la implementación de ciertas políticas para impulsar el desarrollo dejando al mercado en un segundo plano. Allí se originan las primeras experiencias sobre la elaboración de planes para introducir cambios económicos y sociales. Con Prebisch, liderando la CEPAL, se busca fomentar aquellas ideas que favorezcan al desarrollo de la

industria nacional y a la transformación de en las estructuras productivas; para llevar a cabo esto "surgen organismos técnicos para realizar estudios de base, se amplía y mejora la producción de información estadística de acuerdo a los estándares internacionales y se crean reparticiones dentro de los gobiernos destinadas a elaborar e implementar planes de desarrollo" (Leiva Lavalle, 2012:15).

En los años 60, los gobiernos comenzaron a crear instituciones encargadas de llevar adelante el diseño de planes nacionales de desarrollo económico y social. Aquí se señala un hecho importante para el despliegue de la planificación por esos años, es la Carta de Punta del Este. Allí se constituye la Alianza para el Progreso y los países signatarios establecieron:

> metas que presentaban lo que posteriormente, en el lenguaje de la planificación estratégica, se llamaría visión: rápido crecimiento económico sin inflación, eliminación del analfabetismo, transformación de los injustos sistemas de tenencia de la tierra, extensión de los servicios de la salud al conjunto de la población, cooperación e integración económica entre los países de la región (Leiva Lavalle, 2012:18).

Por lo tanto, sostiene Leiva, había que ejecutar los planes y también crear las condiciones institucionales necesarias para llevar a cabo su ejecución. Además, los problemas relacionados a la implementación de estos planes, versan sobre el financiamiento externo, la inestabilidad de los precios, la negativa de algunos actores que se veían afectados por las medidas implementadas, las resistencias a la elaboración de presupuestos en base a la planificación sobre todo cuando podía repercutir en los recursos financieros o humanos.

Luego, Leiva Lavalle sostiene que, respecto al ámbito técnico de la planificación, la línea de análisis crítico estuvo dada por Carlos Matus:

> quien analizó las condiciones en que se había desenvuelto la planificación en los años cincuenta y sesenta, estudia los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación y propone sustituir el uso del procedimiento normativo por el estratégico en el ejercicio de la planificación (Leiva Lavalle, 2012:23).

En los años 70, se produce el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones por parte del Estado. Aquí comienza el mercado a operar de manera preponderante dejando al Estado en un papel estrictamente subsidiario. Por ende, se caracterizan tres experiencias de planificación:

> un grupo de países de Caribe y Centroamérica un tipo de planificación normativa en la que sobresalen como actores los agentes empresariales privados junto con el Estado […], un segundo tipo de planificación se plantea la realización de cambios estructurales para superar los problemas de desarrollo y equidad […] y un tercer tipo se establece en la preponderancia que adquiere el mercado como mecanismo de asignación de recursos, la apertura al comercio internacional, facilidades ofrecidas al capital extranjero y el carácter eminentemente subsidiario que se le otorga a la actividad del Estado (Leiva Lavalle, 2012:28).

Durante los años 80 y 90, la actividad e influencia de los organismos de planificación se redujeron notoriamente a raíz de los programas de reforma estructural establecidos en el Consenso de Washington.

Luego de este breve recorrido histórico sobre cómo se fue desplegando el proceso de planificación en gran parte de América Latina, Leiva Lavalle (2012) realiza un análisis sobre las cuestiones más procedimentales de la planificación; sobre la perspectiva conceptual de la misma al comenzar a distanciarse de la concepción normativa/tradicional para abrir paso a nuevos métodos e interacciones sociales que sea capaz de "articularse con el proceso real de desarrollo económico, social y político" (Leiva Lavalle, 2012:47).

En segundo lugar, se encuentra el análisis realizado por Viedma (2018) quien analiza el modo en que Matus concibió la planificación atendiendo tres dimensiones: estrategia, viabilidad política y desarrollo y su puesta en relación con los debates sobre estilos de desarrollo.

Como punto de partida realiza la distinción entre planificación estratégica y normativa, entendiendo que el foco actualmente está puesto en la planificación estratégica y sostiene que "un procedimiento será estratégico si procura definir un curso de acción a partir del ensayo de alteraciones sobre la realidad efectivamente existente de acuerdo al conocimiento que se tenga de ella" (Viedma, 2018:2)

En cuanto a la viabilidad política en la planificación establece que, siguiendo a Matus, supone "la consideración de la existencia de sectores sociales y políticos que se opondrán a la estrategia y con los cuales será necesario confrontar o negociar, al tiempo que implica la necesidad de construir consenso con otros grupos aliados para alcanzarla" (Viedma, 2018:5).

Respecto a las estrategias de desarrollo, recogiendo la mirada de Matus, Viedma señala que "luego de la segunda posguerra la formación de oficinas de planificación en América latina, estuvo relacionada con el consenso político en relación a la necesidad de conducir y abordar las dificultades que presentaba el desarrollo por sustitución de importaciones" (Viedma, 2018:7). También sostiene que la falta de planificación "conlleva la pérdida de contenido sustantivo de los planes y el aislamiento de las oficinas de planificación respecto a los centros de decisión política" (Viedma, 2018:7).

En orden a considerar que ambos autores, hasta aquí presentado, recogen los escritos de Carlos Matus, es necesario establecer que en su libro "Adiós, Señor presidente" desarrolla el método PES (planificación estratégica situacional) para dar cuenta que se trata de una

herramienta de planificación integral que se despega y se diferencia notablemente de lo que se denomina planificación tradicional. Y sostiene que "el método PES califica la gestión del gobierno según sean sus resultados y las condiciones fuera del control del actor (variantes) en que éstos se logran" (Matus, 2007).

Matus entiende que en la planificación normativa se establece un reduccionismo al máximo sobre la compleja realidad de la acción humana que nos rodea donde una sola persona planifica y gobierna el sistema. Y distingue, en este modelo, dos variables: I) "YO como el actor-sujeto que gobierna, planifica y monopoliza la creatividad de la acción" y II) "EL SISTEMA como el objeto planificado comprensivo de agentes económicos y comportamientos sociales" (Matus, 2007).

En contraposición, plantea un sistema donde hay un "otro". Es decir, se imagina un contexto donde existen varios sujetos que planifican con objetivos en conflicto. En este modelo estratégico de planificación, las acciones principales son estratégicas "fundamentadas en un juicio estratégico" (Matus, 2007). Este tipo de planificación cuestiona el postulado básico de la planificación tradicional, al establecer "el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y en consecuencia no coexisten en esta realidad con otros actores que también planifican".

Ángel Iglesias Alonso (2012), comparte en su artículo "la planificación estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: análisis de caso" el estudio del proceso de planificación estratégica (PE) en el Ayuntamiento de Alcobendas, municipio de España perteneciente a la Comunidad de Madrid situado al nombre de la misma. Este trabajo está basado principalmente en técnicas de investigación cualitativas relativas a la observación participante y las entrevistas.

Alonso entiende a la PE como el "proceso de identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y retos de la organización administrativa municipal con objeto de definir su misión y objetivos, identificar a sus actores críticos y configurar estrategias que mejoren la eficiencia de la organización" (Alonso, 2010: 102).

Sostiene el autor que en España existen vastos planes estratégicos que corresponden a diferentes ciudades donde varios han sido promovidos por las autoridades y otros han quedado en su fase de diseño por, entre otros factores:

> la falta de liderazgo en la implementación de las estrategias, las resistencias de las organizaciones burocráticas a interactuar con otros actores en lo que supone recortar el margen de acción de los administradores públicos o la dificultad para tomar las decisiones por los vetos que pueden imponer actores externos a la organización municipal (Alonso, 2010: 103).

Y justifica el diseño de este caso en particular ya que no ha quedado solo en un ejercicio voluntarista, sino que ha logrado la introducción en el ámbito público local a través de instrumentos innovadores de gestión pública como ser el diseño, la implementación y evaluación de un plan estratégico.

A partir de allí va a explicitar la estructura y fases que tuvo el Plan Ciudad, nombre que se le da al plan estratégico, como así también, la visión estratégica que tenía la ciudad y cómo se establecen las líneas estratégicas que buscan alcanzarla. Aquí es importante destacar la implementación de un mecanismo para realizar consultas a los vecinos de la ciudad. Luego, Alonso (2012) va a dar cuenta de la estructura organizativa que se tuvo que crear con funciones y tareas delimitadas para la movilización de los actores a los fines de poder mantener el compromiso con la implementación del plan para, finalmente, desarrollar la etapa de implantación y evaluación del proyecto estratégico de la ciudad estableciendo los criterios de éxito del mismo.

El autor concluye, a través de la evidencia del caso analizado, la importancia de la planificación estratégica como el "resultado de la interacción de diversos actores de la ciudad, configurando así un modelo de gobernanza democrática o manera en que el gobierno local de Alcobendas estructura el ejercicio de la acción pública" (Alonso, 2010:118).

Castellón, M. analiza el caso de la planificación estratégica en el país de Bolivia, a raíz de la crisis de los años 80 y luego de la implementación de ciertas medidas restrictivas al conjunto de la población.

El autor mencionado sostiene que, a partir de 1985, el Estado bolivariano va asumiendo paulatinamente su nuevo rol de planificador a partir de dos estrategias de desarrollo: por un lado, la Estrategia de Desarrollo Económico - Social (1898 - 2000) y por el otro, la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Como toda estrategia de desarrollo, sufre vaivenes, pero es importante destacar la importancia que le atribuye al decir "la planificación se convierte en un instrumento de gestión que puede dar coherencia y visión estratégica de desarrollo al accionar del Estado y a los consensos que se logren con los actores sociales" (Castellón, 2003).

Como se puede observar, tanto en el recorrido del despliegue de la planificación como en los casos abordados, los autores citados se apoyan indudablemente en la concepción de planificación estratégica elaborada y reseñada por Carlos Matus; entendiendo que la evolución que se ha generado conceptualmente es muy importante a la hora de poder establecer los lineamientos generales para el desarrollo de algún territorio en particular.

Por otro lado, resulta clara la relación y vinculación que ha tenido y tiene la concepción de desarrollo que se establece con la visión estratégica que se quiere llevar a cabo. Esto se puede ver reflejado explícitamente en el caso de estudio del Ayuntamiento de

Alcobendas, cuya investigación resulta fundamental a la hora de analizar las fases en el diseño e implementación del Plan Ciudad ya que toca diferentes aspectos que se encuentran subrayados en la metodología de planificación estratégica.

En consonancia con lo desarrollado y haciendo especial énfasis en la planificación estratégica en su fase participativa; Berretta y Kaufmann (2011), establecen la conveniencia de que los planes de gobierno se realicen utilizando las técnicas que provee la planificación estratégica, pero, además, dando lugar a la participación amplia de las organizaciones que representan a los ciudadanos durante la definición de los objetivos prioritarios. Las organizaciones sectoriales, las territoriales o de cualquier otro tipo, como grupos de interés, esperan ser consultadas sobre cuáles son los problemas que consideran prioritarios en el espacio subnacional.

Existen innumerables estudios de experiencias y casos que así lo demuestran entre los que podemos citar a “Planificación de infraestructura verde para la emergencia climática” (Giannotti; Vásquez; Galdámez; Velásquez; Devoto,2021); “Hacia una planeación participativa de la política forestal en México” (Vanegas López & Matus Gardea, 2018); “Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario” (Carnovale y Beretta, 2019); “Planificación participativa en áreas protegidas con comunidades indígenas: el caso del Parque Nacional Chiloé” (Oltremari y Guerrero,2003). Cada una de estas experiencias comparten idénticas metodologías de trabajo en torno a la convocatoria y realización de talleres a los fines de poder adentrarse a las distintas problemáticas y metas que cada proyecto plantea; asimismo se puede identificar, en cada caso, que es un actor público de peso y con pertinencia en las temáticas quién realiza la convocatoria y lleva a cabo la planificación participativa.

En consecuencia, cada experiencia entiende que la planificación participativa es un mecanismo para despertar la motivación de la comunidad y apoyar en el desarrollo de capacidades que los conviertan en promotores de planes y proyectos susceptibles de generar cambios en sus sistemas de vida y transformar su realidad. La participación en un sistema social complejo es necesaria tanto para desarrollar como para mantener un sentido de identidad de los individuos. La planificación participativa sienta las bases de legitimidad de un proyecto, pues se basa en planes y programas que, al haber sido creados por los destinatarios, cuentan con su respaldo (Warren, 1973), lo que incrementa la posibilidad de que los proyectos sean sostenidos en el tiempo (López y Gardea: 2018, planificación participativa).

Luego, se toma el trabajo realizado por Mariana Juárez "La inserción II de la provincia de Tucumán durante el periodo 2003-2011: una mirada desde su diseño institucional" (2014), cuyo tema de investigación gira en torno al diseño institucional del gobierno de la provincia de Tucumán de cara a la gestión externa, es decir de las relaciones internacionales, poniendo el foco en el actor subnacional para comentar las iniciativas y los resultados obtenidos.

A la hora de poder adentrarse un poco más en su trabajo respecto a dilucidar cuál es el problema o pregunta problema que plantea no está explícito, con lo cual se podría inferir que es el análisis de la gestión externa de Tucumán de 2003 al 2011.

Por lo tanto, la respuesta a este apartado podría centrarse en el avance del proceso de internacionalización a través de motivaciones y estrategias de inserción de la provincia en un contexto internacional dado. Además, la autora sostiene que la provincia ha puesto en marcha distintos proyectos tendientes a incorporar la gestión internacional como parte de sus políticas de gobierno y que ésta consistió en promover el comercio exterior.

Este trabajo, a modo de conclusión, busca promover a futuro el diseño de un plan estratégico de inserción internacional dada la evolución en materia de Relaciones Internacionales que viene teniendo la provincia. En este sentido, sostiene que resultaba impensado, tiempo atrás, sin políticas concretas pensar en la gestión externa.

Por ende, dada la labor y la constitución de diferentes áreas gubernamentales que trabajan en pos de la inserción internacional de la provincia, es posible comenzar a dar lineamientos estratégicos en materia de inserción internacional de la provincia en el marco de los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo de la provincia. Hubiera resultado importante tomar los LED para hacer un análisis de por qué no se incluyó a las relaciones internacionales para la definición de estos lineamientos.

Debe destacarse que la inserción internacional que es objeto de análisis en este trabajo se vincula sobre todo con el desarrollo comercial y productivo de la provincia, sin que se amplíe la mirada al área del desarrollo social y otros aspectos puntuales que si se encuentran contemplados en los LED. Es posible, sin embargo, repensar la puesta en marcha de las estrategias de implementación de los LED (entre ellos, el diálogo social como forma de participación) como otro modo alternativo y complementario de inserción internacional de la provincia.

Otro antecedente que se presenta para este trabajo es el del autor Uriarte denominado "Diálogo Social: teoría y práctica" (2006). Este trabajo habla del Diálogo Social en términos conceptuales y cómo es llevado a la práctica en diferentes órganos institucionales sobre todo en temas laborales. El autor sostiene que el diálogo social, en términos conceptuales, presenta una noción que es difusa y poco precisa, lo que lleva a pensar que es aplicable y adaptable de acuerdo con el contexto; que en su caso es las relaciones laborales. Asimismo, plantea que, en

el marco de las relaciones laborales, es toda forma de relación entre los actores, es decir como una herramienta de mediación entre el no conflicto y el conflicto abierto.

Este trabajo sirve a los fines de esta tesis para delimitar el concepto y utilizar su definición y principios, como así también extraer la dimensión política que hace del término. Ya que considera que la participación y el Diálogo Social son instrumentos inherentes a la democracia

Por último, se considera como antecedente de este trabajo "El Plan Estratégico Provincial" desarrollado por la provincia de Santa Fe (Bonfatti, 2012). Este aporte es importante de cara a lo planteado en este trabajo de tesis ya que se ha desarrollado de acuerdo con una metodología de planificación estratégica participativa. En este sentido, busca comentar los avances de los proyectos provinciales, su impacto en el territorio y las nuevas iniciativas por medio de la gestión estratégica es decir trabajando en red el conjunto de actores sociales, económicos e institucionales (asambleas ciudadanas). Asimismo, establece que, en la provincia de Santa Fé, la regionalización como estrategia para integrar territorios favorece al diálogo como una herramienta clave del plan estratégico.

Este trabajo tiene semejanza con el proceso de Tucumán ya que sirve para reforzar la idea de la participación ciudadana como herramienta para la construcción y el establecimiento de líneas estratégicas que organizan la planificación y orientan la acción.

Lo interesante de las indagaciones preliminares presentadas, y que busca rescatar este proyecto de tesis, es la importancia que se le asigna a la planificación estratégica en su fase participativa, entendiendo la misma como un instrumento que busca generar consensos a través de una mirada macro para la definición de los objetivos y metas estratégicas que se propone una sociedad situada en un tiempo y espacio dado. Allí, se hace tangible la existencia

de diversos actores que interactúan y que se proponen articular con el proceso real de desarrollo económico, social y político. Así entendida, la planificación estratégica en su fase participativa se ha venido realizando en la provincia de Tucumán, con las particularidades interesantes propias del caso, y ha sentado las bases y los postulados básicos a partir de los cuales se han definido los Lineamientos Estratégicos del Desarrollo de la provincia.

Estructura del trabajo

El trabajo de tesis se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se encuentra la introducción y el establecimiento de los aspectos metodológicos propios del trabajo, allí se esboza el contexto en el que se sitúa este trabajo explicitando la factibilidad, la fundamentación y estableciendo la relación entre el problema hipótesis, los objetivos tanto general como específicos, el marco teórico construido y la estrategia metodología delimitada para el abordaje del trabajo de tesis.

El primer capítulo establece un análisis sobre el diseño de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia, es decir la manera en que fueron ideados y pensados, los actores que estuvieron a cargo del diseño y establecimiento de tales lineamientos que buscan la dirección y los trayectos básicos que guiarán a las políticas públicas del gobierno y el proceso de construcción de estos.

En el capítulo segundo, se pone especial énfasis en el mecanismo de planificación participativa denominado Diálogo Social desarrollado en la provincia de Tucumán; en cuanto a la concepción del mismo para los diferentes actores involucrados, los actores propiamente desde su rol de participantes de tal mecanismo, el origen de la idea, y posteriormente la decisión, de aplicar el Diálogo Social, las temáticas que se trataron y las vicisitudes propias en cuanto a la gestión, ejecución y finalidad del mecanismo participativo.

El capítulo tercero recoge el análisis de los actores que diseñaron y participaron del Diálogo Social que estuvieron involucrados en el proceso desde sus diferentes roles y sectores que representan en la sociedad; la perspectiva que ellos tienen acerca de su participación en el Diálogo Social y se expone acerca de la viabilidad política del Diálogo Social que ellos consideran presente o no para conocer sobre la existencia o no de resistencias, negociaciones y consensos de cara a la implementación del Diálogo Social.

En el capítulo cuarto, se da cuenta de las diferentes herramientas que se fueron construyendo a lo largo del proceso de la planificación estratégica de la provincia y se señala la importancia de algunas de ellas al ser resultados del Diálogo Social y que son necesarias para encarar un proceso de planificación estratégica. Asimismo, se exponen sobre los hallazgos que este mecanismo participativo ha importado para la planificación estratégica de la provincia; como también los desafíos que se establecen de cara a la continuidad del proceso mismo de planificación.

Finalmente, se esbozan a las conclusiones que se arriban luego de lo desarrollado precedentemente, así como unas recomendaciones prospectivas a futuro de acuerdo al objeto de análisis de este trabajo.

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS ACERCA DEL DISEÑO DE LOS LED EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN

El proceso de planificación estratégica surge en la provincia de Tucumán en el año 2007, por expreso pedido de quien por aquel entonces encabezaba el Poder Ejecutivo Provincial, CPN José Alperovich. A partir de allí, según relata en la entrevista realizada al Secretario de Estado Gestión Pública y Planeamiento de la Provincia (SEGPP), que para ese momento ya ocupaba este cargo, se comienza a idear la manera en que se llevará adelante este proceso. En propias palabras del entrevistado comenta:

> El origen de esto es una solicitud del gobernador de la provincia, de allá por el 2007, de llevar adelante una planificación, digamos, un proceso de planificación en la provincia. Y entonces, en ese contexto, los ministros de las áreas sociales me recomiendan, sugieren hacerlo en el marco de los ODM (Entrevista 1A, SEGPP).

Dada esta solicitud del Gobernador al Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, este último comienza a indagar acerca de cómo se podía llevar adelante este proceso y empieza a encontrar una serie de respuestas. En primer lugar, los ministros que conformaban aquel gabinete de gobierno le sugieren al Secretario de Planeamiento realizarlo en el marco de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) ideado por Naciones Unidas, con un horizonte temporal hacia el 2015[1]. Allí, tanto el Secretario de Planeamiento como su equipo técnico, comienzan una tarea de investigación acerca de este tema y encuentran que el socio natural para trabajar el tema era el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por lo que el Gobierno de la provincia se comunica con el organismo y les dan a conocer a la provincia todo lo que tenían disponible acerca del mecanismo de incorporación de los ODM como un marco de planificación para la provincia (Entrevista 1A, SEGPP).

[1] Se puede acceder a la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas respecto a los ODM en https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

Como todo proceso de planificación que encara una organización, ya sea pública o privada, requiere la necesaria incorporación o generación de objetivos, metas e indicadores como componentes básicos que hacen al armado de la misma. En esta instancia, sostiene el entrevistado, aparece para el gobierno el tema de las metas cuantitativas y los indicadores que era considerado un tema importante ya que no existía a nivel macro de gobierno un set de indicadores y metas que pudieran hacer el seguimiento y monitoreo de la gestión pública provincial. Este fue un primer gran desafío para comenzar a transitar el diseño de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia.

También aparece, como sugerencia de trabajo por parte del PNUD, la realización de un Diálogo Social, denominación que fue dada por los propios representantes del organismo internacional y que la provincia ha adaptado para sí.

Si bien el origen del Diálogo Social se establece en el PNUD, con el paso del tiempo, se posiciona en la provincia como un mecanismo que continuó ligado al proceso de planificación estratégica de la provincia y acompañando la evolución de este marco general de los ODM hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. En este sentido, cabe destacar que tanto los objetivos como el horizonte temporal se amplían pasando a ser 8 ODM a 17 ODS con vigencia hasta el 2030[2].

1.1 Definición de los LED

Para llevar adelante el proceso de planificación estratégica de la provincia, a la par de recibir e incorporar las sugerencias que les realizaron desde el PNUD, se empezó a trabajar en lo que se conoce como Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED). A partir del 2007, se comenzó una tarea interna del Estado para la búsqueda de información. Los

[2] Se puede acceder a la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas respecto a los ODS en https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/93/pdf/n1529193.pdf?token=KOy93LiuKXyxEJJutl&fe=true

ministerios abrieron sus puertas para que la Secretaría de Planeamiento comenzará a indagar en información que permitiera tener una primera primada, es decir un diagnóstico de la situación en la que se estaba y la posibilidad de establecer metas. A partir de esta tarea, de confección del diagnóstico inicial y el establecimiento de las metas, surgen los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia (LED) que condensan estos dos grandes productos: diagnóstico y metas. En esta instancia, dialogar con los ministerios consistía básicamente en el consenso alrededor de las metas, es decir cuáles serían las metas a las que se comprometía la provincia hacia el 2015 (Entrevista 1A, SEGPP).

En este sentido, comenzar a realizar un trabajo coordinado intra e intergubernamental con las diferentes áreas ministeriales, que para ese entonces conformaban el gobierno de la provincia, resultaba cuanto menos un avance para comenzar a transitar el camino de la planificación y, a la vez, un desafío respecto a realizar un proceso de apertura de los datos con los que contaban y, más aún, que un área que no forma parte de su estructura organizativa -como ser la Secretaría de Planeamiento- acceda a los mismos para armar un diagnóstico situacional y generar consenso sobre los compromisos que cada una de ellas asumió para el establecimiento de metas y, consecuentemente, para el surgimiento de los LED.

Los LED importan en su esencia porque resultan ser, el "marco estratégico para la provincia, con metas de carácter cuantitativo, que deberían marcar el norte al que la provincia debería arribar en un determinado lapso y alrededor de los cuales las áreas ministeriales realizarían sus planes operativos" (Entrevista 1A, SEGPP).

A partir de esta definición, se puede establecer la importancia que revisten tales LED respecto a ser considerados el marco a partir del cual la provincia debe considerar los planes, programas y proyectos que apunten a un desarrollo estratégico y, a los fines de este trabajo investigativo, la consideración primaria y primera que ellos importan para el diseño e

implementación de una política pública de planificación donde el gobierno comienza a considerar la oportunidad de poner a dialogar estos LED con la sociedad civil en su conjunto.

Otro aspecto importante respecto a los LED es que fueron mutando en sus paradigmas conceptuales a medida que lo iba ofreciendo la comunidad internacional. Según el Subsecretario de Planeamiento (SP) de la provincia:

> Esto quiere decir que, la planificación estratégica de la provincia tomó, en primera instancia, a los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) como un faro, un norte que había que comenzar a mirar y en la medida de sus posibilidades comenzar a seguir. Luego surgieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una versión superada y actualizada de aquellos primeros incorporando nuevas temáticas (Entrevista 1B, SP).

En este sentido, como se viene destacando, la provincia no era ajena al contexto internacional y nacional; sino que tomaba aquellos postulados como un marco a partir del cual se comienza a desandar la tarea de la planificación estratégica. Vale la pena recalcar que, aun cuando se esté hablando de un gobierno subnacional que puede resultar lejano en un sistema internacional, no es menos importante que pueda alinear sus planes operativos y estratégicos de desarrollo a un contexto nacional e internacional, que si bien expresan un cúmulo de objetivos sobre los que existen un amplio consenso, explícita su ánimo de trabajar en pos del cumplimiento de ellos y a un nivel macro de gobierno generando los consensos necesarios.

Por su parte, la Directora de Planeamiento y Control de Gestión de la provincia de Tucumán, quien ocupó dicho cargo desde el 2015 hasta el 2021, considera que “los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo son un buen modelo de propuesta de gestión, de una gestión organizada, que comenzó al revés en realidad, porque comienza la gestión de gobierno y sobre la marcha se va generando el plan” (Entrevista 1C, DPCG).

Aquí subyace la idea respecto al solapamiento existente entre el diseño, planificación e implementación de determinados planes de gobierno que marcan rumbos, líneas, trayectos básicos de desarrollo y la dinámica misma de la gestión pública que desafía constantemente a los gobiernos, en el sentido de demarcar el inicio y algún punto intermedio de consolidación del plan para comenzar el proceso de implementación. Porque, como sostiene la entrevistada a continuación, dada su experiencia en un nivel de gobierno municipal, hubo un proceso más lineal.

En este sentido, al estar actualmente trabajando en un nivel de gobierno municipal de la provincia de Tucumán puede comparar ambas gestiones (provincial y municipal) y establecer que, en este último caso particular, se migró de un plan de campaña a un plan de gestión considerando que es esta la manera en cómo debería suceder el proceso; puesto que "permite tener una coherencia entre lo que dijiste a la ciudadanía que ibas a hacer, por lo que la ciudadanía te eligió, y eso después lo transformas en un plan de gestión" (Entrevista 1C, DPCG). Es decir, que las modificaciones, cambios y agregados entre uno y otro plan son marginales a la hora de comenzar a implementar políticas públicas locales.

Retomando el análisis de los LED en esta instancia, resulta interesante destacar que el punto central que remarca en esta observación tiene que ver con el momento a partir del cual se comienzan a diseñar, en este caso, los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo y que se encuentra signado por la gestión misma, esto hace que, de una u otra manera, se realice de manera paralela a la gestión o, como sucede en el otro extremo, que la plataforma electoral para determinada gestión a futuro se pueda convertir en el plan propiamente dicho.

Para el caso de la provincia de Tucumán, el diseño de los LED surge a partir de una segunda gestión del gobierno de Alperovich, año 2007, con lo cual ya se habían transitado cuatro años de una primera gestión, sin embargo el contexto de crisis económica, política y

social sumada a la crisis de legitimidad y representatividad que la clase política vivía por aquel entonces hace pensar que los esfuerzos estaban concentrados en paliar este contexto de urgencia para luego comenzar a pensar en el desarrollo de un plan estratégico de gestión pública.

La Directora de Planeamiento y Control de Gestión, respecto a los LED, asegura que:

> Aparecieron como una idea innovadora cuando el proceso de gestión ya estaba iniciado, fue como en el medio de una gestión; entonces en ese momento fueron un ordenamiento de la gestión, sobre lo que se estaba haciendo, darle un marco más conceptual. Es decir, ordenar la información ya existente y darle un horizonte en el mediano y en el largo plazo (Entrevista 1C, DPCG).

Considera que al haberse diseñado los LED con una gestión en marcha, estos iban de alguna manera encauzando la gestión hacia donde se sugería que era el mejor modo de ejecutarse e implementarse la misma, ya sea a partir de la información recopilada desde las áreas ministeriales, ya sea desde la visión del poder ejecutivo provincial, ya sea desde las políticas públicas que se implementaban en el ámbito de gobierno nacional e internacional. Observa que "particularmente estos LED fueron ordenadores y otorgaron un marco amplio para la gestión en marcha" (Entrevista 1C, DPCG).

Partiendo de estas definiciones y consideraciones, se puede analizar que el primer documento que publica el Gobierno de la provincia, en el año 2007, llamado "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016", establece a los LED como "un instrumento para la organización de aquella tarea conjunta y coordinada, con una mirada estratégica y hacia el futuro" (pág. 9).

En este sentido, destaca dos condiciones de importancia que darán fruto a aquel instrumento. Por un lado, el trabajo realizado en conjunto y de manera coordinada, con los

diferentes sectores de la provincia y con las áreas del Estado. Y, por otro lado, el diseño de metas y objetivos hacia los cuales la provincia debe caminar para conseguir el cumplimiento de tales Lineamientos.

1.2 Estructura y análisis de los primeros LED

En líneas generales, estos primeros LED surgen del trabajo en conjunto de las áreas del Estado provincial estructurados en siete objetivos que conforman la médula espinal de los LED; estos tienen que ver con mejorar la competitividad en la provincia; eliminar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la educación básica para todos; promover el trabajo decente; promover la igualdad de género; mejorar la salud de la población y proteger el medio ambiente y mejorar la infraestructura social básica. Cabe destacar que los ODM, marco conceptual a partir del cual se estructuran estos LED, son de tinte social por lo que la mirada del Poder Ejecutivo provincial estableció la necesidad de incorporar y darle primacía a la perspectiva económica - productiva de la provincia. Entonces se buscaron las metas para medir esto a partir de un diálogo particular con referentes ministeriales y expertos. En este sentido, el SEGPP asevera:

> los ODM no tenían el marco productivo. Y yo recuerdo que en un determinado punto, el gobernador de la provincia dice que a esto le está faltando todo lo productivo. Entonces nosotros hicimos algo similar a lo que hemos hecho en lo social, en el sentido de búsqueda de información con los ministerios y áreas de gobierno vinculados a lo productivo (Entrevista 1A, SEGPP).

Considerando este conjunto de objetivos que conforman los LED, es que el documento analiza para cada uno de ellos, la situación actual y las tendencias de los últimos 10 a 20 años en la provincia, enlista los programas y acciones del gobierno que hacen al cumplimiento de estos objetivos y, en última instancia, plantea las metas y desafíos para el año 2015.

Entonces, es importante destacar que el proceso de planificación para el establecimiento de los LED en la provincia de Tucumán comienza, como se viene analizando, con un trabajo del gobierno provincial puertas adentro; es decir, trabajando con las áreas del gobierno y los equipos técnicos para consensuar metas y objetivos, para conocer la situación inicial-real y la ideal hacia donde se quiere llegar; por lo tanto vale decir que, para el año 2007, no se realizó el Diálogo Social entendido como un mecanismo participativo para consensuar con la sociedad civil en su conjunto las metas y objetivos a los que debía llegar la provincia. Sin embargo, una de las líneas de trabajo que se desprende explícitamente de este documento es justamente, "abrir el diálogo con sectores de la sociedad civil a los fines de dar a conocer, compartir y discutir las presentes propuestas y las de cada área de gobierno" (Gobierno de Tucumán, 2007:10).

De esta manera, surgen dos etapas de trabajo claramente diferenciadas respecto a los actores que se encuentran al interior de ellas y sobre las que, se espera en un corto y mediano plazo, puedan trabajar sinérgicamente. Ya que "la mayor parte de estas metas son de imposible cumplimiento sin el trabajo mancomunado de la sociedad civil y el Estado provincial" (Gobierno de Tucumán, 2007:10).

Respecto a la primera etapa de trabajo del gobierno provincial y sobre la que se establecen los LED, que subyace del análisis de este primer documento publicado por el gobierno, se observa que los objetivos que constituyen el núcleo de los LED se presentan a través de una mirada economicista tecnicista, haciendo foco en el desarrollo económico y la inserción de la provincia en el marco global; esto se traduce en que pondera de tal manera el desarrollo económico y la productividad que lo ubica en primer lugar y busca generar riqueza a partir del sector privado en alianza con el Estado, en tanto este último se comporta como impulsor de políticas públicas relacionadas a la transferencia tecnológica, la innovación,

educación y formación práctica de los trabajadores. Asimismo, insta al desarrollo de acciones estratégicas que impactan de lleno en el crecimiento económico; como ser la expansión de la infraestructura de distribución eléctrica, la mejora de los puntos sensibles de la red viaria, y el aumento de la capacidad y cobertura de los sistemas de riego. En este sentido, establece que "la inversión en estos rubros constituye un punto sensible en la planificación de un proceso de crecimiento económico sustentable; por lo tanto, se ubican como áreas prioritarias hacia el futuro" (Gobierno de Tucumán, 2007:13).

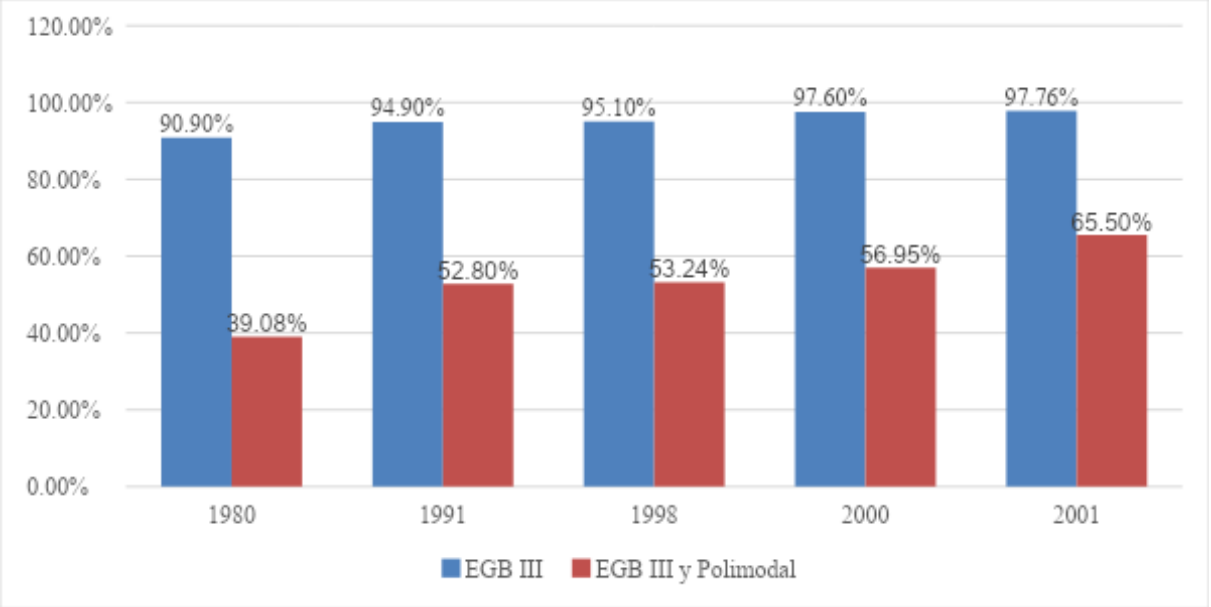
En un segundo plano, ubica a los objetivos sociales a los que deja subsumidos y categóricamente condicionados al crecimiento económico, como ser los ingresos familiares, el desempleo, la informalidad laboral y que se encuentran fuertemente relacionados al contexto macroeconómico de aquel momento.

Respecto a los objetivos relacionados con educación, no se ven referencias en términos de un énfasis en políticas educativas, se puede observar que la educación no cumplió su enorme potencial como motor de cambio; entendiendo que el contexto de la crisis del 2001 genera que el sistema educativo esté desbordado porque no solamente debía educar, sino que, aun más, había que contener la situación social que se estaba atravesando. Por lo tanto, el Estado se ve afectado desde la oferta y desde la demanda. Cabe recordar que, a partir de la reforma constitucional del 1994 las provincias pasan a hacerse cargo de la educación por lo que se constriñe en la prestación de los servicios educativos, llegando a ser mínimo, es decir el 90% del presupuesto provincial en educación es destinado al pago de salarios docentes (Gobierno de Tucumán, 2007).

Sin embargo, de cara al análisis de los indicadores, como se puede observar en la figura 1, había una buena tasa neta de escolaridad se muestra considerablemente alta que alcanza el 97.8% para el año 2001 manteniéndose hacia el 2005. Luego al combinar la tasa

neta de escolaridad de EGB III y Polimodal se observa una disminución al 66% en el año 2001.

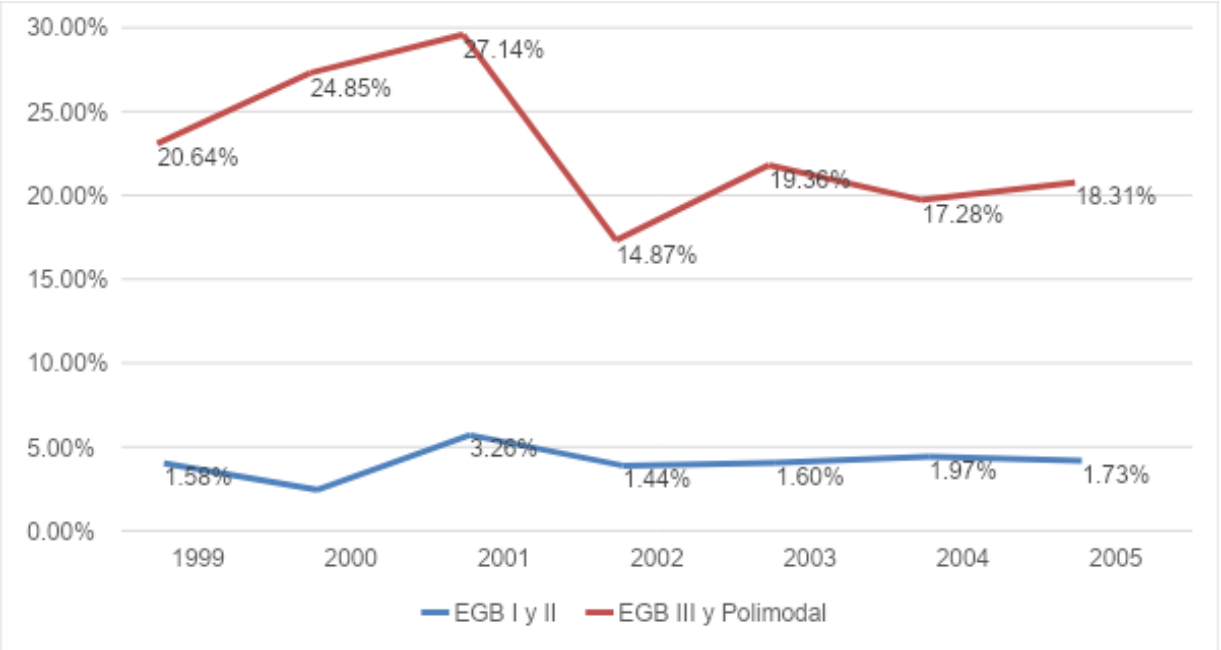
Gráfico 1: Tasa neta de escolarización de la EGB III, y combinada EGB III y Polimodal



Nota: adaptado de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016 (pág. 51), por Gobierno de Tucumán, 2007.

Luego, la tasa de abandono se mantiene a niveles bajos para EGB I y EGB II, cercano al 2%, la de EGB III y Polimodal tiende a disminuir sobre valores superiores al 20%. Por lo tanto, se podría inferir que hay un menor abandono en EGB III y polimodal pero un aumento en la repitencia (Gobierno de Tucumán, 2007).

Gráfico 2: Tasa de abandono de EGB I y II y Tasa de abandono de EGB III y Polimodal



Nota: adaptado de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016 (pág. 53), por Gobierno de Tucumán, 2007.

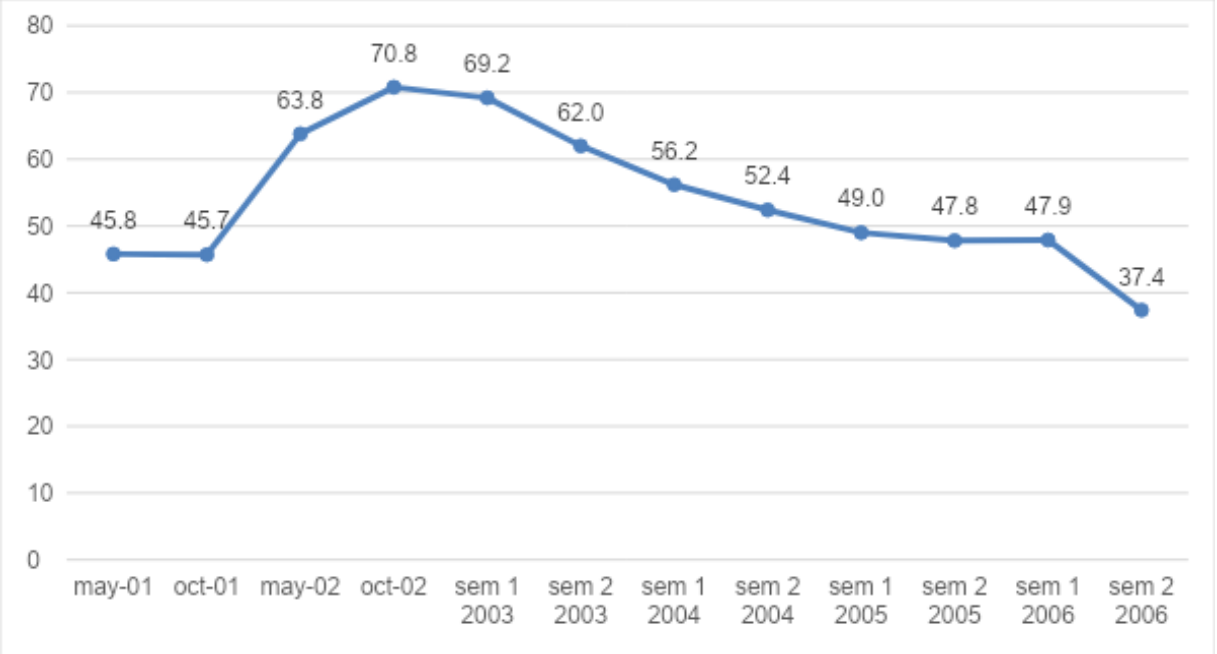
En la sección de programas y acciones de gobierno, se intensifica la educación a través de programas de inserción, alfabetización y permanencia en los niveles iniciales, primarios y secundarios; la capacitación docente y de vinculación con la comunidad; así como la capacitación para la pronta inserción en el mundo laboral.

Luego, las metas que deja el gobierno plasmadas y establecidas para educación, hacia el año 2015, giran en torno al aumento de la escolarización y el egreso y disminución de la repitencia.

Un objetivo que es transversal a las áreas de educación, social y desarrollo social es aquel relacionado con la erradicación del hambre y la pobreza extrema. Para el 2001, el contexto económico social era preocupante de acuerdo con los indicadores que revelaban falencias en el desarrollo social; existía un 60% de población sumida en la pobreza a la que

trata de abordarse desde una asistencia básica a través de programas y planes sociales focalizados que hacen descender esos números para el año 2006.

Gráfico 3: Porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza

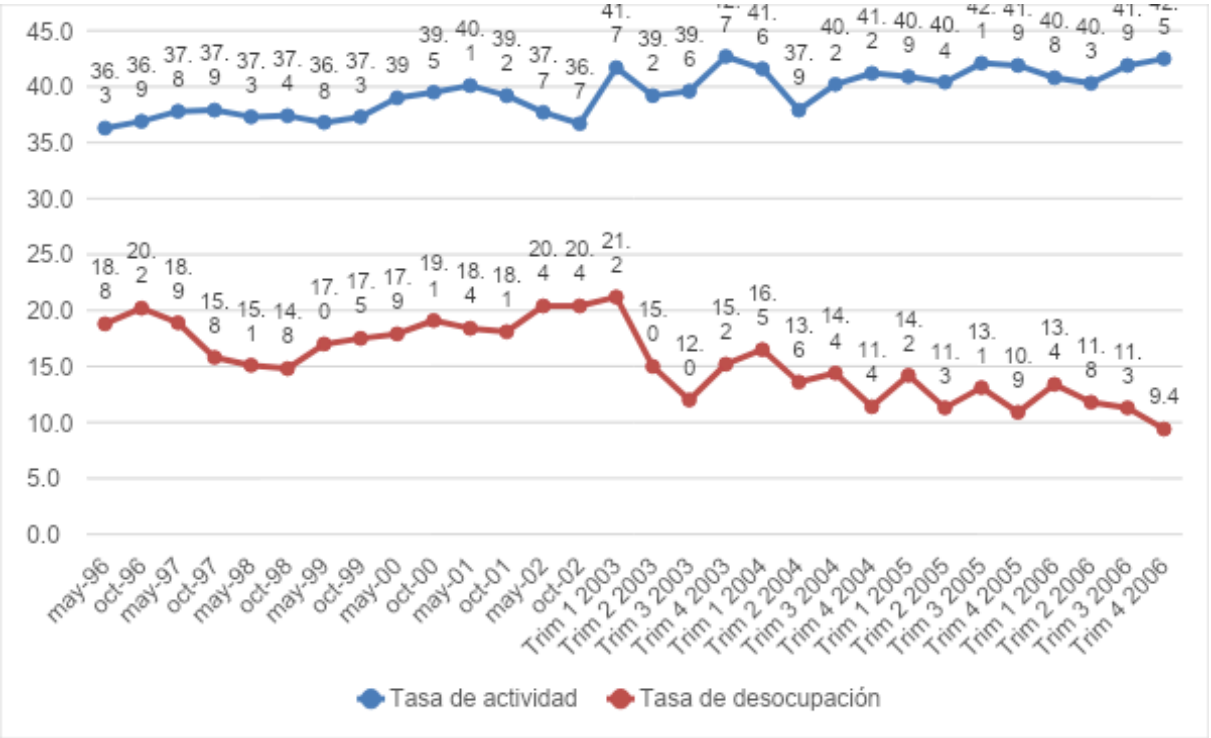


Nota: adaptado de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016 (pág. 43), por Gobierno de Tucumán, 2007.

Asimismo, existe en la provincia, un fortalecimiento de los espacios comunitarios y sociales como actores para paliar la situación y donde se podría pensar que el Estado trata de armar una especie de redes de cogestión, en tanto que intenta involucrar diferentes actores de la sociedad civil que tengan incumbencia e impacto directo en esta problemática. De esta manera, entre distintas estrategias y acciones de gobierno, se establece como meta para el 2015 reducir la pobreza a la mitad (Gobierno de Tucumán, 2007).

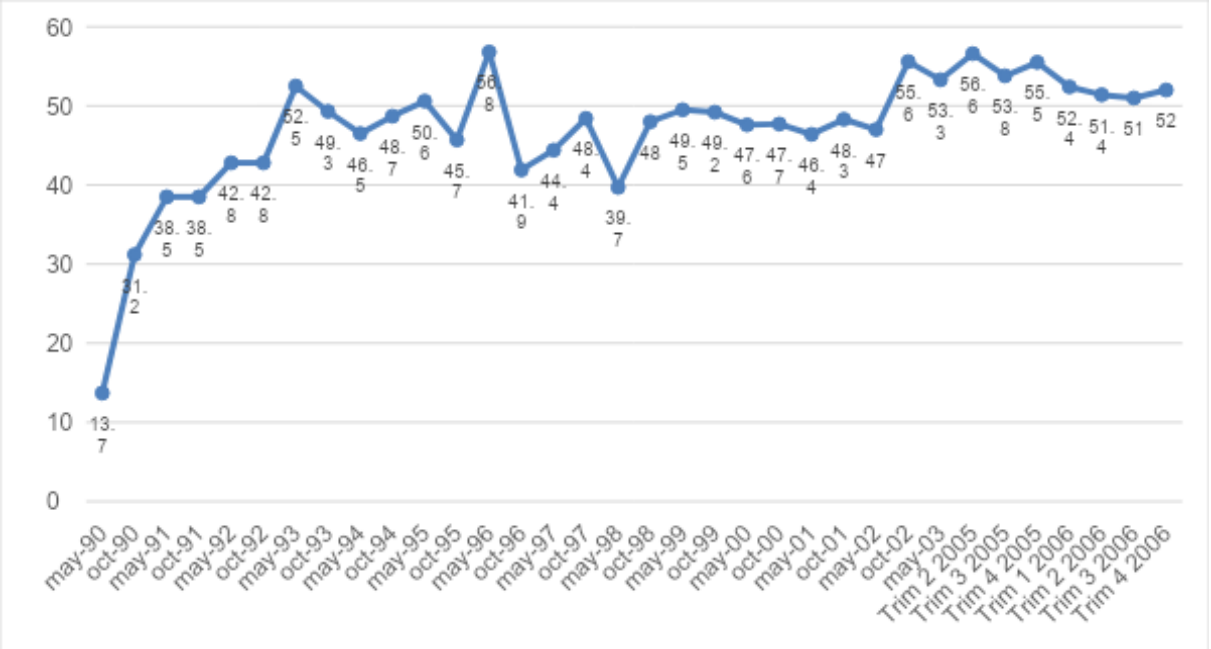
El trabajo aparece como un objetivo relacionado al desarrollo tanto personal como social a través del reconocimiento de los derechos laborales y de protección social. En este sentido, los datos muestran una elevada tasa de desocupación del 18% y de trabajo no registrado correspondiente al 48%.

Gráfico 4: Tasa de actividad y desocupación



Nota: adaptado de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016 (pág. 61), por Gobierno de Tucumán, 2007.

Gráfico 5: Trabajo no registrado



Nota: adaptado de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016 (pág. 62), por Gobierno de Tucumán, 2007.

Por lo tanto, y aquí otra vez, se marca la necesidad de que las áreas del Estado trabajen de manera coordinada, la oferta educativa viró hacia la capacitación técnica de los desempleados para su consecuente reinserción por medio de la creación de fuentes laborales. La oferta pública en este sentido estaba dirigida a los jóvenes entre 18 a 25 años.

Respecto a salud, se establecen metas relacionadas a la reducción de la mortalidad infantil, materna y aquellas relacionadas con las enfermedades infecciosas.

Por último, aquellas metas relacionadas a medio ambiente e infraestructura social básica pretenden atacar el problema por medio de la articulación con el sector industrial privado y garantizar el acceso a los recursos básicos de agua, cloaca y vivienda a la población en general.

El resultado final de este proceso de planificación estratégica, que se realiza para el establecimiento de estos Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo, culmina con este primer documento de base que contiene el diagnóstico situacional y las proyecciones hacia el 2015. Así, se constituye en la piedra basal a partir de la cual se va a realizar el Diálogo Social que, en última instancia, constituye la segunda etapa de trabajo del gobierno y que es el objeto de estudio de este trabajo.

En este sentido, se podría decir que esta primera etapa del proceso de planificación estratégica del gobierno de la provincia, se complementa con esta segunda estrategia de trabajo como es el Diálogo Social que buscaba, según el Subsecretario de Planeamiento de la provincia, "que su planificación no sea solamente una propuesta de laboratorio técnica respecto a la planificación estratégica de la provincia, ya que no les parecía como una propuesta que iba a estar completa" (Entrevista 1B, SP).

Por lo tanto, podría considerarse que desde el gobierno se perseguía un objetivo amplio, abarcativo que tiene con ver con instaurar la concepción de la planificación estratégica participativa; con pensar que este mecanismo de participación, inclusión y apertura, denominado Diálogo Social, podría implementarse y generar una planificación estratégica consensuada entre el Estado y la Sociedad Civil en su conjunto. Así, esta estrategia parte desde un diagnóstico de la situación provincial cuantitativo y cualitativo, que abarca distintos factores y problemáticas y que, todavía más, deja al descubierto las vacancias que existían en la provincia para elaborar una planificación estratégica. Como ser que, "allí surgió la necesidad de comenzar a pensar en la producción, generación y diseño de estadísticas locales para poder realizar un monitoreo posterior de la situación" (Entrevista 1B, SP).

Así, en este primer documento de base del año 2007 se demarcan tres líneas de trabajo paralelas y complementarias:

> La primera tiene que ver con una acción del Gobierno hacia dentro: revisar, modificar y consolidar todos aquellos planes y programas que sean necesarios en sus diferentes áreas de trabajo a los fines de asegurar la consecución de estas metas hacia el año 2015. Esta línea de trabajo ha generado objetivos y acciones específicas por parte de cada área de gobierno para los próximos años de gestión. En segundo lugar, como tarea posterior, abrir el diálogo con sectores de la sociedad civil a los fines de dar a conocer, compartir y discutir las presentes propuestas y las de cada área de gobierno. La mayor parte de estas metas son de imposible cumplimiento sin el concurso mancomunado de la sociedad civil y el Estado provincial. Finalmente, y también hacia dentro del mismo Estado, tanto los Lineamientos Estratégicos como los objetivos y acciones de cada área de gobierno permitirán un seguimiento regular y progresivo de las políticas públicas y del cumplimiento de las metas a través de mecanismos de control y evaluación periódicos (Gobierno de Tucumán, 2007:9).

En última instancia, en este análisis del diseño de los LED que se esbozo se puede dar cuenta que existió un primer posicionamiento por parte del gobierno de la provincia de aquel entonces de comenzar a transitar el camino hacia una planificación estratégica y participativa que, teniendo en cuenta su génesis, nació desde una tarea intraestatal donde se explicito desde donde se iba a comenzar a debatir, bajo qué términos y condiciones aquel mecanismo participativo iba a acaecer. Como se mencionó anteriormente, resulta de interés adentrarse en el análisis de la configuración del Diálogo Social.

CAPÍTULO 2: MECANISMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE ACTORES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Cuando se hace mención al mecanismo de participación para la inclusión de actores en el proceso de planificación estratégica, que fue utilizado para el consenso acerca del establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia, se hace referencia a aquello que se denomina Diálogo Social.

Como se señalaba anteriormente, la provincia de Tucumán comienza su proceso de planificación en el año 2007 y buscaba que esa planificación estratégica, que había sido trabajada puertas adentro por las áreas ministeriales de gobierno y sus equipos técnicos, que esos Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo, no descansaran únicamente siendo unos postulados establecidos por un único actor, es decir el Estado, sino que sean debatidos, modificados y consensuados a través de un diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil organizada.

Entonces, aquella propuesta de trabajo presentada por el Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue tomada como tal por el gobierno provincial, de aquel entonces, e implementada desde el año 2009 hasta la actualidad. Asimismo, la Directora de Planeamiento de la provincia en ese entonces, recuerda que se pusieron en contacto con la Secretaría de Planificación Territorial de Nación quienes estaban realizando modelos de planificación participativa; se compartieron con la provincia de Tucumán las metodologías que utilizaban en cuanto a las estructuras de trabajo junto con la información relativa al mecanismo y que podría ayudar a enmarcar esta iniciativa del gobierno provincial. En este sentido, considera que hubo bastante acompañamiento del gobierno nacional porque lo que se había llevado adelante en la provincia de Tucumán tenía que ver justamente con un sello provincial, con una mecanismo que tenía una impronta netamente elaborada por el gobierno

provincial donde no se aplico algun modelo enlatado que venía dado por el gobierno nacional de ese momento, pero consideraron importante comenzaron a transitar el camino hacia un alineamiento respecto a los marcos metodológicos del gobierno nacional y organismos internacionales. De hecho, recuerda que "esta práctica del Diálogo Social fue llevada a ser presentada en Guatemala porque había sido un modelo de elaboración exitoso" (Entrevista 1C, DPCG).

2.1 Diseño de la metodología de implementación del Diálogo Social

La primera vez que se implementa el Diálogo Social en la provincia es en el año 2009. Para ese entonces, cuando se toma la decisión de provocar la apertura al diálogo con los diferentes sectores de la sociedad civil, se tomó como base para iniciar el debate el documento de los LED que se había publicado en el año 2007. Es decir que sobre ese trabajo interno que realizaron las áreas del Estado respecto a la búsqueda y sistematización de la información, que arrojó como resultado los primeros LED, es que la sociedad civil organizada era invitada a debatir.

De esta manera, había claridad respecto al objeto de debate; es decir sobre qué iban a debatir y consensuar los actores invitados a participar del Diálogo Social. Ahora, restaba pensar y diseñar la manera en que tal debate se iba a llevar a cabo; es decir establecer la metodología de implementación de tal mecanismo. Para ello, el Secretario de Planeamiento junto a un equipo de 10 personas expertas en diferentes áreas temáticas y de trayectoria destacada en la provincia debatieron y diseñaron el esquema del Diálogo Social.

En la entrevista profunda realizada al Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, establece que la metodología de realización del Diálogo Social era difícil de analizar ya que la compartimentalización ministerial no coincide necesariamente con lo que era el marco conceptual al cual se alineaba el trabajo provincial, es decir las temáticas que

establecían los ODM. Establece que, por ejemplo, en el tema de la pobreza, un actor claro es el ministerio de Desarrollo Social pero no tiene por detrás gremios, facultades, colegios profesionales con los cuales se puede consensuar metas. Esto es importante remarcar, continúa SEGPP, puesto que el Diálogo Social siempre se pensó en términos de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, no era la sociedad civil dialogando por su propia cuenta sino ambos; donde el Estado aparecía como aquel responsable de las políticas públicas que abría el juego para consensuar tales cosas. En este sentido, el desafío giraba en torno a vincular las temáticas que establecían los ODM con las áreas no tan solo del gobierno, sino también de la sociedad civil para que se pueda llevar adelante el diálogo en las mesas de trabajo (Entrevista 1A, SEGPP).

Siguiendo esta línea de pensamiento, la DPCG comenta que los modelos de Diálogo Social existen dentro de la bibliografía de planificación estratégica a nivel global. Sin embargo, dada la adaptación e impronta que se le dió al mecanismo en la provincia de Tucumán, la metodología que primo gira en torno a la adaptación de estos mecanismos existentes a la realidad provincial respecto a la consideración de la manera en que estaban establecidos los ministerios para esa gestión de gobierno y, en ese sentido, cómo estaban distribuidos los temas por ministerio; así se podría lograr un ordenamiento claro de la información, generar espacios de trabajo donde se debatieran temáticas propias y evitar un solapamiento de tópicos y temas en tales discusiones.

Ahora bien, establecido por parte del gobierno de la provincia el qué y cómo se iba a llevar a cabo este primer Diálogo Social, se inició la implementación del mismo en el año 2009 y:

> A través de talleres de trabajo realizados en el mes de mayo y septiembre, la versión propuesta de los Lineamientos fue debatida y, a partir de este coloquio, modificada y ampliada.

> Alrededor de 90 asociaciones académicas, empresariales, gremiales, profesionales y no gubernamentales en general, junto a más de 80 organismos del Estado participaron de estos talleres (Gobierno de Tucumán, 2010:12).

Otra fase de trabajo, que los actores involucrados en el proceso de diseño de la metodología e implementación del Diálogo Social llevaron a cabo, consistió en la apertura de una instancia virtual para verter opiniones y perspectivas con la que contaban los ciudadanos respecto a aquel primer documento que se había elaborado puertas adentro por las distintas áreas ministeriales de gobierno; así, se puso a "consideración de todos los ciudadanos a través del Portal de la Provincia, con preguntas y espacios para sugerencias" (Gobierno de Tucumán, 2010:12).

En este sentido, el Secretario de Planeamiento comenta que:

> En la primera edición del Diálogo Social, se había abierto un foro virtual también, en donde los ciudadanos podían, a través de un formulario, dejar ahí plasmadas sus inquietudes. Así que, así se comenzó, digamos, quizás habiendo menos personas, pero dejando la posibilidad de una participación virtual, que para aquel momento era bastante novedosa, estamos hablando del año 2009, donde el uso de la tecnología, las redes sociales eran muy incipientes, no existía todo este conglomerado, digamos, de medios digitales para participar. Así que, en ese sentido, fue ahí una política de apertura y de innovación bastante interesante. Tuvimos escasa respuesta del público (Entrevista 1B, SP).

Así, se marcan claramente dos instancias de implementación del Diálogo Social respecto a la inclusión de actores. Por un lado, la fase participativa presencial en la que se convoca a las distintas organizaciones de la sociedad civil organizada que es la que prevalece y se mantiene en el tiempo y, por otro lado, la fase virtual en donde se invita a los ciudadanos particularmente a debatir y sumar aportes respecto a esta planificación que solo se llevó a

cabo una vez, sobre las que se obtuvo escasa participación y que, con el paso del tiempo, fue absorbida para la fase presencial.

El resultado final de ambas fases es la nueva versión de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016 - 2020; sobre el contenido de este documento se desarrollará más adelante.

2.2 Elección de temáticas a debatir en el Diálogo Social

Siguiendo con el análisis acerca de uno de los aspectos respecto a la metodología de realización del Diálogo Social, en la provincia de Tucumán, es un hallazgo importante que plantea la DPCG acerca de las temáticas que se planteaban en las mesas de trabajo de las diferentes ediciones del Diálogo Social realizado en la provincia. Allí, establece que los criterios a partir de los cuales eran abordadas las temáticas responden a la integralidad y la intersectorialidad; puesto que consideraban que existían temáticas que necesariamente se debían tratar de manera conjunta. Este punto de análisis no es menor, porque si bien la distribución de las temáticas era complicada dados la especificidad de las funciones de los ministerios y dado que era necesario identificar un referente temático en el área gubernamental a partir del cual se pueda obtener información para el establecimiento de los LED; se reconoce que las temáticas responden necesariamente a una mirada plural, abarcativa, integral y que precisan un abordaje que responda a similares características (Entrevista 1C, DPCG).

En este sentido, la misma establece que se consideraba al eje social atravesado por la educación, la salud, el cuidado en niños, niñas y adolescentes por una lógica de abordaje integral. Asimismo, establece que determinadas temáticas como ser la pobreza y la mortalidad infantil estuvieron como temáticas centrales en al menos dos ediciones de Diálogo Social. Pero entonces, se cuestiona:

> ¿por qué teníamos que poner a consideración de salud, educación, desarrollo social la pobreza? Cuando en realidad la pobreza era la consecuencia de la no gestión o el impacto de muchas cosas que se estaban haciendo o no se estaban haciendo en todas las áreas del gobierno. En los siguientes diálogos desapareció porque no había nada que discutir sobre eso. Había que discutir sobre otros temas que generarán un impacto positivo en los indicadores de pobreza. Entonces, se empezó a poner el foco más en la generación de empleo, en la producción, en cómo mejorar esas condiciones para que lo otro tenga un impacto positivo (Entrevista 1C, DPCG).

Es decir que, con el paso del tiempo y de las posteriores ediciones del Diálogo Social, la selección y presentación de las temáticas a tratar se fueron puliendo, fueron encontrando el sentido y afinando la mirada sobre cómo debían ser abordadas las mismas. En este sentido, sobre las temáticas que ejemplifica en particular, es palpable el cambio de mirada acerca de empezar a pensar en aquellos temas estructurales y robustos desde una perspectiva de crecimiento y desarrollo para generar un efecto positivo en aquellas otras temáticas sobre las que se puede construir un diagnóstico, establecer una línea de base pero que, inexorablemente, necesitan de una abordaje integral y transversal para mejorar la situación inicial y planificar la situación deseada.

Luego DPCG, con la temática de mortalidad infantil establece un escenario similar porque consideraban, nuevamente, que había que pensar en las causas de la mortalidad infantil. Y sostiene:

> Había otros temas que estaban vinculados a la salud que eran previos a la mortalidad infantil. La mortalidad infantil era el último eslabón dentro de esta cadena. Entonces, se empezó a trabajar con más fuerza en lo que eran, por ejemplo, los indicadores de saneamiento. O lo que tiene que ver con necesidades básicas. O sea, de lo que tenía alguna implicancia en necesidades básicas: agua, electricidad, gas, condiciones de salubridad en general y que tenían

> un impacto sobre la mortalidad infantil. O sea, había que trabajar en otros puntos antes de llegar al final que era el niño o la niña que pasaba por el proceso de mortalidad (Entrevista 1C, DPCG).

En esta línea de pensamiento es evidente que por la envergadura y la interconexión presente en las temáticas el Diálogo Social apropia para sí, y sobre las que genera el debate para el consenso de los objetivos y metas con el arco político y social, atraviesan un proceso de análisis de causa-efecto al estilo de árbol de problemas para determinar las problemáticas centrales y, asimismo, abordar su óptima transformación a un árbol de objetivos que demuestra una relación lógica causal de dicho proceso.

La Directora de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia, remarca que para llegar a este tipo de análisis sobre las temáticas había que:

> encontrar los momentos en los que se quebraba la discusión, tenía que ver con una de las grandes fortalezas de este proceso que fueron los equipos técnicos que trabajan con mucho criterio respecto a estas cosas. Porque lo que se buscaba era que las discusiones no se volvieran eternas en torno a una temática, sino que, a través del análisis de las causas y diseñando un mapa de intervenciones, se podía establecer hitos que marcaban el volver atrás con los temas y repensarlos desde otro lugar (Entrevista 1C, DPCG).

Así, subraya de manera especial la capacidad del equipo técnico a su cargo para hacer frente a una tarea investigativa y sobre los argumentos que debían construir alrededor para dar respuesta a las consultas que podrían llegar a surgir dentro del mismo equipo técnico y entre los participantes del Diálogo Social sobre el establecimiento y tratamiento o no de determinadas temáticas. Análisis que claramente se produce entre edición y edición de Diálogo Social ya que, como se verá más adelante y como ya se expuso, hubo una evolución

en las temáticas puesto que se incorporaban, modificaban y excluían aquellas que llegan a cumplir los objetivos y las metas propuestas.

Hasta este apartado ha sido posible plasmar el proceso de diseño de la metodología e implementación del Diálogo Social desde el punto de vista de los actores provinciales que estuvieron directamente involucrados en él; asimismo, resulta interesante conocer la perspectiva de los actores que fueron invitados a participar del Diálogo Social propiamente dicho respecto a las temáticas en torno a las cuales se generó el debate.

Desde la óptica de una participante al Diálogo Social que fue invitada a participar como funcionaria del gobierno dentro de un área social, la Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local (SEATDL), destaca que al asistir al Diálogo Social, se sentó en una mesa de trabajo donde se estableció como temática la seguridad alimentaria. Entonces sostiene:

> cualquiera de esas problemáticas que afrontamos nosotros desde Desarrollo Social y que estaban además explícitamente establecidas en nuestro plan de trabajo, están muy asociadas o están muy vinculadas también al quehacer de otras áreas. Como es un problema, tanto el problema de la seguridad alimentaria como el problema de la pobreza. Son problemas muy complejos e interdependientes, multifactoriales, atravesados por muchísimos aspectos o variables (Entrevista 2A, SEATDL).

Esta identificación nítida que se puede observar de acuerdo con las problemáticas que se trataban, y que eran trabajadas por diferentes actores organizados de la sociedad civil, daba cuenta del escenario complejo que se planteaba, pero también de la toma de conciencia respecto a la necesidad de una mirada integral para el abordaje de las mismas. Esta visión, de alguna manera, queda reforzada con la mirada que tenían las autoridades de gobierno abocadas al diseño del Diálogo Social; en el sentido que no resultaba una tarea fácil

compartimentalizar tales temáticas pero que, a la hora de la implementación del mecanismo de participación, resultaba necesario para avanzar y establecer un orden en el tratamiento de las temáticas.

2.3 Concepciones acerca del Diálogo Social desde la óptica de los diseñadores

Para indagar acerca de la concepción que se tiene sobre el Diálogo Social, el Subsecretario de Planeamiento involucrado en el diseño de tal mecanismo concibe al Diálogo Social como**:**

> un modo de volver a auscultar lo que decía la sociedad, la sociedad organizada, porque no se invita a individuos particulares, sino que los invitados a participar son instituciones, asociaciones, fundaciones, o sea, grupos donde pueda existir alguna interpretación, alguna demanda, o alguna percepción de la problemática social, y que puedan aportar desde ahí. Aportar desde el diagnóstico, aportar también desde la propuesta de soluciones, y aportar también desde las metas que tendría que ir cumpliendo parcialmente la provincia para poder llegar a ese futuro deseado que explica toda planificación (Entrevista 1B, SP).

En este sentido, es importante aclarar que el entrevistado hace referencia al verbo volver puesto que el Diálogo Social se ha implementado, para el recorte temporal de análisis de este trabajo de tesis, 3 veces; es decir se han realizado 3 ediciones correspondiente a los años 2009, 2013 y 2016. Por lo tanto, en cada edición se volvían a tratar determinadas temáticas para escuchar nuevas voces, plantear nuevos escenarios de abordaje, revisar el grado de avance de los compromisos establecidos en las ediciones anteriores y aportar respecto al consenso de metas y objetivos entre el Estado y la sociedad civil organizada.

Tomando en consideración esta percepción que plantea respecto al Diálogo Social, va a dejar establecido que:

> La idea fuerza del Diálogo Social es poder llegar a consensuar una planificación participativa para marcar los objetivos del futuro del Estado provincial. Del Estado provincial, no solamente como ámbito gubernamental, sino también en todos los demás factores, productivo, social, académico. Entonces, en ese sentido, nuestra idea de llamar al Diálogo Social y de convocar a estas agrupaciones, activas en la vida civil, es para que se sientan parte, protagonistas de unos objetivos que deben ser cumplidos por la provincia en su conjunto. No solamente unas metas que se propuso un gobierno de turno (Entrevista 1B, SP).

Asimismo, remarca dos variables como importantes de cara a la concepción del Diálogo Social. Por un lado, una convocatoria abierta y participativa a la hora de invitar a los actores a formar parte del mecanismo, pensado desde un rol activo desde la sociedad civil organizada y no simbólico y, por otro lado,

> también es el lapso temporal. Los diálogos sociales tienen casi siempre un lapso temporal de 10 años, 12 años, 15 años. Entonces, también ahí es como que estos acuerdos puedan trascender desde los gobiernos de turno, y fijar estrategias a mediano y largo plazo. Esto es lo que comúnmente la ciudadanía ve como una necesidad, diciendo que se necesitan políticas de Estado. Bueno, un modo de marcar la planificación estratégica a largo plazo es este. La idea de convocar al Diálogo Social es poder ponerse de acuerdo con la ciudadanía para dejar documentado, consensuado, el rumbo de la provincia en políticas de mediano y largo alcance (Entrevista 1B, SP).

En estas ideas vertidas por el entrevistado, se hace hincapié en la importancia que adquiere para las autoridades del gobierno provincial determinados matices que provoca el Diálogo Social. En primer lugar, la idea de escuchar las voces, miradas y perspectivas de los participantes del mecanismo que podían ser tan variadas como la pluralidad de actores que estaban representando distintos sectores de la sociedad civil organizada e involucrados en las diferentes mesas temáticas; en segundo lugar, la idea de consensuar objetivos y metas que no

hace otra cosa que otorgar sentido al concepto de planificación participativa que al realizarse en conjunto, es decir sociedad civil organizada y Estado, genera una continuidad y un compromiso recíproco y, en último término, la maduración que la implementación de este tipo de mecanismo requiere para diseñar, planificar e implementar políticas de Estado a mediano y largo plazo que sean capaces de trascender los gobierno de turno.

Otra percepción respecto a la concepción del Diálogo Social, fue vertida por la DPCG y sostiene que:

> El Diálogo Social tiene dos miradas. Una que es estrictamente operativa y otra conceptual. Desde el punto de vista conceptual tiene que ver con un proceso de validación, reformulación y puesta en común de las principales problemáticas, de las prioridades con respecto a la gestión y de cómo abordarlas; por medio de un proceso estricto, metodológico en el que se pueden verificar, de alguna manera las metas, objetivos e indicadores. Por otro lado, desde el punto de vista estrictamente operativo, también tiene que ver con un proceso en el que reúnen los distintos referentes, tanto del sector público como de la sociedad civil organizada, para volcar dentro de una mesa de trabajo lo que tiene que ver con encontrarse y darle prioridad a las temáticas. Entonces se puede definir por dos lugares. Por un lado, lo metodológico y conceptual y, por otro lado, la participación en sí misma (Entrevista 1C, DPCG).

A esta visión del Secretario de Planeamiento, la DPCG complementa con la idea de ponderar las temáticas que se trataban en las mesas de trabajo a través de la mirada de los diferentes actores que se encontraban allí y arribar a un consenso construido desde la participación, la pluralidad y la intersectorialidad.

Continuando con el análisis respecto a la concepción acerca del Diálogo Social, el SEGPP considera pertinente destacar que:

> El fin del Diálogo Social era acordar con ellos, organizaciones de la sociedad civil, tales metas. Es decir, de acuerdo con estos Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo había objetivos y metas que definir, por lo tanto, dialogar consistía básicamente en el consenso alrededor de las metas, es decir cuáles serían las metas a las que se comprometía la provincia hacia el 2015 (Entrevista 1A, SEGPP).

En este sentido, reforzando las concepciones que fueron anteriormente expuestas por sus pares, se advierte acerca de asimetrías existentes entre los actores que son invitados a participar del Diálogo Social. Estas asimetrías surgen respecto al conocimiento que se requiere para el establecimiento de metas; puesto que considera que hay temáticas que requieren de un conocimiento riguroso y técnico que resulta necesario para el establecimiento de las metas (Entrevista 1A, SEGPP).

Más aún, el SEGPP reconoce que este aspecto de rigurosidad técnica-científica generaba preocupación tanto para quienes estaban diseñando el Diálogo Social como para los ministros a cargo de las áreas responsables de las temáticas y reflexiona respecto a que:

> la dificultad se plantea en torno a la asimetría de los actores a la hora de hacerlos partícipes del diálogo y ahí aparece la prudencia como un criterio adecuado para la convocatoria de los actores al Diálogo Social, que se basa principalmente en el conocimiento técnico de las temáticas que implica para el establecimiento de las metas de carácter cuantitativo; no tanto en qué organización está presente o no o si piensa u opina de manera distinta a las acciones del gobierno (Entrevista 1A, SEGPP).

Por ende, establece el SEGPP que se podría pensar que la prudencia aparece como aquella manera de allanar el camino hacia la búsqueda de un equilibrio para la participación tanto de actores que se encuentren técnicamente preparados para el establecimiento de

objetivos y metas, así como de aquellos que aportaban experiencia y conocimiento desde su trabajo en territorio (Entrevista 1A, SEGPP).

Para la DPCG, el fin último del Diálogo Social tiene que ver con:

> validar, por un lado, la planificación que de alguna manera se estaba armando dentro de las oficinas de los ministerios; entonces era como sacarla de esas oficinas para ponerlas en las mesas de trabajo y volver a repensar esos temas, esas prioridades. Y, por otro lado, el fin es un proceso de participación ciudadana porque también estaban sentados en esas mismas mesas representantes que esas oficinas vinculaban, pero no vinculaban en la gestión diaria (Entrevista 1C, DPCG).

Es decir, a través de estas mesas de trabajo, la mirada de la gestión diaria estaba dada por estos representantes que formaban parte de los ministerios y por los diferentes representantes de la sociedad civil organizada que a través de la participación y la puesta en común de los temas tratados venían a cumplir el rol de validar lo que se debatía.

Asimismo, ella comentaba que el Diálogo Social facilitaba la construcción de nuevos indicadores para la evaluación de largo plazo; debido a que los temas que se discutían en la mesa permitían explorar sobre determinada información que no se contemplaba desde el Estado.

Dado que el Diálogo Social propone esta retroalimentación constante entre la planificación llevada a cabo por las áreas ministeriales y lo que efectivamente sucedía en las mesas de trabajo, se tomó la decisión de consultar a la DPCG acerca de si podía identificar el resultado final entre lo que se planificaba en las oficinas del Estado puertas adentro y el trabajo que se llevaba adelante en las mesas de Diálogo Social y se inspira con un ejemplo de un caso particular. Recuerda que la planificación estratégica ministerial respecto a educación se realizó de manera adecuada dado que cuentan con una oficina encargada de la planificación

y una oficina de estadística, por lo que la disposición de las herramientas necesarias para llevar a cabo tal tarea resultaba óptima. Cuando dicha planificación se encontraba consolidada y validada por los referentes del ministerio, se ponía a consideración en las mesas de trabajo del Diálogo Social donde:

> Participaban no tan solo quienes habían armado el documento, sino además representantes de los gremios, representantes de organizaciones de la sociedad civil, algún legislador; es decir otros actores que no habían formado parte del proceso inicial, y allí cambiaron las prioridades. Se agregaron algunos otros temas que no estaban siendo de alguna manera visibilizados dentro de ese proceso de planificación (Entrevista 1C, DPCG).

Por lo tanto, considera que la mayor riqueza del Diálogo Social es incorporar, mejorar, validar, agregar temas y también dar a conocer lo que se está haciendo dentro del ámbito del sector público ya que, por lo general, la gestión pública "comienza y termina allí, entonces el poder haber abierto hacia otros actores significaba un proceso multiplicador hacia la sociedad en sí misma" (Entrevista 1C, DPCG).

Dado que en cada edición que se realizó del Diálogo Social, se debatía en las mesas de trabajo sobre los objetivos y metas propuestos y los cambios que estos podrían llegar a tener edición a edición, el SEGPP recuerda "que no hubo modificaciones importantes en cuanto a las metas de acuerdo con el trabajo que había hecho anteriormente el Estado". Entendiendo que no se partía a dialogar desde una hoja en blanco, sino desde el trabajo de diagnóstico situacional que el Estado había realizado antes, pero "sí hubo propuestas que se incorporaron sobre metas que faltaban" (Entrevista 1A, SEGPP).

En estas instancias, los actores comprometidos e involucrados en el diseño de la metodología e implementación del Diálogo Social tenían claridad acerca del rumbo que habían establecido y al que deseaban arribar con este mecanismo de participación para el

establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo. Aun así, el SEGPP establece que "los actores en el diálogo discutían sobre lo que se debía hacer, más allá de las metas y los objetivos, entonces se abrió una instancia que se llamó Consideraciones Estratégicas que eran las propuestas de acciones a llevar adelante" (Entrevista 1A, SEGPP). Así, se tomó la decisión de no pasar por alto esta instancia de debate y dejar estas propuestas de acción publicadas en los documentos del Gobierno de Tucumán que, asimismo, dan cuenta de que los actores invitados a participar del Diálogo Social, más allá de este primer marco de discusión que había establecido el gobierno de la provincia, necesitaban poner a debatir ideas, programas, proyectos, cursos de acción que de alguna manera se podrían pensar como complementarios a las acciones del gobierno para el cumplimiento de tales metas y objetivos.

Pero, a contracara de esta actitud proactiva, el SEGPP establece que "las organizaciones de la sociedad civil que eran invitadas a participar del mismo, no se preparaban ni se preocupaban por asistir" (Entrevista 1A, SEGPP). Es decir que, una vez que se tomaba la decisión de realizar el Diálogo Social, edición tras edición, se confeccionaban listados de estas organizaciones que debían ser consensuadas con las autoridades ministeriales del gobierno; puesto que considera que "no podía dejar de dialogar con sus pares o con los propios referentes del gobierno sobre las organizaciones invitadas ya que podía surgir alguna objeción" (Entrevista 1A, SEGPP).

Finalizado el proceso de las consideraciones políticas, respecto al listado de las organizaciones de la sociedad civil a invitar, se procedía a ello y se les enviaba un documento que compartía los lineamientos generales para llevar a cabo el Diálogo Social y que corría la suerte de prepararlos para participar del mecanismo, porque como se mencionaba anteriormente, se comenzaba a dialogar a partir de esta tarea intraestatal previa que establecía el marco del debate.

Luego, el SEGPP reconoce que:

> El descubrimiento en este sentido es que las organizaciones no leían aquel documento, es decir volvemos al punto de que no se preparaban para tal acontecimiento. El gobierno enviaba un mes antes de la realización del diálogo el documento, fue una meta propuesta y cumplida y no se lo leía. Se esperaba, como expectativa, que las organizaciones concurrieran con mayor lectura, estudio y posicionamiento, pero no sucedió (Entrevista 1A, SEGPP).

Este punto y contrapunto respecto a las expectativas por participar y tomarse el tiempo de dejar establecidas unas serie de acciones propuestas que, en cierto sentido, pueden contribuir al cumplimiento de los LED; también contrasta con la escasa preparación de las organizaciones invitadas a participar para adentrarse en la tarea para la cual fueron convocadas.

Porque como se expuso anteriormente, todas y cada una de las organizaciones de la sociedad civil eran consideradas actores a participar del Diálogo Social. El único filtro que se establecía para invitar a participar a las asociaciones era de carácter político, es decir dialogar con los ministros para saber si había quedado algún actor por fuera del listado o por si -por alguna razón política determinada- alguna organización no podía ser invitada.

Expuestas las miradas de quienes llevaban adelante la implementación del Diálogo Social, a continuación, también se desarrollan las concepciones que se indagaron y que tienen de este mecanismo a los actores que fueron invitados a participar del mismo.

2.4 Concepciones acerca del Diálogo Social desde la óptica de los invitados

Uno de los actores del gobierno que fue invitado a participar del Diálogo Social fue la Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local (SEATDL), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Así, fue entrevistada para analizar su mirada como actor invitado.

En primera instancia, la SEATDL considera al Diálogo Social como “un espacio muy interesante para intercambiar pareceres, preocupaciones, formas de mirar los distintos temas”. A través de su participación en las mesas de trabajo, pudo escuchar qué estaban mirando y pensando los demás actores tanto pares, es decir otros secretarios de Estado y ministros, como también de organizaciones no gubernamentales. Y este intercambio de miradas y pareceres le resultaba interesante porque “me habría ventanas de oportunidades para eventualmente coordinar acciones con otros ministerios y con otras organizaciones de la sociedad civil” (Entrevista 2A, SEATDL).

Entonces este mecanismo de participación le permitía construir, a través de una mirada horizontal, una lectura que servía como hoja de ruta para demarcar acciones y propuestas a diseñarse y fortalecerse de manera intraestatal e intersectorial.

Así, recuerda que “el contexto económico y social por la década iniciada en los 2000 era complejo, los indicadores sociales eran preocupantes por lo tanto había grandes problemas relacionados con la desnutrición, el hambre” (Entrevista 2A, SEATDL). Por lo tanto, cuando esa emergencia social comienza a calmarse:

> podíamos, como desarrollo social, sentarnos a mirar más estratégicamente un modelo de desarrollo al que nosotros aspirábamos. Nosotros sabíamos que, o yo por lo menos tenía muy claro, que la asistencia, si bien resolvía la coyuntura, no me generaba un contexto que permitiera, o el más adecuado para el desarrollo, que para el desarrollo se necesitaban muchos otros elementos (Entrevista 2A, SEATDL).

Este último planteo respecto a la consideración del contexto toma especial relevancia, en el sentido de que establece un marco a partir del cual una organización estatal puede replantear sus objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo.

Para esta participante, retomando la concepción que lanza sobre el Diálogo Social establece que:

> fue fructífero, era como un puntapié inicial para mí, era como un inicio de algo que quizá podría haberse sostenido más en el tiempo y traducido quizás sí en coordinaciones más concretas en torno a programas, en torno a objetivos, en torno a lo que se llama coordinación de objetivos, de actividades, de puesta en común, como más específica. Y en ese sentido, sí quedaba como algo medio de primera instancia, que estaba bueno, pero que para que eso tuviera como mayores frutos o una mayor operatividad, sin duda requería otras instancias, de ir perfilando mejor esto de las coordinaciones para la persecución de objetivos comunes (Entrevista 2A, SEATDL).

Respecto a este último punto, que pareciera apuntar al fin del Diálogo Social, el SEGPP, plantea una tensión conceptual puesto que cuando diseñaron el mecanismo se preguntaban acerca del límite de ese consenso al que se quiere arribar; la esencia de ese consenso; si era un espacio adecuado, por ejemplo, para el consenso de acciones. Desde el área de planeamiento de la provincia, y desde la óptica de los que diseñaron el mecanismo, entienden que son niveles de consensos distintos y que poner a distintos actores del Estado y de la Sociedad Civil a consensuar objetivos y metas a largo plazo, para el establecimiento de los LED en la provincia, le parecía lo más acertado, “porque lo otro era poner a los ministros a consensuar acciones con los gremios, cámara de profesionales y eso ya es complicado ya que es el de las demandas particulares” (Entrevista 1A, SEGPP).

Esta tensión conceptual que la abordaron quienes estaban en el armado y diseño del Diálogo Social, indefectiblemente se vio reflejada en la percepción de los participantes puesto que consideraban que el Diálogo Social era un punto de partida, pero que podría haberse llegado a etapas más detalladas respecto a acciones concretas a implementar.

Otro de los participantes, invitados por el gobierno de la provincia, a participar del Diálogo Social, fue el Secretario General de la seccional Tucumán del Sindicato Argentino de Docentes Privados (SGSADOP).

SGSADOP, sostiene que el Diálogo Social "es una forma de participación importante para escuchar a los distintos actores sociales en el momento de ir esbozando y pensando en las políticas que se pueden llevar adelante" (Entrevista 2B, SGSADOP). Asimismo, considera que es algo "sumamente positivo" ya que establece que "la democracia necesita distintos canales de participación ciudadana y, sin dudas, hacer este tipo de reuniones que están destinadas a las distintas cuestiones sociales que hacen a la vida social (educación, cultura, salud economía, desarrollo urbano) es muy importante" (Entrevista 2B, SGSADOP).

Uno de los aspectos que remarca el entrevistado y que subyace a las concepciones hasta aquí expuesta acerca del Diálogo Social, es poner en agenda temáticas prioritarias para la gran mayoría de los actores que conviven en democracia en una sociedad civil y que, de alguna manera, van allanando el camino en torno a la formulación y diseño de políticas públicas a través de las distintas miradas, percepciones y expertises de estos actores.

Asimismo, considera que:

> Es importante que los actores sociales opinen porque no todo puede ser resuelto, ni siquiera pensado desde unas cuantas personas que, muchas veces, sabemos tienen una visión parcial de la realidad. Entonces, con esto se puede hacer una complementación más grande (Entrevista 2B, SGSADOP).

Para brindar claridad acerca de la conceptualización mantenida por SGSADOP, se le consulta acerca de cuál considera que es el fin último del Diálogo Social y sostiene "que se buscaba participación y consenso". Sin embargo, considera que este fin último no quedó plasmado en los hechos o al menos dista de estarlo ya que sostiene que:

> hubo expectativa de la gente que participó, que se hicieron los aportes, que se generó un material muy interesante con distintas elecciones, distintas propuestas, distintas visiones, pero que no necesariamente lo que es ya la cabeza del poder político en la provincia tuvo la voluntad, la posibilidad de plasmarlo en hechos (Entrevista 2B, SGSADOP).

Esto se traduce en que, algunos participantes proyectaban en forma amplia y casi ilimitada el Diálogo Social y las posibilidades de aplicación de estrategias de cambio. Pero desde otros participantes, responsables del diseño de la propuesta, existía una mirada más general, que se circunscribe al apoyo en términos de acción conjunta.

2.5 Vicisitudes del Diálogo Social

Un aspecto que resultó interesante de indagar entres quienes estuvieron al frente del diseño del mecanismo fueron las vicisitudes que surgen a partir de la realización del Diálogo Social.

En primer lugar, resaltan la convocatoria a participar del Diálogo Social. Es decir, desde el Estado apostaron a ser lo más convocantes posibles en cuanto a las organizaciones de la sociedad civil ya que se buscaba que la convocatoria sea lo más amplia posible y que, con el paso del tiempo y de las ediciones, el listado de participantes se vaya ampliando. En este sentido, al implementarse cada cuatro años este mecanismo de participación, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, como así también, de las áreas del Estado van cambiando; por lo tanto, establece el SP que:

> Se invierte un poco más de tiempo en volver a sensibilizar sobre la práctica, los objetivos que persigue y la importancia de la participación. Con el paso del tiempo, esto último sucede menos ya que se van dejando registros y memorias de lo que acaece (Entrevista 1B, SP).

El otro desafío estuvo signado por la adaptación de los LED a los ODS. Allí, señala que:

> internamente fue un trabajo arduo, que llevo varios meses e incluso se contó con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para lograr el reordenamiento, que era la estructuración de los LED a una planificación más diseñada a través del cumplimiento de las metas de los ODS. El fin último era lograr un solo documento que refleje una sola planificación de la provincia y que es la adaptación de los ODS a nivel territorial (Entrevista 1B, SP).

De cara a los participantes del Diálogo Social, que ya no formaban parte de la gestión de este pero que sin embargo fueron consultado acerca de las vicisitudes que podían reconocer, establecen que ha quedado en el nivel de encuentro teórico, que consideran oportuno, pero apuestan a que se generen mesa de trabajo por objetivo. En ese sentido, la SEATDL considera que puede ser un espacio:

> en dónde pudiera ver el nivel de articulación entre el estado y la sociedad civil en cuanto a la orientación del objetivo porque es indudable que las políticas de ingreso, mejorar la condición de pobreza de la gente tiene que ver, no solamente con desarrollo y los planes sociales, sino tiene que ver con producción, tiene que ver con economía tiene que ver con muchísima decisiones tiene que ver con la economía social, con habilitarle a ciertos sectores espacios de accesibilidad alimentos a menor precio tiene que ver montón de cosas (Entrevista 2A, SEATDL).

Desde otra mirada, la DPCG plantea que una de las vicisitudes de cara a la gestión del proyecto del Diálogo Social estuvo signada por la intermitencia de acompañamiento político. Sostiene que:

> solo existía en momentos donde se requería que se operativice el Diálogo Social como tal, pero que en realidad tenía que estar en funcionamiento todo el tiempo para brindar información pertinente a la gestión política; o sea era para decirle, a quien esté a cargo de la toma de decisiones, que la planificación iba por tal o cual camino y no por otro. En ese periodo

> en el que yo estuve a cargo, no tuvo el verdadero acompañamiento político (Entrevista 1C, DPCG).

A su vez, considera que esta intermitencia en el acompañamiento político, repercutió en el efecto multiplicador que ocasiona el Diálogo Social y que considera sea veía:

> disminuido puesto que algunos sectores observaban que si bien en las mesas de trabajo se arribaba a determinadas conclusiones sobre la mejor manera de abordar determinada temática -porque los indicadores lo demostraban a través del cumplimiento de determinadas metas-, en la práctica esto no se ejecutaba o sea se llevaba a cabo otra gestión; entonces estos actores que participaban del Diálogo Social advertían esto y surgía el interrogante acerca del propósito de participar en estos espacios de discusión y consenso (Entrevista 1C, DPCG).

Por último, surgen algunas vicisitudes relacionadas con las visiones de los participantes del Diálogo Social, específicamente con la sistematización de la información y de los datos que manejan las áreas ministeriales y la difusión respecto al seguimiento y monitoreo de los objetivos y metas que se consensuaron en el Diálogo Social.

En este sentido, la SEATDL remarca un punto importante desde su óptica respecto a los datos con los que cuenta cada ministerio. Porque si bien su gestión estaba dada a través del Ministerio de Desarrollo Social, a la hora de compartir información en las mesas de trabajo, consideraba que había una incompatibilidad. Considera que:

> es un problema que todavía sigue sin resolverse y es que muchos ministerios tienen organizada la información de manera muy disímil, se hacía incomparable nuestras zonas, digamos que eran que básicamente en general en desarrollo social coincide con los departamentos con las jurisdicciones políticas con la zonificación de Salud Educación. Ese ha sido un gran problema siempre, no tener datos que puedan ser comparables para hacer un diagnóstico más integral (Entrevista 2A, SEATDL).

A su turno el SGSADOP considera que después de las reuniones en las mesas de trabajo, en su caso en la temática de educación, no tuvo más acceso acerca del seguimiento de lo que había acontecido en el Diálogo Social. Porque considera que:

> quizás algunas de las cosas que se discutieron se vieron plasmadas en la realidad, pero se fueron dando de manera segmentada entonces a veces si uno no está en el ámbito, por ejemplo, del desarrollo vial no tiene información con respecto a cómo se han ido desempeñando las cosas (Entrevista 2B, SGSADOP).

Por último, el SGSADOP sostiene que la periodicidad de las reuniones hubiera servido para darle una continuidad más inmediata y un seguimiento a las diferentes temáticas, sin embargo, remarca que no era una atribución que debía llevar adelante la Secretaría de planeamiento sino "que tiene que ver con la voluntad política de los distintos actores que provienen del Estado y del gobierno en particular". Además, trae otra cuestión a colación que tiene que ver con la dificultad respecto a la capacidad política de generar ámbitos de escucha por parte de las autoridades, en su caso del ámbito educativo, porque sostiene que el Diálogo Social "podría haberse convertido en un puntapié para armar una mesa de gestión educativa que se la ha solicitado en otras oportunidades, pero no se dio de una manera articulada" (Entrevista 2B, SGSADOP).

2.6 Estructura y análisis de los segundos y terceros LED

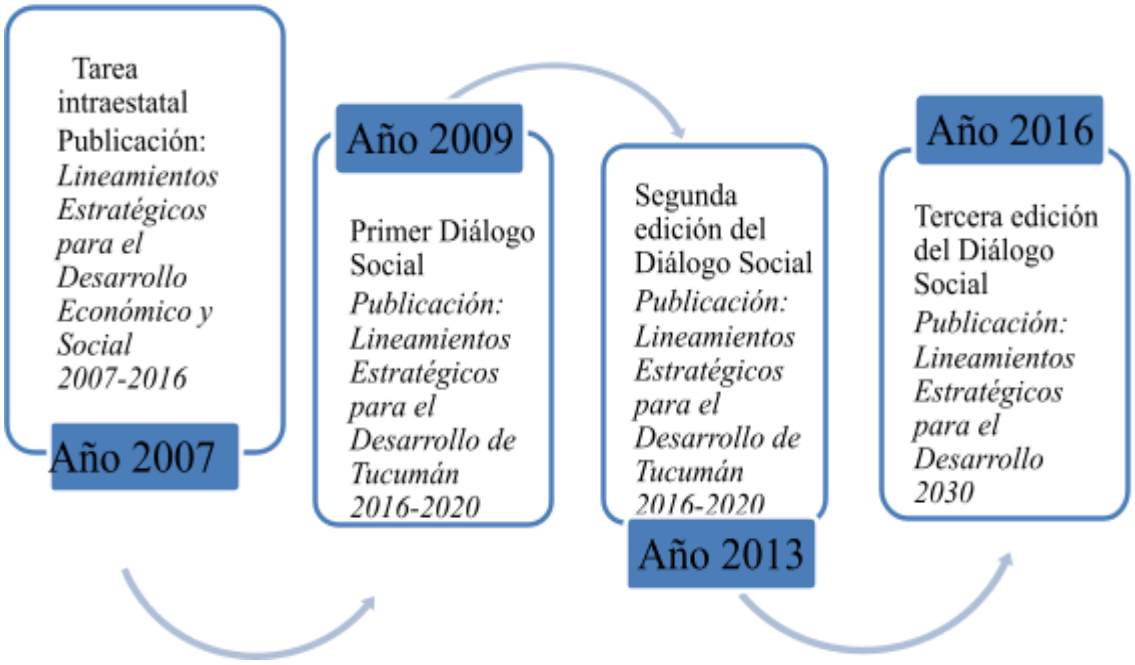
Dado que la primera edición del Diálogo Social se realiza en la provincia en el año 2009, según el SEGPP establece que "no hubo modificaciones importantes en cuanto a las metas, de acuerdo con el trabajo que había hecho anteriormente el Estado, pero si hubo propuestas que se incorporaron sobre metas que faltaban" (Entrevista 1A, SEGPP). Esto denota que, este primer trabajo intraestatal que se realizó como punto de partida, resultó ser lo

suficientemente abarcativo y representativo de las miradas y percepciones sobre las temáticas tratadas y abordadas por los diferentes actores de la sociedad civil organizada.

Es importante considerar que la lógica que se encuentra por detrás del Diálogo Social, respecto al arribo de consensos y la documentación de los mismos, responde a que cada edición que se lleva adelante de este mecanismo tiene como producto una publicación por parte del gobierno que no es otra cosa que los LED debatidos, consensuados y actualizados.

En el siguiente gráfico se puede observar las ediciones de Diálogo Social que fueron realizadas por el gobierno de la provincia de Tucumán y las publicaciones que se realizaron producto de la implementación de aquel mecanismo.

Figura 1: Ediciones del Diálogo Social



Fuente: elaboración propia en base a las fuentes secundarias analizadas.

Así, el resultado tangible de esta primera edición tiene que ver con el documento, que es la segunda fuente secundaria que se utilizó para este trabajo, denominado “Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016 - 2020: En diálogo hacia el Bicentenario”. Este documento representa la nueva versión de los LED debatidos y analizados por la sociedad civil organizada.

Si bien esta nueva versión sigue tomando como marco de referencia los ODM, para la elaboración de la planificación estratégica de la provincia, se produce un cambio en el horizonte temporal estableciendo metas de cumplimiento hacia el año 2020. En este sentido, es importante destacar que las ediciones siguientes de los Diálogos Sociales se van a realizar aproximadamente cada 4 años de manera coincidente con la duración de la gestión de un gobierno provincial. Se podría decir que, en cierta manera, el Diálogo Social como mecanismo participativo para la planificación estratégica, hace las veces de balance de la gestión con una mirada prospectiva de trabajo.

Siguiendo con el análisis de la primera edición del Diálogo Social, las temáticas en torno a las cuales gira la planificación estratégica de la provincia se reagrupan en base a dos grandes problemáticas: por un lado, economía, producción y sustentabilidad y, por otro lado, trabajo, salud, educación y desarrollo social. Es decir que la estructura del trabajo se sustenta en dos grandes ejes, pero, al igual que la versión anterior de los LED, considera la base de desarrollo desde la mirada económico-productiva.

Pone a consideración temas nuevos relacionados con la generación de conocimiento científico tecnológico para aplicar a los procesos productivos; la modernización del estado en la gestión de trámites; la elaboración de un plan de ordenamiento territorial; se expone el problema de la contaminación de las empresas.

Respecto a los problemas de trabajo, salud, educación y desarrollo social, se puede ver la identificación de micro regiones para detectar las problemáticas facilitando el monitoreo de dichas zonas y generando un espacio de articulación con los organismos intervinientes en materia de prevención y acción integral. Utilizando una serie de factores de naturaleza social se elaboraron los criterios de distribución de las zonas, estableciendo que el este y el oeste son las zonas más afectadas mientras que el centro es más favorable en cuanto al acceso a la salud, educación, empleo e infraestructura social básica.

En esta línea, el SP comenta que "el primer documento fue ordenado temáticamente en cuáles eran los indicadores con los grandes problemas o desafíos o situación actual de la provincia, divididos y organizados por categorías" (Entrevista 1B, SP). Y agrega que luego de realizado el primer Diálogo Social, para las ediciones siguientes, se enviaban a todos los actores participantes los consensos arribados en cuanto a las metas y objetivos, sumado al seguimiento que venían realizando con la incorporación de datos nuevos. En sentido, establece que la dinámica de socialización de la información trabajada consistía en que:

> Lo que se había consensuado era llegar a tratar cosas a tal año y el estado de situación actual es este. Esos son los diagnósticos que se van diseñando para cada nuevo Diálogo Social. O sea, primero se partió de una base de brindar datos estadísticos objetivos. Luego de los primeros diálogos era brindar datos estadísticos objetivos que sirvan para el monitoreo y seguimiento de lo que se había consensuado. Y así fue hasta el último diálogo (Entrevista 1B, SP).

Por último, sostiene que las problemáticas y temáticas que se trataban se iban engrosando a medida que pasaban las ediciones de los diálogos sociales, entonces se fue avanzando en el diseño de los ejes temáticos priorizados de acuerdo con las problemáticas estructurales de la provincia.

En esta línea, la DPCG comenta que, entre Diálogo y Diálogo Social, se realizaba un proceso de seguimiento y actualización de los objetivos y metas consensuadas. Es decir, sobre los consensos a los que se habían arribado en el 2009, se hacía todo un seguimiento respecto a las metas y los indicadores hasta el 2014 que fue el siguiente Diálogo Social y así sucesivamente con las ediciones posteriores (Entrevista 1C, DPCG).

Según la DPCG, establece que al mismo tiempo que se hacía este seguimiento y monitoreo de las metas, se hacía un análisis estricto y profundo de los temas sobre los que se trataron y la potencial inclusión de otros que dependía de una serie de factores como ser del contexto del país y de la provincia; de que algunos temas estaban lejos del rendimiento establecido; temas que estaban lejos de cumplirse en cuanto a las metas establecidas. En cualquier caso que se presentaba, la Dirección de Planeamiento de la provincia estaba encargada de avisar a los referentes de los ministerios de estas cuestiones y llegaban a un acuerdo sobre los temas a tratar (Entrevista 1C, DPCG).

En esta instancia, es importante destacar que a la luz de la realización de cada edición del Diálogo Social una característica que se observa de manera sostenida era el trabajo intraestatal respecto al rendimiento de las metas e indicadores que habían consensuado para realizar el seguimiento y el monitoreo y, en consecuencia, los cambios que consideraban necesario realizar para continuar trabajando de cerca con las temáticas priorizadas.

En este sentido, la DPCG asevera que era importante contar con un respaldo técnico para explicar la razón por la que se modificaron las metas o la exclusión de determinadas temáticas. Por ejemplo, algunas metas estaban estrictamente relacionadas a la medición que establecía INDEC y repercute en las metas si este organismo decidía cambiar la metodología de cálculo. Entonces, esto se explicaba antes del Diálogo Social a los referentes ministeriales porque se consideraba que los sectores de la sociedad civil organizada, que se iban a sentar en

las mesas de trabajo, podían ver que las metas no se habían movido en un mediano plazo o que algún programa de gobierno había desaparecido y que podría generar conflicto (Entrevista 1C, DPCG).

La tercera fuente secundaria consultada para el desarrollo de esta tesis y que es producto de una nueva edición del Diálogo Social, es un documento denominado "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016 - 2020".

De acuerdo a la lógica que se viene sosteniendo con anterioridad, la edición del Diálogo Social que da sustento a esta fuente de información fue realizada en el año 2013. En este sentido, tomando como base el documento anterior, se lleva adelante una actualización de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia. Esto quiere decir que, se analizaron la evolución de las metas planteadas con anterioridad, es decir en el año 2010, y se expusieron las modificaciones y agregados que surgen de tal debate de consenso de metas y objetivos.

Como en las dos versiones anteriores, se mantiene el paraguas conceptual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) pero se estructura no en base a dos grandes ejes y/o problemáticas como la versión anterior; sino en base a seis ejes organizadores, estos son: 1. hacia un Tucumán socialmente justo y equitativo, 2. hacia un Tucumán posible para niños y jóvenes, 3. hacia un Tucumán conectado, 4. hacia un Tucumán productivo, 5. hacia un Tucumán sustentable y 6. obras del plan quinquenal.

En líneas generales, el documento establece que se han mantenido mejoras sustantivas en cuanto a los indicadores sociales respecto a la pobreza e indigencia ya que han evolucionado favorablemente con lo que se han alcanzado las metas anteriormente establecidas y se establecen nuevas. Respecto a la meta del trabajo informal, determina que se la ha modificado para llegar a ser cumplido en un plano real. Otros indicadores sociales se

muestran alentadores en materia de educación, mortalidad infantil y materna e infraestructura social básica.

Las nuevas temáticas que se introducen y consecuentemente las metas que se establecen para su desarrollo y cumplimiento están vinculadas al turismo, la conectividad y el acceso a internet.

Al igual que la versión anterior, se agrega una sección al final denominada Consideraciones Estratégicas que son recomendaciones operativas que los participantes del Diálogo Social realizaron en los talleres. Asimismo, se publica el listado de los participantes, tanto del sector público como del sector privado, que estuvieron presentes en esta edición del Diálogo Social y que se corresponden con los talleres distribuidos en las mesas temáticas previamente expuestas.

Es necesario dejar asentado en esta instancia, que las últimas dos fuentes de información secundarias, disponibles y consultadas para este trabajo de tesis marcan evoluciones importantes en lo que respecta a la planificación estratégica de la provincia. Es decir, se comienzan a suceder una serie de hitos que hacen que la provincia comience a pensar en los "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2030", como denomina a su cuarto y quinto informe publicado en el año 2018 y 2020, respectivamente.

Estos hitos se encuentran configurados de la siguiente manera. En el año 2015 se promulga la ley N° 8.839 de Planificación de la Gestión Pública, cuyo objeto es fortalecer el proceso de planificación de la gestión pública en la Provincia, a través de la articulación con las organizaciones gubernamentales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Además, establece la definición de los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo de la provincia (LED) sosteniendo que son los encargados de "establecer la dirección y los trayectos básicos para las políticas de gobierno en la provincia" (capítulo II artículo 5°)

regulando su elaboración, la participación de la sociedad civil y su redacción. La Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento es la autoridad de aplicación de la norma en todo el ámbito de la provincia; también es quien tiene a cargo la coordinación y asistencia técnica, y determina los instrumentos, procesos, recursos que definan, prioricen y direccionen las políticas públicas.

En el año 2017, se llevó a cabo la asistencia técnica del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) dependiente de la CEPAL respecto a temas de planificación, prospectiva, Agenda 2030 y desarrollo territorial. Lo riguroso de esta asistencia estuvo signado por la adecuación de las metas provinciales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) convirtiéndose en el nuevo paradigma conceptual sobre el que se asentará la planificación estratégica de la provincia, y dejando atrás a los ODM. Para llevar adelante esta adaptación de los LED a los ODS, en el año 2016 se realiza el "Diálogo Social del Bicentenario" cuyo principal objetivo era la actualización de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo que fueron establecidos en el año 2005 y actualizados, por primera vez, en el año 2013. El horizonte de trabajo también es actualizado y queda fijado hacia el 2030. En este sentido, las autoridades del gobierno consideran que se ha mantenido una "política de planificación de la provincia a lo largo de más de una década organizada alrededor de los LED que demuestran coordinación intergubernamental, participación ciudadana y vinculación nacional e internacional" (Gobierno de Tucumán, 2018:2).

Esta nueva versión actualizada de los LED y consensuada con la sociedad civil, se diagrama en 3 grandes ejes: social, económico y ambiental. Así, cada uno de estos ejes se estructura con una visión, las problemáticas de dicho eje que se organizan en temas y subtemas, dentro de ellos se encuentran las metas estratégicas. Para el cumplimiento de la

visión del eje, se definen objetivos estratégicos con relación a las problemáticas y metas asociadas.

En el eje social, se establece una visión estado provincial activo a través de la profundización de políticas sociales equitativas que afianzan la inclusión social, la salud, la educación y la seguridad social. Las problemáticas vinculadas a este eje son: pobreza, infraestructura social básica, educación, salud y seguridad ciudadana.

Para el eje económico la visión está relacionada con un desarrollo económico sostenible en el sector energético, infraestructura y trabajo decente. Las problemáticas son: infraestructura económica, acceso y uso de TIC, trabajo decente, crecimiento y desarrollo y actividad turística.

Por último, el eje ambiental establece una visión de provincia a la vanguardia por el uso adecuado de recursos naturales mediante el rol activo del Estado y las problemáticas son el ordenamiento territorial y la salud ambiental.

Al igual que en los documentos anteriores, se encuentran los objetivos y las metas estratégicas que se establecieron y sobre las cuales se realiza el seguimiento y monitoreo.

Como se venía exponiendo anteriormente, estas fuentes documentales tienen su origen en las diferentes ediciones de los Diálogos Sociales que fue llevando adelante el gobierno de la provincia. En este sentido, los actores que fueron invitados a participar del Diálogo Social y que fueron entrevistados para este trabajo de tesis afirmaron que fueron invitados a través de la Secretaría de Planeamiento de la Provincia, órgano que como se viene exponiendo era el rector y encargado de la implementación de este mecanismo de participación.

CAPÍTULO 3: ACTORES PARTICIPANTES EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL Y SU VIABILIDAD POLÍTICA

El Diálogo Social como mecanismo de participación para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia de Tucumán, tal y como fue concebido desde el gobierno de la provincia, necesita decisivamente estar conformado por una serie de actores para llevar a cabo la ejecución de su fin último, es decir aquello para lo que fue creado.

3.1 Etapas de participación e inclusión de actores

En torno a los actores participantes del Diálogo Social en la provincia de Tucumán, se puede observar que existieron tres momentos concatenados a partir de los cuales se fue ampliando la participación y la inclusión de estos.

Un primer momento respecto a los actores participantes en el Diálogo Social, que tiene que ver con el diseño del mecanismo en sí, está representado por los actores del Estado junto a un conjunto de personas de destacada trayectoria en la provincia, en diferentes temáticas, que se encuentran en una mesa de trabajo a bosquejar y diseñar la metodología que consideraban apropiada para la realización de tal mecanismo de participación. Allí, se estableció que el Diálogo Social se llevará adelante por medio de talleres de trabajo; es decir se establecieron temáticas que estaban compuestas por una serie de mesas de trabajo y, al interior de ellas, se encontraban 5 a 8 personas que tendrían incumbencia en la temática y que representaban a diferentes organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil[3].

[3] Para una lectura detallada de las organizaciones de la sociedad civil que formaron parte del diálogo social realizado a partir del 2009 se recomienda consultar página 142 y ss. en el documento https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20181001_113121_2._LED_2010.pdf

A este primer momento, que sirvió para delinear el esquema del Diálogo Social, le siguió la ejecución propia del Diálogo Social que solo se realizó después de contar con un documento que sistematice los objetivos y las metas sobre las cuales se debía debatir y llegar a un consenso, documento que fue desarrollado en el capítulo segundo. Este primer documento de trabajo interno del Estado publicado en el año 2007 constituye, entre otras cosas, un posicionamiento por parte del gobierno respecto a que esta tarea intraestatal es el marco sobre lo que se debe debatir y, así, marca el punto de partida para los acontecimientos subsiguientes. Esto se debe a que allí se establecían no solo las metas a las que la provincia se comprometía a cumplir hacia el 2015; sino el diagnóstico situacional en que se encontraban cada una de esas áreas de gobierno y hacia donde desean dirigirse.

Superado el momento de diseño, en un segundo momento, que tiene que ver con la puesta en marcha del mecanismo, los actores participantes del Diálogo Social son un conjunto más amplio, abarcativo y diverso de organizaciones de la sociedad civil gubernamentales y no gubernamentales que representan a diferentes sectores; es decir la sociedad civil organizada. En este sentido, se encuentran presentes fundaciones, asociaciones, facultades, universidades, institutos de investigación, organismos del Estado, comisión interministerial, colegios de profesionales, empresas privadas, cámaras empresariales, entes reguladores, federaciones, gremios y equipos técnicos. En total, se pueden contabilizar alrededor de 90 asociaciones y 80 organismos del estado que formaron parte del Diálogo Social. Para esta etapa, como se comentaba anteriormente, se dividían las mesas de trabajo por líneas temáticas y se las conformaba de acuerdo con la pertinencia que la organización tuviera en tal o cual tema.

Cabe destacar que tanto el SEGPP como el SP hicieron hincapié en la importancia que tuvo la presencia de las autoridades ministeriales; los secretarios de estado en los momentos de apertura del Diálogo Social y durante el debate en las mesas de trabajo ya que

consideraban son también parte de este proceso de planificación y pueden ayudar a "marcar cierta objetividad y cierto rumbo de la situación" (Entrevista 1B, SP). También remarcan la representación de los partidos políticos, en esta instancia de diálogo, a través de sus miembros en la legislatura. O sea, establecen que no se invitaba a los partidos políticos por fuera sino los que se encontraban representados en la legislatura. Esto deja constatar que la representación partidaria, en el Diálogo Social, se mantuvo dentro de los límites que el propio juego electoral ha establecido como resultado.

En esta instancia, el Subsecretario de Planeamiento establece que:

> Se comenzó a indagar en las organizaciones de la sociedad civil que podían decir algo y que tenían capacidad técnica y el compromiso participativo y democrático para poder sentarse en una mesa en común para tratar estos problemas y plantearse metas y objetivos. Porque el espíritu del Diálogo Social es que sea realmente participativo, colaborativo, buscar sinergias, escuchar voces y documentar los consensos a los cuales se arriba para que tenga incidencia en una planificación seria y estratégica del gobierno de la provincia (Entrevista 1B, SP).

A la par del tratamiento de las problemáticas, para arribar al consenso respecto a las metas que confluyen en los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo, se abrió un capítulo denominado Consideraciones Estratégicas, como se comentó anteriormente, que fueron aportes de las organizaciones de la sociedad civil y que correspondían a líneas de acción sobre lo que consideraban que se debía hacer para arribar a los diferentes objetivos y metas; es decir propuestas de acciones a llevar adelante.

Un tercer momento que está relacionado con el segundo momento, pero desde otra óptica, es la inclusión en el debate sobre el consenso de los objetivos y las metas de ciudadanos particulares quienes, a través de un foro virtual, podían dar a conocer sus pareceres, perspectivas y sugerencias. Este espacio de participación, como se había

comentado, se realizó en el año 2009 por parte del gobierno y no se obtuvo la repercusión esperada aunque sirvió como una manera de llegar a los ciudadanos que no se encuentran inmersos en alguna organización de la sociedad civil.

A partir del análisis de estos tres momentos, se puede ver que con el paso del tiempo los actores participantes del Diálogo Social se fueron ampliando con el objetivo de incluir a la gran mayoría de los miembros de la sociedad civil que tenían interés en participar de tales espacios de trabajo.

Los puntos centrales acerca de los actores participantes, que el SEGPP dejó establecidos en la entrevista realizada, están relacionados con las siguientes observaciones.

En primer lugar, remarca el conocimiento técnico con el que las organizaciones en su conjunto deben contar para el establecimiento de las metas y objetivos sobre todo pensando en una planificación estratégica a mediano y largo plazo, ya que es la provincia quien se compromete con una serie de desafíos y problemáticas estructurales sobre las que debe dar respuesta. Este conocimiento técnico parte de una base rigurosa y científica que se refleja en el primer trabajo realizado puertas adentro por las áreas del Estado. En este sentido, considera que existe una asimetría respecto a este conocimiento técnico que resulta necesario para el establecimiento de las metas de carácter cuantitativo, por parte de las diferentes organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, reconoce a la prudencia como uno de los criterios adecuados para la convocatoria de los actores al Diálogo Social (Entrevista 1A, SEGPP)

Ahora bien, como se comentaba anteriormente, se podría pensar en la importancia de equilibrar la participación con aquellas organizaciones que bien podrían no aportar desde lo técnico, pero si desde el trabajo colaborativo a través de la creación de redes de gestión en problemáticas centrales en el territorio. Esta sinergia que podría llegar a establecerse entre la

teoría y la práctica resulta valiosa en estos espacios de discusión donde cada actor invitado tiene algo que aportar.

Asimismo, el SEGPP sostiene que esta asimetría que se encontraba presente en los actores participantes se potenciaba con que las organizaciones no se preparaban para formar parte del Diálogo Social. Prepararse, en el sentido de interiorizarse sobre el contenido de los documentos previamente enviados, analizarlos, leerlos, en definitiva, comprometerse con el espacio del trabajo para el que fueron invitados y, aún más, establece que "no existía una ocupación verdadera para asistir" (Entrevista 1A, SEGPP).

En este sentido, la visión por parte de las autoridades del gobierno giraba en torno a que no todas las organizaciones podían realizar aportes técnicos de cara a la definición de metas y objetivos; que aún cuando pudieron hacerlo surgía desde las mesas de trabajo que no había una lectura previa del trabajo realizado por el gobierno; que aunque esa lectura estuviera realizada no existía una ocupación en asistir a las ediciones del Diálogo Social.

Visto de esta manera, resultan ser situaciones desafiantes para este mecanismo de participación ya que atacan a la médula del Diálogo Social, que es llegar a este consenso sobre el rumbo que va a definir la provincia sobre determinadas temáticas. Visto desde otro punto, estos desafíos pueden resultar oportunidades de mejora para quienes se encuentran en el replanteo constante del mecanismo respecto a estos puntos que reflejan debilidades.

De igual manera, aun con los límites establecidos, las autoridades del gobierno a cargo de la implementación del Diálogo Social, que fueron entrevistadas, coinciden en que todas y cada una de las organizaciones de la sociedad civil eran consideradas actores a participar del Diálogo Social, en vistas de potenciar los criterios de convocatoria abierta y participativa. El único filtro que se establecía para la inclusión de organizaciones a participar era de carácter político, es decir que los diseñadores del Diálogo Social se debían al intercambio, en primera

instancia, con los ministros para saber si había quedado algún actor por fuera del listado o si por alguna razón política determinada organización no podía ser invitada.

Las personas entrevistadas que fueron invitadas a participar del Diálogo Social consideran que los motivos por los cuales fueron convocadas a formar parte de las mesas de trabajo responden a la representatividad respecto del área gubernamental o de la sociedad civil organizada que representan.

Así, el SGSADOP establece que:

> la convocatoria es porque uno tenía un rol importante dentro de lo que es el sector educativo. Yo estoy ahí no por mí, sino por representantes de una organización sindical que es la única de la docencia privada en Tucumán, SADOP (Entrevista 2B, SGSADOP).

A su tiempo, la SEATDL establece que su participación como autoridad jerárquica dentro del Ministerio de Desarrollo Social era considerada como:

> imprescindible porque tanto los ODM y ODS están muy orientados a solucionar los problemas sociales, vinculados a la alimentación, educación, salud y Desarrollo Social atraviesa toda esa problemática porque justamente su expertise pertenece a la atención y la asistencia a la población en condición de mayor vulnerabilidad. Entonces nosotros necesariamente somos transversales a todos esos ministerios y se supone que nuestras expertise debería ser consultada cuando tanto Educación y Salud quieren intervenir con esos sectores porque no es sencillo, no es lo mismo intervenir en sectores medios que en sectores pauperizados desde hace 30 o 40 años, no es lo mismo la intervención, no es lo mismo el rol de la escuela, no debería ser idéntica la oferta educativa, para igualar necesita tener otros condimentos (Entrevista 2A, SEATDL).

Así, desde la óptica de los participantes del Diálogo Social que fueron entrevistados, consideran que tienen aportes considerables para realizar en las mesas de trabajo dada la

experiencia en sus ámbitos de aplicación y los espacios que ocupan tanto en organizaciones públicas y privadas; por lo tanto que su participación se haya podido concretar los alienta, en cierta forma, a que pueden llegar a ser escuchados por sus pares con quienes comparten la problemática, y también por aquellos con quienes deben acercar posturas en la medida que se quiera arribar a consensos sobre los objetivos de trabajo que se establece una provincia como un todo.

Analizados estos tres momentos que se fueron conformando mediante el diseño y la participación de los actores de la sociedad civil que se dieron cita, en distintos espacios y tiempos, para formar parte del Diálogo Social es que se puede decir que las instancias de participación, a medida que pasaba el tiempo y el mecanismo del Diálogo Social iba adquiriendo robustez e institucionalidad, se fueron ampliando y afianzando no tan solo en cantidad de actores representantes de distintos sectores de la sociedad civil sino también en las temáticas que se iban incorporando a medida que el contexto provincial, nacional e internacional así lo marcaba. Si bien se pueden establecer ciertos límites en la participación de los actores respecto al conocimiento técnico, la escasez de preparación teórica para sentarse a debatir y arribar a consensos, las expectativas de los participantes respecto operativización de las acciones concretas; desde el gobierno de la provincia se asumió el desafío de garantizar el espacio de participación y plantear un diálogo entre la sociedad civil y el Estado que se sostuvo en el tiempo. Y aún más, tomando en cuenta la definición de actor que adquiere este trabajo se puede afirmar que han definido sus objetivos, han planteado cursos de acción para alcanzarlos y, en última instancia, han contribuido a una decisión mayor que es la de formar parte de un proceso de planificación estratégica y participativa que aglutina a la mayoría de los sectores que forman parte de la sociedad tucumana.

A raíz de los puntos de vista planteados por los actores intervinientes en el diseño y ejecución del Diálogo Social, se construye la siguiente matriz de actores teniendo en cuenta el nombre, los valores e intereses que representan y el principal aporte o visión respecto del diseño y ejecución del Diálogo Social.

Tabla 2: Matriz de actores

Nombre o sigla	Valores e intereses	Principal aporte o visión respecto del diseño y ejecución del Diálogo Social
Estado Provincial	Su principal interés es la elaboración consensuada con la sociedad civil organizada de una planificación estratégica de la provincia para el desarrollo económico y social. Responsabilidad en la gestión pública.	Líder del proceso, organiza y estructura el Diálogo Social. Define los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo provincial y establece el marco de consenso sobre las metas y objetivos a largo plazo.
Sociedad Civil Organizada	Participación democrática, compromiso social, resolución de problemáticas locales, búsqueda de sinergias entre sectores públicos y privados.	Aporta diversidad de perspectivas, establece propuestas y acciones concretas desde diferentes sectores (gremios, fundaciones, empresas, etc.). Contribuye al consenso sobre los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo.
Ministerios y Secretarías del Estado	Responsabilidad de asegurar que las metas se alineen con las capacidades y objetivos del gobierno, apoyo a la implementación de políticas públicas y programas sociales.	Aportan conocimientos especializados y garantizan que las discusiones del Diálogo Social sean objetivas y factibles. Facilitan la coordinación entre las diferentes áreas del gobierno para cumplir los objetivos establecidos.
Gremios y Sindicatos	Participación activa para poner en las agendas públicas temáticas que son	Aportan una visión desde el sector laboral, participando en las mesas de trabajo para

	de su interés beneficiando al sector representando. Voz en el diseño de políticas públicas.	garantizar que los Lineamientos Estratégicos consideren el bienestar y los derechos de los trabajadores.
Ciudadanos a través de foros virtuales	Interés en el bienestar social, oportunidades de desarrollo, participación democrática directa.	Aportan sugerencias, perspectivas y opiniones que, aunque con menor repercusión, son consideradas como una forma de participación directa, ampliando la representatividad en el diálogo social.

Fuente: elaboración propia

3.2 Viabilidad política

Otra de las categorías analíticas que toma este trabajo y que, en esta instancia, pretende analizar de manera transversal a los actores entrevistados es la de viabilidad política.

La viabilidad política entendida, en términos de Matus, como aquella categoría analítica que establece la existencia de sectores de la sociedad civil que podrían oponerse a la realización del Diálogo Social y con los cuales se podría negociar o confrontar, como así también construir consenso con otros grupos aliados para llevar adelante su implementación.

Al momento de consultar en las entrevistas a las autoridades del gobierno, acerca de determinados actores o situaciones que surgieran tanto para establecer oposición como para construir consensos de cara al Diálogo Social, se encuentran perspectivas disímiles que posiblemente tengan que ver con el rol o cierto grado de incumbencia en cuanto a la operativización y consolidación de este mecanismo de participación. En este sentido, se diferencian, por un lado, un rol esencialmente técnico y operativo ocupado por la DPCG y, por otro lado, un rol político y con una mirada macro de la situación reservados al Subsecretario y Secretario de Planeamiento de la provincia.

En primer lugar, cuando la DPCG es consultada acerca de la viabilidad política de acuerdo a su perspectiva de análisis y rol que ocupó en aquel momento, sostiene que los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo y, en consecuencia el Diálogo Social, eran "un paraguas que estaba por encima de cualquier planificación que surgiera dentro de cualquiera área de gobierno, por lo tanto algunas áreas de gobierno se resistían a formar parte de esta estructura que estaba por encima de ellos" (Entrevista 1C, DPCG). Por lo tanto, se resistían a participar del Diálogo Social ya que cuestionaban el motivo a partir del cual tenían que compartir información que era de su gestión de gobierno; era una resistencia hacia el interior de las áreas de gobierno porque percibían que se les estaba estableciendo una especie de evaluación de gestión particular y cómo eso podría repercutir en el intercambio que se generaría en las mesas de trabajo con otros sectores de la sociedad civil organizada.

Luego, aparece la resistencia por parte de determinadas áreas de gobierno de no querer publicar cierta información y también existían referentes que "no querían sentarse a dialogar en las mismas mesas con otros referentes" (Entrevista 1C, DPCG). Esta ausencia de referentes de determinadas áreas de gobierno, visto en retroprospectiva, no es considerada un problema ya que el Diálogo Social tenía que estar conformado por aquellos sectores que quisieran formar parte, no obligadamente porque, de otra manera, resultaba ser una participación voluntaria y demostraba "una gestión intersectorial, integral de una provincia"(Entrevista 1C, DPCG).

También comenta que, antes de ejecutar el Diálogo Social, se reunían con las autoridades del gobierno provincial, es decir con los ministros, secretarios y directores. El objetivo de esta instancia giraba en torno a explicarles el alcance de este mecanismo y la participación que se esperaba de ellos. En ese sentido, se producía "una negociación de temas,

es decir, sobre qué temas en particular tenían que estar en la mesa y cuáles no ya que había temas sensibles" (Entrevista 1C, DPCG).

Una vía para comenzar a superar estas resistencias internas desde el Estado tuvo que ver con el proceso de institucionalización que fue nutriendo a este mecanismo de participación en cuanto al establecimiento de los LED. En este sentido, la sanción de la ley de planificación provincial se constituyó en un factor positivo de cara a la implementación y a la mirada que tenían otros actores organizados de la sociedad civil, tanto del Estado como de la sociedad en general. En segundo lugar, el acompañamiento del gobernador de turno en la implementación del mecanismo posibilita una participación óptima acerca de este proceso.

El aspecto positivo que remarca la DPCG, sobre el proceso de realización de los Diálogos Sociales tiene que ver con que fue un proceso multiplicador, es decir que cada edición contaba con el agregado de nuevos sectores de la sociedad civil que manifestaban el interés de participar, puesto que consideraban que era un espacio en donde tenían voz (Entrevista 1C, DPCG).

Como se viene sosteniendo, la generación de estos espacios de encuentros e intercambios con otros actores de la sociedad civil organizada marcan un punto de inflexión como ventana de oportunidad para dar a conocer sus visiones, perspectivas y acciones que están llevando adelante en cuanto al abordaje de las problemáticas que ponderan. Ello, no obsta, a que en el camino surjan resistencias como las que se detallaron anteriormente, en cuanto a ajustarse a un esquema de planificación más abarcativo, a que se generen una suerte de juicio de valor respecto al trabajo realizado por determinadas áreas, al recelo de compartir determinada información que consideran sensible.

Desde otra mirada consultada, el SEGPP asegura que no se realizó tal análisis de viabilidad política ex ante en cuanto a si existían sectores de la sociedad civil organizada o del

gobierno que pudieran estar en desacuerdo con la implementación de tal mecanismo de participación para el establecimiento de una planificación estratégica. Pero a la vez, dada la implementación de tal mecanismo, asegura que no hubo sectores ni políticos ni sociales que se opusieron a la implementación del mecanismo. Tenía la impresión de que debían estar interesados en participar y remarca que los actores de la sociedad civil organizada reclamaban participación y que una vez concedida por parte del Estado, no se lo tomaban con la debida seriedad en cuanto a la preparación que se requiere para debatir en tales espacios; es decir considera que "tiene un matiz técnico que por lo menos requiere lecturas, sobre todo cuando estás hablando de cómo arribar a cosas en el 2030" (Entrevista 1A, SEGPP).

Luego, considera que la única preocupación que surgía en ese momento es que algún área ministerial le objetara la participación de algún actor de la sociedad civil organizada, debido a este filtro de carácter político que se mencionó en los apartados anteriores (Entrevista 1A, SEGPP).

En tanto que el Subsecretario de Planeamiento de la provincia, cuenta que se decidió correr el riesgo de realizar el Diálogo Social ya que la postura de la Secretaría de Planeamiento, ante esta convocatoria, era efectivamente una postura dialoguista, es decir una postura realmente participativa y dentro del respeto, de determinadas percepciones ya sea marcada por la ideología o por cuestiones técnicas, objetivas. En palabras del Subsecretario de Planeamiento:

> No escapamos a ese diálogo y es eso lo que nos parece fructífero. Así que no fue un obstáculo el convocar, digamos, a cualquiera de estas organizaciones de la sociedad civil sabiendo que nos íbamos a sentar en una mesa donde, sí, iba a haber intercambio, donde, seguramente iba a haber diferentes opiniones, puntos de vista, consideraciones también hacia dónde se tiene que llegar. O quizás, a veces coincidencias de hacia dónde se tiene que llegar, pero donde el rumbo

> marcado para eso era diferente. Pero con estas consignas de un diálogo sincero, respetuoso, franco y abierto, no teníamos mayores dificultades en sentarnos. Ese fue el espíritu que animó siempre el Diálogo Social (Entrevista 1B, SP).

Las autoridades gubernamentales entrevistadas comulgan en considerar que uno de los modos de hacer el diálogo más fructífero es que todas las organizaciones que participaban partan de una misma base de información objetiva. En orden a ello, la secretaría de Planeamiento confeccionaba el diagnóstico y se socializaba este documento vía mail a todos. Sobre esos temas, indicadores y problemáticas es que se producía el diálogo y trataba el consenso entre los actores participantes. En este sentido, servía de guía orientadora para conocer cuáles eran los temas que se iban a tratar y desde qué nivel. Este diagnóstico, con el estado de situación de determinados indicadores provinciales, se lo enviaba un mes antes en cada edición del diálogo y se iba agregando la brecha entre lo que se había proyectado entre una y otra edición del diálogo, es decir la performance o el mejoramiento de los indicadores respecto a las metas.

En este sentido, el Subsecretario de Planeamiento establece que "toda esta información se brindaba de un modo auténtico, de manera de no ocultar ningún número sino establecer lo formal y objetivo que iban arrojando las estadísticas" (Entrevista 1B, SP).

Asimismo, las autoridades entrevistadas consideran que los Diálogos Sociales se fueron afianzando cada vez más con el paso del tiempo y que tiene que ver con la confianza que generaba la manera de realizar este trabajo; de tomar las opiniones, percepciones y las recomendaciones de los participantes brindando datos objetivos y técnicos y mostrando el seguimiento y la evolución de aquellas temáticas que se fueron concentrando.

En este proceso de seguimiento de metas entre Diálogo y Diálogo Social, que establecía cuanto faltaba para el cumplimiento de tal meta y con qué indicador se estaba midiendo, se incorporaban manuales metodológicos como sostiene la DPCG:

> Se trabajó con el BID y se generaron cuatro manuales vinculados a la planificación, que eran planificación estratégica, operativa, presupuesto por resultados y evaluación. Entonces, este documento, como base que explicaban cómo estaba el proceso, los temas, los indicadores y demás, se sumaba a estos cuatro manuales que eran los metodológicos (Entrevista 1C, DPCG).

Allí se quería dejar claridad y entendimiento respecto a la rigurosidad científica y metódica con la que se diseñaba, analizaba y sistematizaba esta información. Porque sostiene:

> A mucha gente que estaba en tema, bueno, y que no estaba en tema también, les parecía muy importante poder acceder al marco teórico de todo esto. Porque si no, era como que quedaba en algo más discrecional. Entonces, teníamos estas dos patas: lo elaborado propiamente por el área y, por otro lado, el marco (Entrevista 1C, DPCG).

Así, mientras se iban sucediendo las ediciones del Diálogo Social, quedaba claro que ciertos aspectos se fueron afianzando y mejorando como es el hecho de continuar nutriendo el diseño metodológico del Diálogo Social a través de herramientas y técnicas que proponen los organismos internacionales como ser la CEPAL, el BID para demostrar la objetividad que se imprimió en este mecanismo de participación y que se adaptaba a la tarea que llevaban adelante tanto las áreas ministeriales como las mesas de trabajo de los actores organizados.

Asimismo, la SEATDL como funcionaria de gobierno del Ministerio de Desarrollo Social, invitada a debatir en las mesas de trabajo, comenta que el Diálogo Social le permitía:

> ir mesurado, valorar algunas ventanas de oportunidades y también un poco al vos contar lo que venías haciendo también te permite percibir como el resto de la población, como el resto

de las áreas o cómo o qué es lo que resto las áreas, notaba o veía lo que vos hacías (Entrevista 2A, SEATDL).

Y sostiene la importancia de esto debido a que:

muchas de esas políticas necesitan legitimidad entonces lo que por ahí decían las ONG sobre los que nosotros veníamos haciendo o por supuesto no veníamos haciendo, porque el estado siempre es demandado y demandado y demandado también sirve esa perspectiva de la ONG que está convencida que ellos hacen más que el estado y que el estado hace poco y hace mal. También estaba eso mostrar eso así, pero si servía (Entrevista 2A, SEATDL).

Desde esta mirada, a determinados actores les servía este mecanismo de participación para modificar, agregar o repensar las acciones y programas que llevan adelante y también articular con determinados sectores teniendo en vistas un panorama general y madurando una serie de líneas de acción que tal vez de otra manera, en el quehacer cotidiano, están imposibilitados de llevar a cabo.

Luego, el SGSADOP va a sostener que:

si bien hay un ejercicio político en estas convocatorias, pero no deja de ser técnico a medida que convoca a distintos sectores que tienen que ver con un punto de confluencia de personas. Las distintas propuestas o proyectos de gobierno de los distintos sectores y entonces a partir de ahí es como darle organicidad a un proyecto político (Entrevista 2B, SGSADOP).

Si bien tanto desde el gobierno de la provincia de Tucumán como desde los actores organizados de la sociedad civil no se opuso resistencia para la realización del Diálogo Social, como mecanismo participativo para la realización de la planificación estratégica de la provincia, solo cuando el Estado consideraba que estaban dadas ciertas condiciones respecto a los temas a tratar, la información que finalmente se iba a publicar y quiénes iban a estar

sentados en las mesas de trabajo debatiendo, solo allí se podía brindar un espacio de diálogo e intercambio.

Sin embargo, uno de los participantes del Diálogo Social considera, al decir del SGSADOP "que se quedó más en la superficie y no fue a fondo" (Entrevista 2B, SGSADOP). Probablemente tenga que ver con la segmentación de las temáticas que cada área de gobierno tiene a su cargo, con la preparación que determinados sectores tenían acerca del abordaje de las temáticas o con la verdadera voluntad política de que el Diálogo Social se convierta en un espacio de diseño y articulación de políticas públicas. Esto va de la mano con las expectativas que los mismos participantes han dejado plasmadas en las entrevistas respecto a la realización del diálogo propiamente dicho. Es decir, dejan entrever que buscaban en estos espacios de participación poner en agenda determinados temas que van más allá de la planificación estratégica de la provincia y que están más relacionados a demandas particulares que los propios sectores de la sociedad civil identifican y proponen que se discuta. Esta controversia, vuelve a delimitar esta tensión conceptual al establecer las autoridades que era un mecanismo de participación para el consenso de metas y objetivos que la provincia en su conjunto se proponía definir.

En última instancia, existía una claridad respecto a la metodología de realización del Diálogo Social, estaban dadas las condiciones técnicas y objetivas para llevar adelante el establecimiento de los LED, pero en el fondo se puede vislumbrar una dificultad para coordinar los sistemas de acción que permita una ejecución articulada entre el Estado y la sociedad civil.

CAPÍTULO 4: HERRAMIENTAS, HALLAZGOS Y DESAFÍOS DEL DIÁLOGO SOCIAL

La planificación estratégica de la provincia de Tucumán, a través del establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo, ha atravesado un proceso de aproximadamente 15 años y que, al parecer, va a continuar transitando debido a la institucionalidad que le asignaron las autoridades gubernamentales.

En este contexto, el Diálogo Social resulta ser uno de los mecanismos de participación a través del cual esta planificación estratégica ha tenido la posibilidad de ser debatida y consensuada con la sociedad civil organizada. Paralelamente a este mecanismo, se puede observar que a medida que los años transcurrían, se fueron generando otros tantos con el objetivo de conformar un sistema de seguimiento y monitoreo de tal planificación. Así, el SEGPP asevera que "la provincia ha generado su propio sistema de planificación" (Entrevista 1A, SEGPP). Esto hace referencia a que, con el paso del tiempo y el devenir de las líneas de acciones que el gobierno ha llevado adelante en torno a la planificación estratégica, se han ido construyendo y conformado diversas herramientas que, en cierta medida, posibilitan la elaboración de una planificación estratégica.

El documento de los Lineamiento Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2030 establece que:

> El seguimiento y el monitoreo son instrumentos que colaboran en la construcción del futuro deseado. Ambos son fundamentales para la toma de decisiones a mediano y largo plazo y constituyen una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y los/las gestores de políticas y programas (Gobierno de Tucumán, 2018:154).

4.1 Sistema de planificación provincial: herramientas de seguimiento y monitoreo

Para el caso de la provincia de Tucumán, el seguimiento y monitoreo es llevado adelante por las herramientas, que como se expuso anteriormente, conforman el sistema de planificación de la provincia que a continuación se van a ir desarrollando en orden de construcción y desarrollo de estas.

En el año 2008, se estableció el Sistema Integral de Gestión Estratégica (SIGE):

> con la finalidad de centralizar en una plataforma informática, la planificación estratégica provincial LED y las planificaciones sectoriales y municipales; monitorear los indicadores y el grado de avance de los mismos respecto de las metas; evaluar la gestión y tomar decisiones (Gobierno de Tucumán, 2018:154).

Esta herramienta, tal como se menciona en el documento, "contribuyó y contribuye a la priorización de indicadores y al mismo tiempo es un mecanismo que permite mejorar y evaluar la periodicidad de la obtención del dato" (Gobierno de Tucumán, 2018:154).

Para conocer acerca de la implementación de este Sistema, se consultó a la DPCG y estableció que hasta el 2015 este sistema tenía "un nivel de apropiación o de avance, yo te diría que menos del 50%" (Entrevista 1C, DPCG). En este sentido, resalta que la idea original, desde la Dirección de Planeamiento, era que:

> todo el proceso que nosotros hacíamos, que esté de alguna manera digitalizado y sistematizado. Que la modificación o el avance de un indicador o de una meta, se pueda ver en una estructura de semáforo donde nosotros, como equipo técnico, no tengamos que estar viendo el mínimo indicador, sino que el mismo sistema te haga esta respuesta (Entrevista 1C, DPCG).

Esta herramienta les ayudaba a que, de alguna manera, se dejarán de elaborar documentos que no permiten mostrar el dinamismo en el seguimiento para dar a conocer a

cada área o en cada Diálogo Social, sino que las personas puedan tener acceso al sistema y a los resultados de seguimiento y monitoreo que el mismo sistema pueda arrojar, observándose de manera dinámica y en tiempo real.

Luego, cuando se consulta acerca de la implementación del SIGE, establece que se podría decir que este sistema no llegó a ser utilizado debido a "que faltó la apropiación, faltaba en ese momento la apropiación por parte de los actores" (Entrevista 1C, DPCG).

En segundo lugar, dentro de este sistema de planificación se encuentra la creación del Sistema Estadístico Provincial (SEP) de la provincia de Tucumán, representado por "un conjunto de servicios estadísticos pertenecientes a los organismos, reparticiones y entes estatales provinciales y municipales, creado por la Ley Provincial 6556 de acuerdo con las normas generales que establece el Instituto Nacional de Estadística y Censos" (Ley Nacional de Estadística, 1968). Este sistema cumple la función de nuclear y centralizar los datos estadísticos de la Administración Pública Provincial para proveer información estadística oficial, realizar trabajos de captación, elaboración y publicación de información estadística; preservar la comparabilidad de la información y establecer coordinación con las informaciones y publicaciones, metodología y procedimientos técnicos. Como se comentaba anteriormente, uno de los desafíos que se presentan a la hora de comenzar a establecer los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia era la falta de datos estadísticos que describen la realidad económica, social, productiva, de condiciones de vida de la provincia en general. Cuando esos datos provinciales se fueron construyendo y sosteniendo en el tiempo, este sistema vino a sistematizarlos para facilitar el seguimiento y monitoreo que los indicadores de las metas y objetivos de la planificación estratégica provincial necesita; como así también, para que aquellas áreas gubernamentales y no gubernamentales que publican

datos abiertos puedan formar parte de este sistema provincial integrando un conjunto de servicios estadísticos.

En tercer lugar, se encuentra la Infraestructura de Datos Espaciales de Tucumán (IDET), que es una herramienta que permite obtener información provincial georeferenciada para el diseño y ejecución de políticas públicas. Permite georeferenciar datos estadísticos, indicadores e información geográfica y espacial a través de la creación de mapas virtuales. Así, se construye otra manera de mostrar los datos a través de la generación de cartografías a diferentes niveles y con distintas capas de información de las diversas áreas que conforman el gobierno. En este sentido, en cada uno de los documentos que el Gobierno de Tucumán pública luego de cada edición del Diálogo Social se puede visualizar, junto a la descripción del objetivo, meta e indicador, el mapa al que tal temática hace referencia y contrastar con el mismo mapa construido con datos anteriores atendiendo a los diferentes estados de situaciones de acuerdo al año que en rigor se analice.

En cuarto lugar, se encuentra el Portal de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo que es:

> una herramienta, abierta al público en general, en la que se presentan los compromisos adquiridos, la priorización de los objetivos, metas e indicadores del LED en vinculación con los ODS y, además, el conjunto de iniciativas que se llevan a cabo para el cumplimiento de dichos objetivos (Gobierno de Tucumán, 2018:154).

El origen de esta herramienta comenta el SP es a consecuencia de una las recomendaciones estratégicas realizadas por actores participantes del Diálogo Social; allí sostiene que:

> En uno de los diálogos sociales, una de las recomendaciones fue ¿cómo podemos hacer el seguimiento de todo esto? No esperar cuatro años a que volvamos a hacer el Diálogo Social,

> sino tener en ese interregno un modo de poder ir viendo la evolución de la situación. Entonces, para eso, desde la Secretaría se creó una página web, donde estaba disponible el seguimiento de todas aquellas metas que teníamos y los indicadores para poder hacer el monitoreo y seguimiento de la temática. Entonces, bueno, eso es un mecanismo de ir generando también confianza en el otro (Entrevista 1B, SP).

De alguna manera, esta herramienta del Portal LED-ODS viene a suplir el SIGE dado que no se pudo concretar o avanzar hacia el uso del mismo y, como se señala más arriba, los participantes del Diálogo Social solicitaron contar con un espacio para de manera proactiva realizar el seguimiento de los LED. En ese sentido, el desarrollo de esta segunda herramienta de seguimiento permite que al estar pública se pueda consultar información en cualquiera momento, lugar y quien así lo desee hacer.

Dentro de este Portal LED - ODS surge la Matriz Estratégica de la provincia. Esta matriz:

> presenta la integración y sistematización de las políticas públicas del Estado provincial, las leyes vigentes, los proyectos de investigación de la comunidad científica, las iniciativas de las organizaciones de sociedad civil (OSC) y de las empresas, en vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (Portal Matriz ODS).

En este sentido, tiene la funcionalidad de integrar, sistematizar y generar información, así como espacios posibles de coordinación; permite el seguimiento y análisis de las prioridades de gobierno y del sector académico y científico y contribuye a la transparencia y uso de información.

Sobre esta herramienta, la DPCG sostiene que es un espacio:

> donde toda esta información estaba vinculada a planes, programas, iniciativas en las áreas de gobierno. Entonces sabíamos la cantidad de programas que estaban orientados al

> cumplimiento de determinadas metas. Yo decía que era como un mapa de acción provincial, entonces se podía ingresar por distintas lecturas y esto estaba abierto a la ciudadanía, es decir, que era parte de generar información que estaba pública (Entrevista 1C, DPCG).

En este sentido, se puede observar la potencialidad con la que cuenta esta última herramienta ya que aglutina una gran masa de información dispersa en distintas áreas de gobierno y sectores de la sociedad civil, haciendo un análisis de contribución o cumplimiento de determinada política pública, proyecto de investigación, ley que la propia provincia implementa hacia un ODS y meta en particular. Asimismo, permite visualizar puntos de contacto entre diversas áreas de cara a la coordinación y articulación de políticas públicas intersectoriales.

En líneas generales, a lo largo del proceso de establecimiento de los LED para la provincia de Tucumán, se puede constatar la creación, desarrollo y ejecución de diversas herramientas y mecanismos que van alimentando este proceso y que surgen tanto por iniciativa propia del gobierno provincial como a partir de ideas plasmadas por otros actores de la sociedad civil que pudieron llevarse a la práctica.

Cada una de las herramientas demuestra que hay una clara conexión en base a la construcción de los pilares fundamentales que necesita una planificación estratégica, como ser datos, establecimiento de metas y objetivos, perspectivas de desarrollo, lineamientos básicos para llevar adelante tal planificación; asimismo la intención de mantener este sistema de planificación operativo y que pueda perdurar en el tiempo a través de leyes y decretos reglamentarios rescata la posibilidad de generar trayectos de desarrollo robustos que puedan sostenerse más allá de los cambios de gobierno.

Por otro lado, el acceso y la disponibilidad de este conjunto de herramientas deja planteado un escenario de acceso a la información puesto que da conocer el accionar del

gobierno a través de datos e información que es pública y que, en última instancia, hace a la democratización de la misma; sin embargo quedaría a futuro analizar las estrategias comunicativas o los canales de difusión y divulgación que se han utilizado o se utilizaran para poner en conocimiento estas herramientas y medir el impacto que tiene sobre la ciudadanía en general.

En última instancia, estas herramientas han sido útiles para la preparación de los documentos que se les envían a los actores de la sociedad civil en general; es decir les permite a los equipos técnicos de la Secretaría de Planeamiento construir y diseñar los diagnósticos situacionales y el estado de avance o no, tanto de las metas como de los indicadores en general. Entonces, la construcción y generación de estas herramientas pueden haber priorizado la medición del progreso hacia los objetivos y metas establecidos, en lugar de evaluar directamente el proceso de Diálogo Social en sí mismo.

4.2 Hallazgos y desafíos del Diálogo Social

Respecto a los hallazgos que el Diálogo Social posibilita establecer, se retoma la idea que plantea el SEGPP cuando sostiene que la provincia, con el paso del tiempo, fue construyendo un sistema de planificación que posibilita que las áreas de gobierno puedan armar y diseñar las planificaciones operativas anuales teniendo en cuenta el marco general que otorgan los LED.

Estas planificaciones operativas anuales que corresponden a cada área de gobierno se construyen en base a líneas de acciones, objetivos y metas específicas que cada área delimita y que, en última instancia, pasan a integrar la planificación estratégica de la provincia en su conjunto. Esta adaptación de un marco específico a un marco más general de planificación es, en última instancia, lo que el Estado y la sociedad civil organizada pasan a debatir y discutir

en conjunto. Se podría establecer que estos dos niveles de debate, uno operativo y el otro estratégico, persiguen fines distintos y, por lo tanto, es en la clarificación de estas instancias que los actores de la sociedad civil organizada esperan que puedan ser formalmente invitados a participar debido a que consideran que el plano operativo es "enriquecedor y permite tomar en cuenta distintas perspectivas de abordaje ante determinadas temáticas" (Entrevista 2B, SGSADOP)

Más aún, a raíz de la implementación del Diálogo Social, como mecanismo que el gobierno de la provincia de Tucumán implementa y considera oportuno y propicio para generar consensos en torno a objetivos estratégicos hacia el 2023, es que convoca a la sociedad civil en su conjunto, entendiendo por tal los tres poderes del Estado, las fundaciones, asociaciones, facultades, universidades, institutos de investigación, organismos del Estado, comisión interministerial, colegios de profesionales, empresas privadas, cámaras empresariales, entes reguladores, federaciones, gremios y equipos técnicos; es decir que se encuentren en aquel espacio de consenso y debate la mayor cantidad de sectores representativos de una sociedad reforzando la concepción que la implementación del Diálogo Social se realiza "desde abajo", donde a partir de la configuración de este sistema de actores de base se puede comenzar a diseñar y planificar las políticas públicas que finalmente responderían a demandas e inquietudes de la sociedad civil en su conjunto.

Asimismo, el Diálogo Social representa la idea de la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil a través de la convocatoria, participación y generación de redes de cogestión asociada la cual Redín, Alí, Poggiese, (1999) la definen como un "método que propicia una forma de gestión concertada entre el Estado y la sociedad que da lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones y al diseño de propuestas". Es decir, que si bien la última palabra respecto a los componentes, límites y alcances que tienen las políticas públicas

quedan reservadas a las autoridades de gobierno o a un organismo determinado, la preparación de tal decisión, continua Poggiese, tiene que ser "articulada, participativa e integrada". Esta integración, participación y articulación estuvo presente en cada una de las ediciones del Diálogo Social a un nivel estratégico, es decir estableciendo objetivos a mediano y largo plazo para el desarrollo de la provincia.

Es importante señalar que el Diálogo Social como mecanismo de participación para el establecimiento de la planificación estratégica de la provincia de Tucumán, es decir los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo, sentó las bases para el diseño, ejecución, implementación y monitoreo de una serie de resultados que se podrían denominar hitos en el recorte temporal analizado.

El primer hito como resultado de la implementación del Diálogo Social gira en torno a lo expresado por el SEGPP ya que establece que, a partir de la experiencia del Diálogo Social, se posibilitó la obtención de la ley provincial de planificación de la gestión pública N° 8839 en el año 2015. Así, la realización de la experiencia del Diálogo Social fue lo que posibilitó la normativa posterior y sostiene que "la ley está sacada a partir de la experiencia del Diálogo Social" (Entrevista 1A, SEGPP). Esto remarca un aspecto importante debido a que aquel marco normativo trata de manera exhaustiva el proceso de planificación de la gestión pública de la provincia con sus diferentes componentes como ser los LED, los planes estratégicos y operativos, el monitoreo y la evaluación, en base a los principios de "interés público, soberanía, participación ciudadana, acceso a la información producida por el Estado, legalidad, rendición de cuentas, integralidad, celeridad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad, cooperación, transparencia, equidad social y territorial" (ley N° 8.839:artículo 4).

El segundo hito, está vinculado a la creación del Portal LED que, como se resaltaba anteriormente, surgió a raíz de una recomendación que los participantes del Diálogo Social

realizaron en el marco de las mesas de trabajo y que tiene que ver con llevar adelante de manera proactiva el seguimiento y monitoreo de las metas e indicadores que allí se consensuaron, superando la instancia de tener que esperar a la próxima edición de este mecanismo para acceder a dicha información. En este sentido, el SP establece que:

> lo principal fue diseñar un lugar virtual y digital para el monitoreo y seguimiento de los consensos que fue la página de los LED, donde se subían los diagnósticos, se subía toda la documentación disponible, se subía cuando estaba el nuevo documento, y luego del nuevo documento es donde se extraían cuáles eran las metas y se cargan los indicadores y se actualizan los indicadores con su cita técnica, con su gráfico, y hay equipo destinado de la Dirección de Planificación en mantener actualizado ese sistema de seguimiento (Entrevista 1B, SP).

Así, comenta que a la par de plantearse las metas y los indicadores por ejemplo respecto a la reducción de la mortalidad infantil, surgía la necesidad de establecer:

> cómo lo hacemos, qué set, qué baterías, qué políticas públicas existen para eso. Entonces es allí donde también se crea la matriz estratégica de iniciativas públicas vinculadas con su Objetivo de Desarrollo Sostenible y vinculadas, sobre todo, con cuáles son las metas adaptadas y adoptadas por la provincia para su crecimiento (Entrevista 1B, SP).

En esta instancia sostiene que:

> Aquella institución o aquel ciudadano o aquel funcionario que quiera ver cuáles son los programas vigentes y existentes en la provincia para la reducción del hambre lo tiene accesible, digamos, a partir de esa matriz estratégica. Eso también surgió un poco desde las expectativas o recomendaciones de los participantes. No sólo poner cuáles son las metas sino poner cuáles son todas las políticas públicas que están disponibles para la consecución de tal fin (Entrevista 1B, SP).

La potencialidad de esta herramienta respecto a la sistematización de la información disponible sobre programas, proyectos, acciones e iniciativas que llevan adelante los distintos sectores de la sociedad civil como ser el Estado, empresas privadas, asociaciones, fundaciones; como se comentaba anteriormente resulta interesante a la hora de acceder a este espacio puesto que se nutre de información actualizada que los propios actores pueden cargar en el sistema, como así también generar sinergias y alianzas que le permitan estrechar lazos con el fin de fortalecer las acciones y redoblar esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos y metas que resulten de interés.

En última instancia, estos hitos que surgen a raíz de la implementación del Diálogo Social, como mecanismo de participación, se continúan reforzando y potenciando con el paso del tiempo ya que las autoridades entrevistadas consideran que aún hay matices respecto a estos resultados que podrían ser analizados, comparados y actualizados de acuerdo con las oportunidades de mejora que el contexto y las circunstancias les puedan presentar. En este sentido, el SEGPP sostiene que aún "no se pensaron mecanismos de evaluación del diálogo intencionada y precisa. Sabemos que tenemos que hacerlo y cada vez nos preguntamos cómo hacerlo mejor." Asimismo, resalta que uno de los aprendizajes que les deja este mecanismo de participación es "ser más prudente respecto al alcance de esta herramienta" (Entrevista 1A, SEGPP).

La DPCG, que estuvo en el cargo durante este recorte temporal analizado, considera que es "fundamental y absolutamente necesaria, en primera instancia, la participación ciudadana" (Entrevista 1C, DPCG). En este sentido, plantea que el desafío del Diálogo Social es "cómo la ciudadanía valida parte de los procesos de la gestión pública que no los conoce y que, en este caso, se generan a través de un proceso multiplicador de la participación ciudadana que para estos temas es fundamental" (Entrevista 1C, DPCG). Porque sostiene que:

> la ciudadanía en realidad lo que hace es evaluar el post de estas cosas, pero si forma parte del diseño inicial, tiene otra mirada con respecto a cómo serán los resultados de las cosas independientemente que sean más positivos o menos positivos. Pero cuando la ciudadanía forma parte del diseño, tiene una mirada mucho más positiva, porque conoce el proceso, porque conoce la base (Entrevista 1C, DPCG)

El segundo desafío que plantea es la necesidad del acompañamiento político en estos procesos de planificación estratégica que ha decidido encarar la provincia, es decir "que no se divorcie la política de la gestión y la política de la gestión y de la técnica, porque en realidad es, yo creo que ese es el proceso por el cual se va a conseguir el éxito" (Entrevista 1C, DPCG).

Esto que viene sosteniendo la DPCG, se sustenta ante todo en su labor técnica que actualmente está llevando adelante desde otro nivel de gobierno y sobre el que puede delimitar claramente las diferencias en cuanto a la existencia o no de acompañamiento y sinergias entre la política y la técnica que estos procesos requieren para ser construidos a partir de una rigurosidad científica y técnica.

Por su parte, el SGSADOP sostiene que el Diálogo Social implica una serie de desafíos que, al igual que lo plantea la DPCG, deben tener en cuenta la beta política y la técnica cuando dice que:

> no es una situación sencilla porque para que esto sea fructífero, primero te da la decisión política del gobernador. Porque al fin y al cabo el rol de una Secretaría de Planeamiento no deja de ser técnico. Pero bueno, también el funcionamiento de esto depende de la particularidad de cada ámbito y ahí es donde se empiezan con dificultades porque hay funcionarios más permeables y otros mucho más celosos de su propio espacio (Entrevista 2B, SGSADOP).

La SEATDL, funcionaria invitada a participar del Diálogo Social sostiene que:

> La novedad es que lo abrimos al sector del conocimiento y de la sociedad civil. Considero que es muy valiosa toda la tarea de planeamiento de tratar de vincular y armar esta oferta disponible para verla y es ideal para seguir profundizando en la acción (Entrevista 2A, SEATDL).

En este sentido, otro desafío se fue planteando al interior de las áreas de gobierno respecto a comenzar a pensar la posibilidad de que algunos sectores de la sociedad civil podían participar del proceso de diseño de políticas públicas en la medida en que dichas áreas así lo consideren.

A lo largo de todo el capítulo se ha podido observar que si bien el Estado ha tomado la decisión de llevar adelante la implementación del Diálogo Social como mecanismo para delinear los lineamientos de planificación estratégica de la provincia, los diferentes sectores de la sociedad civil buscan la oportunidad de ser partícipes, a partir del Diálogo Social, en el diseño de políticas públicas. Por lo tanto, se plantea una distancia entre la percepción del diálogo para los actores de la sociedad civil organizada que han participado y la concepción que diseñaron e implementaron desde el Estado.

CONCLUSIÓN

El Diálogo Social como mecanismo participativo para el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia de Tucumán es lo que se ha signado como objeto de estudio de este trabajo de análisis y a partir del cual se ha indagado sobre el rol que ha cumplido en este contexto; es decir a través del análisis de dicho proceso se buscó conocer si ha vinculado e incorporado las demandas, proyectos e ideas de los actores de la sociedad civil organizada que fueron invitados a participar del mecanismo en sí.

En este sentido, inicialmente se sostenía que el Diálogo Social funcionó como mecanismo articulador de demandas y proyectos y generador de relaciones entre el Estado y sectores determinados de la sociedad civil, para el establecimiento de los LED. En consecuencia, articular demandas, generar espacios y alianzas que potencien las acciones que llevan adelante diferentes organizaciones de la sociedad civil eran acciones reservadas y que contenían el rol del Diálogo Social. Asimismo, se partía de la premisa que la brecha existente entre las acciones que lleva adelante el Estado y las demandas de la sociedad civil se agrandaba con el paso del tiempo producto de la falta de conexión entre ambos actores; de la escasez de espacios de articulación de alianzas y espacios que generen sinergias y potencien el accionar; de la falta de discusión respecto a una visión global que redunde en beneficios para la sociedad en su conjunto. Posiblemente, se ha pensado desde el Estado que el Diálogo Social podría conectar, articular, potenciar, discutir y beneficiar; en definitiva, revertir aquella premisa de base.

Para llevar adelante tamaña tarea de indagación respecto al rol de este mecanismo de participación dado a conocer como Diálogo Social, se decidió llevar adelante una muestra de entrevistados elegidos de manera intencional tomando en consideración la mirada tanto de los actores que representan al Estado, es decir autoridades del gobierno de la provincia de

Tucumán que estuvieron directamente involucrado en el proceso de diseño e implementación del Diálogo Social; como así también indagando en la mirada de actores de la sociedad civil organizada que fueron invitados a participar del desarrollo del mismo. En este sentido, a cada uno de los y las entrevistadas se les practicó la técnica de entrevista en profundidad a los fines de conocer en demasía sus ideas, conceptos, experiencias, expectativas, vivencias, lecciones aprendidas, obstáculos y desafíos que el propio Diálogo Social le imprimió y dejó a cada uno de ellos. En segundo lugar, se procedió a la lectura y documentación de fuentes secundarias en base a las cuales se pudo avanzar en la investigación debido a los diversos documentos que el gobierno de la Provincia ha publicado en torno a las diferentes ediciones que se llevaron adelante respecto al Diálogo Social.

Todo ello, fue analizado a la luz de una serie de categorías analíticas seleccionadas para tal fin las cuales hacen referencia a la planificación estratégica, viabilidad política, perspectivas de desarrollo, actor, la implementación, la perspectiva de políticas públicas vistas "desde abajo", las redes de gestión asociada y el diálogo en cuanto construcción de acuerdos racionales basados en el entendimiento.

Tomando estas consideraciones precedentes, a continuación se esbozan las principales ideas-fuerzas y constataciones respecto al análisis del Diálogo Social, que fue tomado como caso de estudio de la provincia de Tucumán, y que se permiten ser resaltadas

En primera instancia, el análisis del diseño de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la provincia de Tucumán deja notable evidencia que el gobierno decididamente ha encarado la tarea de llevar a cabo un proceso de planificación estratégica para la provincia de Tucumán que comienza en el año 2007 y que perseguía el objetivo de dotar a la provincia de, al menos, dos componentes: por un lado, un marco estratégico con metas de carácter cuantitativo que cumplan la función de medir y monitorear el progreso de la provincia en

determinadas líneas de acción estratégicas que sean favorables a su desarrollo de acuerdo al contexto nacional e internacional. Y, por otro lado, un diagnóstico situacional que se constituye por medio de un posicionamiento del gobierno de aquel entonces, a través del desarrollo de una compleja y ardua tarea intraestatal e introspectiva, para configurar el marco conceptual o, si se quiere, la línea de base a partir de la cual se desarrolle una segunda instancia de trabajo, que es la de debatir y consensuar. Estos primeros LED surgen como una especie de ordenamiento de la gestión pública; es decir mostrar de manera ordenada hacía donde la provincia estaba dirigiendo sus estrategias de desarrollo.

Tomando en cuenta estos dos componentes, y en un marco mayor de entendimiento, es que el gobierno acentúo y alineó su proceso de planificación estratégica a lo que el contexto internacional ofrecía respecto a lógicas conceptuales y abarcativas como son los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), evolucionando más tarde hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 que le permite ampliar su horizonte de planificación.

Estas primeras definiciones por parte del gobierno, también dejan evidencia que se ha diseñado, ejecutado y sostenido en la provincia de Tucumán una política pública de planificación que lleva alrededor de 15 años y que al parecer continuará desarrollándose dado los grados de avances en la materia que se han presentado en este trabajo.

En segundo lugar, el gobierno toma la decisión de consolidar y fortalecer el proceso de planificación estratégica partiendo de lineamientos generales, establecidos por las áreas gubernamentales, y poniéndolos a consideración y discusión de la sociedad civil organizada. Así, surge la implementación del Diálogo Social como mecanismo tendiente a realizar dicha planificación de manera dialogada, consensuada con la sociedad civil en su conjunto. Es decir, las autoridades del gobierno evolucionan hacia la consideración de llevar adelante una planificación estratégica participativa cuya implementación se ha dado lugar por medio del

mencionado mecanismo. Así, surge con fuerza la idea de que este mecanismo de Diálogo Social ha venido a establecer prioridades en las temáticas que estaba trabajando el Gobierno y cómo abordar las mismas.

A través de la implementación del Diálogo Social y de las concepciones que subrayan los entrevistados, se constata que existen al menos dos visiones claramente diferentes pero, que al mismo tiempo, resultan complementarias respecto al rol que cumplió el Diálogo Social en este proceso de planificación estratégica que llevó adelante la provincia. Es decir, existen dos niveles de trabajo que se desprenden del Diálogo Social. Por un lado, el nivel estratégico que apunta al consenso de objetivos y metas que fue cumplido por el Diálogo Social ya que estuvo diseñado e implementado de esta manera por las autoridades del gobierno de la provincia y así lo dejan evidenciado los documentos publicados por el gobierno de la provincia y analizados. Partiendo de una concepción estratégica, participativa, de consenso, metodológica y técnicamente rigurosa respecto a Diálogo Social, es que dieron origen a la implementación de este mecanismo cuyo objetivo y fin está delimitado y ejecutado.

Y, por otro lado, un nivel operativo que surge de la mirada que tenían los participantes del Diálogo Social ya que si bien consideran importante y fructífero compartir miradas, perspectivas y líneas de acción con el resto de los participantes en las mesas de trabajo; en diversos momentos resaltaron que buscaban delinear planes, programas y proyectos operativos que fueran también consensuados por los diversos actores de la sociedad civil organizada y se constituyeran en partícipes del diseño y formulación de políticas públicas. Esta concepción del Diálogo Social como espacio de intercambio, coordinación, participación democrática fue escuchada e incorporada por las autoridades del gobierno y solo hay evidencia de que quedaron plasmadas en las publicaciones analizadas a través de lo que han dado a conocer como Consideraciones Estratégicas.

Dicho esto, existe una valoración positiva del mecanismo de Diálogo Social, es decir que los participantes valoran positivamente el Diálogo Social como un espacio para el intercambio de ideas y perspectivas entre diversos actores, tanto del gobierno como de la sociedad civil. Sin embargo, también se identifican tensiones y limitaciones en la implementación. La intermitencia del acompañamiento político respecto al mecanismo y a la información que el seguimiento y monitoreo de la planificación le puede aportar a la gestión política como tal; la escasa participación de los actores en el Diálogo Social puesto que desde el conocimiento técnico se demostraba el progreso de los indicadores y el cumplimiento de las metas pero desde la gestión política se ejecutaban otras acciones; el escaso conocimiento técnico y la preparación para participar de este espacio de intercambio; la falta de consideración de los aportes de los participantes para el diseño de políticas públicas. Son limitaciones que se resaltan desde la perspectiva del gobierno y de los actores de la sociedad civil organizada.

Paralelamente, las vicisitudes identificadas están relacionadas con las dificultades en la sistematización y comparación de datos entre las áreas ministeriales que obstaculiza la elaboración de un diagnóstico integral y abarcativo como lo requieren las problemáticas que se tratan en las mesas de trabajo; la falta de acceso continuo a la información y el seguimiento post-reuniones limitan en cierta medida la efectividad del mecanismo para quienes no están en la labor diaria de planificar.

Estos puntos destacados solo se permiten ser identificados en la medida en que este mecanismo fue implementado en un tiempo considerable y como tal puede ser pasible de modificaciones aunque idealmente no pueda llegar a cumplir las expectativas de la mayor parte de los sectores de la sociedad civil organizada que es invitada a participar. Sin embargo, evidentemente se establece como el punto de partida que los puede alentar a diseñar e

implementar otros mecanismos complementarios que respondan a los objetivos e impactos que se consideren oportunos.

En tercer lugar, esta política pública de planificación participativa que lleva adelante la provincia de Tucumán, y se sostiene a lo largo de este período analizado, responde a que todos los actores involucrados en el diseño e implementación del Diálogo Social en sus diversas ediciones decidieron que así suceda. Desde la óptica de las autoridades gubernamentales, ampliando edición tras edición el aspecto cuantitativo de actores invitados a participar y consensuar los LED. Desde la óptica de los participantes, asistiendo a cada uno de los encuentros con un conjunto de expectativas y realidades que fueron adquiriendo forma con el paso del tiempo. Así, visto de uno y otro lado, se constituye en un mecanismo clave de planificación estratégica participativa para el desarrollo de la provincia involucrando una diversidad creciente de actores.

Sin embargo, analizando la viabilidad política del Diálogo Social a lo largo del período investigado (2006 - 2020) se concluye que existen ciertas resistencias, recelos, temores desde las autoridades del gobierno de la provincia a la hora de compartir y publicar información que consideran propia e interna de las áreas ya que consideran estar siendo atravesados por una suerte de evaluación de una gestión de gobierno. Cuando en realidad, esta información pueda servir como insumo para el diseño, planificación, monitoreo y seguimiento de determinados objetivos, metas e indicadores que, a su vez, ayudan a elaborar y/o repensar determinadas políticas públicas en mesas de trabajo que puedan tener en cuenta el abordaje integral y la mirada transversal y representativa de diversos sectores de la sociedad civil organizada. Luego, el hecho de no contar con la participación de determinadas áreas de gobierno a lo largo de las ediciones del Diálogo Social podría haberse visto como un obstáculo para el tratamiento de determinadas temáticas y la mostración de datos e indicadores; pero es

importante destacar que este giro de concepción respecto a que se establezca una participación voluntaria y no obligada hace que la concepción misma del Diálogo Social tome fuerza en el sentido de incluir a aquellos actores que verdaderamente apuestan al establecimiento de un rumbo serio, ordenado, participativo, metódico y consensuado en un mediano y largo plazo para la provincia.

Estas resistencias sin duda, tienen incidencia directa y efecto en el proceso multiplicador de inclusión de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales a lo largo de los años; como así también en el proceso de institucionalización que legitima la voluntad política de trabajar en pos del establecimiento de lineamientos estratégicos para el desarrollo. Por lo tanto, las señales que se envían desde el gobierno de la provincia a los involucrados en este proceso son traducidas en términos de generar confianza, compartir información objetiva a través de la publicación de informes de seguimientos de metas e indicadores, establecer un método riguroso y científico avalado por el gobierno nacional y la comunidad internacional; es decir indicios y acciones concretas que denotan la decisión de que el mecanismo del Diálogo Social permanezca en el tiempo más allá del gobierno de turno.

En cuarto lugar, se constata que el Diálogo Social es un mecanismo que ha sido utilizado para el consenso de objetivos y metas estratégicas que apuntan al desarrollo de la provincia en su conjunto y que, en un nivel superior, forma parte de la construcción de este Sistema de Planificación de la provincia. Sistema que se encuentra nutrido por diversas herramientas y que todas ellas tienen en común la necesidad del trabajo colaborativo de diversos actores para nutrir de información a las mismas y que se puedan sostener en el tiempo. Si bien, los procedimientos normativos y legales están resguardando su existencia y permanencia en el tiempo es importante destacar que sin los aportes del Estado y la sociedad civil organizada las funcionalidades de dichas herramientas se verán afectadas. Esta idea que

suscita el Diálogo Social de la corresponsabilidad también viene a subrayar que la gestión concertada, el diseño de propuestas y de iniciativas se puede realizar de manera conjunta, a través de un trabajo coordinado y colaborativo. De esta manera, se podría pensar que la participación esté presente en el diseño de las políticas públicas para lograr una especie de validación-legitimación entre aquellas comunidades que acercaron tales iniciativas a través de sus representantes.

El Diálogo Social que se ha diseñado a medida para la provincia de Tucumán y que ha sido nutrido de diversos mecanismos y herramientas para llegar a un objetivo mayor que es el establecimiento de los Lineamientos Estratégicos de la provincia tiene sus efectos positivos y ha podido ser valorada como tal por la mayor cantidad de actores que han estado involucrados desde sus orígenes. En este sentido, se considera que -más allá de un mecanismo- comporta un fin instrumental para llegar a una planificación estratégica que contenga el desarrollo de la provincia en su conjunto. Al formar parte de un escenario más complejo, que si bien tiene beneficios importantes para la provincia como los que se detallaran a continuación, hace que se diluya la parte operativa y la percepción particular que un determinado actor de la sociedad puede establecer con criterios, evidencia y certeza y sobre el que se podría trabajar en sí mismo. Entonces ha propuesto un espacio de intercambio y de conocimiento para que las demandas, proyectos y perspectivas de los actores sean socializadas y escuchadas, pero solo ha concentrado su accionar en la definición de metas y objetivos de largo alcance; por lo tanto, es un mecanismo que sienta las bases para la acción social coordinada en red entre el Estado, la sociedad civil organizada e incluso los individuos en particular en lo atinente al establecimiento de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo De la provincia de Tucumán.

Potenciar la participación, activar la voz de aquellos actores que consideran que no la tienen, generar mesas de trabajo para plasmar realidades tanto desde el punto de vista técnico como desde el trabajo en territorio, fomentar el trabajo en alianzas a través de la generación de redes, coordinar la política con la técnica, fortalecer la comunicación intersectorial e inter área son algunas de las acciones que este mecanismo, más allá de tener un objetivo específico y una metodología de abordaje precisa, ha despertado en los actores y sobre las que este trabajo ha desarrollado en demasía y a las que sin duda adhiere ya que son diversas aristas y matices los que se presentan a la hora de analizar esta práctica social.

Pensando en líneas y propuestas de trabajo a futuro, el Diálogo Social podría proponerse la creación y el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y monitoreo para sí mismo sobre los temas abordados, las miradas y perspectivas de cada uno de los actores, las posibles alianzas, las iniciativas y políticas públicas que ya se están implementado o que se están diseñando puertas adentro de las áreas gubernamentales, los efectos que producen estas jornadas de trabajo que le permita mantener una retroalimentación constante y nutrir los lazos establecidos entre los diversos actores; más allá de que su trabajo contribuya a un fin estratégico para el desarrollo de la provincia.

Luego, el Diálogo Social podría analizar estrategias comunicativas de difusión y divulgación respecto a las actividades que se desarrollan y las herramientas con las que cuenta para que la sociedad pueda comprender acerca de la utilidad de tal mecanismo; la información que se encuentra disponible y fomentar la transparencia y comunicación abierta a través de la creación de plataformas online para la participación continua que incluya foros de discusión, votaciones virtuales y espacios de propuestas ciudadanas que permitan ampliar la representatividad y la participación activa de la sociedad en su conjunto.

Por último, la presencia de la mirada desde lo local a través del enfoque territorial y la participación descentralizada pueden alimentar la creación de mesas de gestión operativa que permitan asegurar las voces de todas las áreas de la provincia tanto urbanas como rurales. Este sesgo de mirada centralista, que se genera por medio de la concentración y la implementación del Diálogo Social en la capital genera que las particularidades se diluyen en la medida en que solo se piense en términos estratégicos.

ANEXOS

En esta sección se detallan los anexos que fueron tratados en este trabajo de tesis de acuerdo al orden de aparición de los mismos.

A continuación se establecen la información relativa a las entrevistas realizadas en profundidad:

N° de entrevista	Cargo	Acrónimo
1A	Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento	SEGPP
1B	Subsecretario de Planeamiento	SP
1C	Directora de Planeamiento y Control de Gestión	DPCG
2A	Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local	SEATDL
2B	Secretario General de SADOP	SGSADOP

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas en profundidad realizadas.

1. Entrevistas a autoridades del Gobierno de la provincia de Tucumán

A. Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento (SEGPP)

Entrevistado: El origen de esto, bueno, es una solicitud del gobernador de la provincia, ¿no es cierto? De allá por el 2007, 2006, 2007, de llevar adelante una planificación, digamos, un proceso de planificación en la provincia. Y entonces, en ese contexto, los ministros de las áreas sociales me recomiendan, sugieren hacerlo en el marco de los ODM. En aquel entonces, ¿no es cierto? Naciones Unidas había lanzado los ODM, con horizonte al año 2015, Objetivo de Desarrollo del Milenio. Entonces los tres, salud, educación y desarrollo social, vos sabes que los ODM tenían un matiz social, por sobre todo. No eran como los ODS que tienen el eje económico y ambiental, eran por sobre todo los sociales. Eran ocho ODM. Y entonces, bueno, sugieren eso. Coincide bastante con, de alguna manera, el espíritu con el que yo había pensado, digamos, desde el área, ¿no es cierto? En llevarlo adelante, es decir, tener un marco estratégico mayor, digamos, donde uno pudiera vincular esto. Y bueno, y en ese contexto, entonces, aparece como socio natural es decir, como referente natural quien estaba a cargo de los ODM, que eran Naciones Unidas. O sea, ODM era, digamos, una propuesta de Naciones Unidas. Entonces nos comunicamos con el PNUD, ¿no es cierto? Y en ese contexto ellos entonces nos dan a conocer a nosotros todo lo que había como mecanismo de incorporación de los ODM como un marco de planificación para la provincia. Y aparece todo el tema de las metas cuantitativas. Aparece el tema de indicadores que hoy sigue siendo un elemento fundamental, digamos, en los ODS.Y en ese sentido aparece como sugerencia de trabajo la realización de un Diálogo Social. Y así le llamaban ellos, Diálogo Social. Esto es un diálogo

de consenso de los ODM adaptados a la provincia. Un proceso de consenso con, bueno, con la sociedad civil, digamos. Y para decirlo globalmente. Esta era la manera en la que se lo refería, digamos. No había mayores precisiones. No las recuerdo por lo menos.

Entrevistado: Bueno, entonces en ese contexto es que nosotros comenzamos la tarea, la primera tarea, que era la tarea de establecimiento de metas cuantitativas, ¿no es cierto?, para la provincia. Y eso se hace primero como una tarea intraestatal. Es decir, la idea fue que, aceptando la disposición a ir a un Diálogo Social, esta se hiciera desde un primer posicionamiento del Estado. Es decir, no íbamos a ir sin preparación a establecer tales metas. Sino, era dialogar desde un Estado que ha pensado el proceso hacia adentro y que va con una perspectiva de eso a dialogar. Donde dialogar básicamente consistía en el consenso alrededor de las metas. Es decir, ¿cuáles serían las metas a las que se comprometería la provincia en 2015? De eso básicamente se trataba, se dialogaría sobre eso.

Entrevistado: Entonces, comenzamos una tarea interna, cuando digo interna me refiero hacia dentro del Estado, de, bueno, de búsqueda de información, ¿no? De búsqueda de información. Allí fue toda una tarea, digamos, en la cual los ministros que habían hecho esta sugerencia abrieron las puertas de sus ministerios para que nosotros fuéramos a hacer nuestra indagación, de información que nos permitiera lo que queríamos hacer. Que era una primera mirada, a la situación en la que se estaba, a un diagnóstico de la situación. Y a partir de eso, la posibilidad de establecer metas hacia dentro. Y bueno, esa fue una tarea ardua, importante, que se hizo. Y ahí vos vas a poder acceder, digamos, a lo que se conoció como los LED, ¿no? Hay toda una historia ahí de LED que la tenes a disposición que fueron estos primeros documentos, ¿no es cierto?, de diagnóstico de la situación de la provincia.En cada uno de estos ODM. los ODM no tenían el marco productivo, ¿no? Y yo recuerdo que en un determinado punto, el gobernador de la provincia dice, bueno, pero a esto le está faltando todo lo productivo. Entonces nosotros hicimos algo similar a lo que hemos hecho en lo social, en el sentido de búsqueda de información con los ministerios y áreas de gobierno vinculados a lo productivo. Hicimos un proceso como de establecimiento de metas también, a partir de lo que ya hemos aprendido, de la metodología aprendida con los ODM, ¿no es cierto? Entonces hicimos algo similar. Y creo que ahí fue entonces que salimos a hacer el Diálogo Social. Así como para hacerte una primera introducción, digamos, a cómo llegamos a esto.

Entrevistadora: Cuando se abre, digamos, o sea, a la sociedad civil, ¿cómo creían que lo iban a recepcionar? ¿O cuál es el fin que ustedes pensaban que iba a tener? Si era esto, ¿lo iban a tomar como un consenso? ¿O cómo querían que se haga? ¿Como una sinergia entre el Estado y la sociedad? ¿Cuál era el fin, digamos?

Entrevistado: Bueno, el fin era tratar de acordar, digamos tales metas. Acá hay un tema... Acá hay un tema muy complicado que es la disparidad, asimetría de los actores que vos invitas, ¿no es cierto? Respecto al conocimiento que requiere el establecimiento de metas, ¿me entendés? Si vos invitas a la asociación de padres, de estudiantes, digamos, ¿no es cierto? Bueno, ¿qué conocimiento técnico pueden tener esos papás sobre el abandono escolar? Esto nos pasó, yo recuerdo, yo recuerdo cuando la pregunta sobre la mortalidad infantil, sobre ese tema de la mortalidad infantil, y cuando vamos a proponer esto a salud, bueno, salud me hizo la pregunta, pero ¿con quién vamos a dialogar? El tema de la mortalidad infantil es un tema tremendamente técnico. ¿Qué sabe el gremio, no es cierto? ¿Qué saben los gremios de la salud? ¿Qué saben en el sentido, de qué tipo de conocimiento fino manejan algo como la mortalidad infantil? Que es una cosa, sí, no sólo tremendamente sensible, sino delicada en el sentido de su establecimiento. Este es un tema muy difícil del tema del diálogo, del diálogo

participativo. Esta es una de las cosas que yo aprendí en el camino, digamos. Cuán difícil era, vos abrís el diálogo, haces partícipe, y un primer tema es, bueno, la simetría de los actores a la hora de decir, bueno, a ver, esto. En este sentido uno con el tiempo se va haciendo así como, como bueno, como prudente, ¿no? Como prudente a la hora de cuánto puede el Estado abrir ese juego y de vuelta. No tiene nada que ver con que, si querés que esté o no, alguien que opine distinto. Tiene que ver con los conocimientos técnicos que implican el establecimiento de metas de carácter cuantitativo. Entonces nosotros efectivamente queríamos hacer eso. Como que, es decir, estábamos dispuestos a escuchar. Y, bueno, abrirnos a las sugerencias que surgieron del diálogo. Que ellos mismos, te digo, hicieron manifestaciones como las que, de alguna manera, como las que pueden estar por detrás de tu pregunta. Pero ustedes, ¿qué quieren hacer? Yo las escuché, hubo actores que me preguntaron cuando iniciamos esto ¿Qué quiere Alperovich con esto? Así fue la pregunta, ¿no es cierto? Ya había ganado las primeras elecciones, por lo tanto, ya estaba, digamos... Este es un tema político muy importante, ¿no? Ya estaba, ya era un gobernador con un peso político importante y ya había tenido, digamos, un caudal de votos que lo hacía un gobernador fuerte. Entonces la sociedad también te pregunta, bueno, pero ¿para qué? ¿Realmente quieren ustedes consensuar esto o no? Bueno, ahí venía la tarea difícil también por parte nuestra, ¿no? Yo también tenía que hacer una tarea ahí, digamos, con los ministros, ¿no es cierto? No, bueno, eso, por un lado, eso se quiso hacer. O sea, eso se quería hacer. Y efectivamente hubo, no te voy a decir que hubo modificaciones importantes. Te diría que no recuerdo modificaciones importantes de metas, de las que nosotros proponiamos. Es decir, era que el Estado había trabajado antes, ¿me entendés? Para decir, estas son nuestras propuestas. Sí, la idea era dialogar desde una propuesta, digamos. Porque imagínate, si ya así fue difícil, imagínate lo que hubiera sido bueno, a ver, charlemos, ¿a cuánto queremos llevar la mortalidad infantil? Bueno, un poquito, digamos. Entonces, hubo propuestas que se incorporaron de metas que faltaban. O sea, se incorporaron al diálogo. Eso hasta se lo podría seguir, pero bueno, no sé si estarán eso. Pero eso se podría seguir. Te digo estas incorporaciones, bueno, que tienen mucho que ver con el paso de los ODM a los ODS, pero también tiene que ver mucho con la perspectiva que le importa. Es decir, porque uno va cobrando como una práctica de la cosa, ¿entendés? Y entonces, en ese sentido, la práctica se la ganó con los ODM. Luego ya fueron mejoras, si quieres decir así, o modificaciones, pero alrededor de una práctica que ya había cobrado una figura, ¿me entendés? Claro. Entonces, luego la gente hacía muchas propuestas de política. Lo que la gente hace, hacía en la primera versión, era mucha gente, más que el tema de las metas, la gente hace propuestas de qué se debe hacer. O sea, no tanto de objetivos, sino de acciones. Más programático. Y entonces, en ese sentido, nosotros abrimos una instancia a la hora de las conclusiones que no estaba en el documento original, y es algo que se llamó con el tiempo consideraciones estratégicas. Es decir, nosotros abrimos un capítulo que no estaba pensado, en la cual escribimos esto que llamamos consideraciones, y que no era otra cosa que las propuestas de acciones a llevar adelante por parte de la gente. Un tema también importante respecto al diálogo, que en algún punto amerita, y que uno también con el tiempo va aprendiendo y se hace un poco prudente, es que la gente no se preocupa mucho por ir a, la gente no se preparaba mucho para ir al diálogo. Cuando digo la gente, ya sabes a quién se invitó. Se invitó a asociaciones de la sociedad civil. Lo nuestro fue siempre con la sociedad civil organizada, no con el pueblo en general. Ya te voy a decir cómo hubo una instancia de eso, que sí se intentó, pero era con la sociedad civil organizada, la cual era tarea mía consensuar con los ministros. Entonces nosotros comenzamos haciendo listados, que luego con el tiempo se fueron repitiendo, y esos listados de organizaciones, gremios, asociaciones profesionales, cámaras empresariales, ONG, ¿sí? Esas yo las consensuaba antes con los ministros. Entonces yo iba a hablar con el ministro de educación, con el ministro de salud, ¿no? A ver, porque, bueno, uno no puede dejar, era mi responsabilidad. Es decir, tenés que

tener consideraciones políticas de por medio, ¿entendés? Ahí hay un juego, ahí hay un juego, digamos, de prudencia política que uno tiene que manejar. O sea, yo, está bien, yo estaba a cargo del diálogo, pero yo no puedo dejar de dialogar con los propios referentes, con los propios referentes del gobierno al que yo pertenecía, y ver a quién más, o sobre quién ellos manifestaban alguna objeción. En general no hubo objeciones importantes, digamos. No recuerdo si las hubo, no recuerdo, la verdad es que no recuerdo. Me parece que me hubiera quedado si hubiera habido algo. Pero yo sí dialogaba eso, ¿me entendés? A todos estos nosotros les enviábamos un documento previamente. O sea, el diálogo no era desde la nada, ellos tenían un documento previo. La triste noticia es que casi nadie leía el documento. O sea, te dabas cuenta cuando estabas en la mesa. Claro, te dabas cuenta en la mesa. Nosotros nos habíamos propuesto, y lo hicimos desde el inicio, un mes antes tenían que tener el documento. El documento previo. Bueno, nadie leía eso. Porque además nuestro trabajo, la preparación de los grupos y de los coordinadores del grupo era a partir de ese supuesto. Y claro, cuando llegamos desde el primer momento nos dimos cuenta que tal cosa no sucedía. Entonces, hasta se modificaron, se hicieron modificaciones, digamos, metodológicas para suplantar ese problema.

Entrevistadora: ¿Cómo concibe a los lineamientos estratégicos para el desarrollo? O sea, ¿cómo llegan a la idea esta de que la provincia tiene que tener lineamientos estratégicos para el desarrollo y qué son en sí mismos, digamos?

Entrevistado: Llegamos, como te dije antes, llegamos a partir de asumir los ODM como un marco estratégico para la provincia y agregarle, ¿no es cierto?, metas vinculadas a lo productivo. ¿Qué son? Son metas de carácter cuantitativo que deberían marcar el norte al que la provincia quiere arribar en un determinado lapso de tiempo y alrededor de los cuales las áreas ministeriales realizarían sus planes operativos. Estratégicos y operativos. O sea, el marco era el horizonte en cada uno de los temas. Este es el horizonte cuantitativo, ¿no? Tanto por ciento de mortalidad infantil. La meta es arribar a tanto por ciento. Entonces, bueno, las áreas ministeriales deberían, a partir de eso, llevar adelante, ¿no es cierto?, su planificación.

Entrevistadora: tengo una categoría que me interesa analizar que se llama viabilidad política. Viabilidad política es, o sea, considera la existencia tanto de actores sociales como de actores políticos que se pueden oponer a esto del Diálogo Social. Y en esta cuestión de, bueno, negociamos, consensuamos, bueno, finalmente se implementa, digamos, el Diálogo Social. Pero si ha habido este tipo de análisis, o sea, de repente había un actor político fuerte que se iba a oponer, entonces, bueno, capaz no se implementaba. No sé si ha habido tal análisis.

Entrevistado: No. Al diálogo político, nosotros invitamos. No sabíamos si vendría o no, si estaba opuesto o no. Nosotros invitábamos. Ah, un actor que también invitamos, ahora que mencioné antes la palabra político, era a las comisiones de la legislatura. Es decir, los partidos políticos estuvieron representados a través de sus miembros en la legislatura. No se invitó a los partidos políticos por fuera, sino por su representación legislativa. Entonces, no, nosotros no preguntábamos ex ante si estaban de acuerdo con el diálogo. La verdad es que nunca se nos ocurrió. Parecía que debían estar interesados en el diálogo. ¿No? Pero nunca lo preguntamos.

Entrevistadora: ¿qué dispositivo de capacitación y en qué nivel se utilizaron? Pero esto iba más vinculado a si había habido una preparación antes.

Entrevistado: Y bueno, era esto, el envío del documento y que nosotros les enviamos a todos el mismo documento. Esperábamos, pero bueno, es una cuestión de expectativas, que aquellos, o las universidades, o los institutos del CONICET, o aún los gremios. Es decir, las asociaciones o cámaras profesionales vinieran con mayor lectura, estudio y posicionamiento. No sucedió.

Entrevistadora: ¿cómo surge la idea de realizar el Diálogo Social de la provincia?

Entrevistado: después de esa primera idea ya se posicionó como un mecanismo digamos, entonces nosotros en la medida en que luego continuamos con este marco estratégico de los ODM continuamos con las mismas sugerencias que él mismo planteaba y los ODS fueron ya para nosotros fueron una ampliación, eran parte de los mismos supuestos. Y en ese sentido al surgir la idea ya la metodología también ya venía pensada o sea había mesas temáticas, había expertos.

Entrevistadora: ¿cómo se han organizado ahí?

Entrevistado: sí ese fue siempre un tema difícil porque, y más en los ODS que en los ODM, porque no era obvio que porque hay objetivos porque la compartimentalización ministerial no coincide necesariamente con la temática de los objetivos es decir si yo digo igualdad de género bueno, ¿con quién? ¿con qué ministerio hablás? Esto fue más problemático con los ODS ¿no? los ODM nos permitieron un ordenamiento ministerial más fácil; los ODS a ver, el tema de la pobreza ¿con quién lo hablás? claro ¿con qué actores? ¿con los actores que establece quién? ¿desarrollo social? bueno es uno de las áreas que menos actores tienen ¿no? porque no tienen gremio desarrollo social no es un ministerio con gremios por atrás por ejemplo ¿no? ni con colegios profesionales ni siquiera con alguna facultad en donde vos puedas decir este es un actor ¿no? vinculado a esa meta está claro que la facultad de medicina tiene que ver con los objetivos vinculados a la salud pero pobreza, género no tienen que ver. Entonces este fue un tema que se fue haciendo complicado digamos ¿no?. Nosotros lo resolvimos siempre por medio de porque claro nosotros teníamos que poner al Estado por decir así es decir el diálogo, esto es lo que no te dije, nosotros siempre lo pensamos como un diálogo Estado-sociedad civil no era la sociedad civil dialogando por su propia cuenta era el Estado y la sociedad civil. El Estado como aquel rey responsable de las políticas públicas digamos ¿no es cierto? que habría a través del gobierno ahora a cargo ¿no es cierto? se habría para bueno consensuar tales cosas, generaba estos espacios digamos claro ¿cómo? ¿desde qué temática? porque si no tenías que estar invitando a veces a los mismos actores. El hablar de determinados objetivos, ese fue un tema que se fue complicando a medida que pasamos de los ODM a los ODS bien para elaborar.

Entrevistadora: este diagnóstico que les mandaban en primera instancia o sea la base a partir del cual hacer el diálogo ¿cuáles eran los documentos, los instrumentos que le permitían armar este diagnóstico?

Entrevistado: bueno nosotros siempre apelamos a la información provista por las áreas por las áreas de gobierno, era la información oficial digamos ¿no es cierto? que nos posicionara. Cuando hablo oficial me refiero tanto a la provincial como a la nacional ¿no es cierto? pero el punto de partida era la información oficial existente. Por supuesto también había lectura de otro tipo: informe de organismos internacionales.

Entrevistadora: en un momento hablaba de que bueno los ODM eran bien de tinte social y que ha pedido el gobernador se ha pedido incorporar lo productivo eso serían como los dos sectores preponderantes?

Entrevistado: claro nosotros nosotros lo que hicimos era mientras los ODM nos daban metas ocho temas bueno lo que hicimos, a partir del pedido del gobernador, es reunirnos con los ministerios que básicamente era el ministerio de la producción y de economía ¿no? convocamos algunos especialistas, hicimos una ronda de diálogo para lograr lo que los ODM proveían ya por su propia cuenta. Entonces los ODM decían objetivo uno tanto: ODM uno, ODM dos, ODM tres, bueno nosotros buscamos ¿no es cierto? ¿cuáles iban a ser las metas para medir lo productivo y económico en la provincia a partir de un diálogo particular que hicimos con referentes ministeriales y expertos y cuando planteaban digamos las problemáticas o los lineamientos.

Entrevistadora: ¿la provincia estaba dividida geográficamente o se hablaba como un todo?

Entrevistador: no, como un todo. Bueno el documento establecía la provincia establecía diagnósticos con criterios regionales pero la mirada era la provincia como un todo. En el diagnóstico establecía las zonas productivas de la provincia digo por ejemplo entonces bueno ahí ya empezaba a territorializar pero siempre fue la mirada a la provincia como un todo.

Entrevistadora: bueno lo último que le quiero preguntar es si hubo, ¿qué instrumentos de evaluación monitoreo o coordinación de acciones han sido diseñados o si están pensando diseñarse?

Entrevistado: mira yo te diría que no pensamos mecanismo de evaluación con el tiempo pero si sería la planificación porque en algún punto el resultado es bueno, el mayor producto fue el portal. Entonces evaluación no tuvimos evaluación así intencionada, precisa sí y sabíamos que teníamos que hacerlo y nos preguntábamos cada vez cómo hacerlo al diálogo mejor respecto a la planificación. Debo decirte que sí ahí se fue creciendo de distinta manera por un lado la experiencia del diálogo es la que posibilitó la ley del 2015, la ley está sacada a partir de la experiencia del diálogo digamos. Fuimos aprendiendo sobre cómo hacer esto. Entonces en ese sentido hubo una normativa posterior a la realización de la experiencia del diálogo. Luego el portal surge con una propuesta, de uno de los diálogos, porque nosotros ¿qué es lo que hacíamos nosotros? enviábamos, después de esto, informes de avance de las metas versión digital o papel entonces nos dijeron que si no había la propuesta fue ¿por qué no diseñar un espacio virtual en donde eso se mostrará? Ese es el portal el portal surge ¿no es cierto? como la respuesta a ese pedido de la sociedad civil en el diálogo entonces y ahí vinieron primero las metas, es decir eso que se debatía en el diálogo en la parte llamada ejes estratégicos era lo que se pedía a ver ¿por qué no vamos viendo cómo va realizándose la concreción, el avance en las metas de esta manera? Y luego surgió lo que hoy es la otra gran parte del portal que es la matriz estratégica que bueno que es precisamente ¿cuál es el accionar del Estado en relación a esas metas establecidas? La idea del portal surgió surgió del diálogo. Si vos me decís bueno que frutos tuvo el diálogo bueno tuvo así en la parte en lo práctico ¿no? fue por un lado la ley y por otra parte el portal ODS que hoy es un portal que nosotros lo mostramos y que ha quedado digamos como una experiencia de utilización de los ODM primero ODS después, es bastante importante.

Entrevistadora: esas son más que nada mis preguntas. No sé si por ahí alguna otra cosa que quieras contar o algo que haya quedado sin analizar.

Entrevistado: se dependió mucho del carácter de cada ministro ¿no es cierto? del perfil de cada ministro ¿cuántos se involucraron? digamos unos más que otros en toda la tarea del diálogo, lo mismo los representantes legislativos; en ese sentido por parte del sector político gubernamental digamos fue variado. Es lindo por ahí hablar con algunos de los de los invitados ¿no? hay una tensión que es conceptual ¿no? Hay una tensión conceptual que es hasta dónde podés llegar digamos ¿no es cierto? en el concepto consenso ¿consenso de qué? porque hay también una parte de responsabilidad en el gobierno elegido democráticamente ¿no es cierto? entonces nosotros quisimos incorporarlo en la palabra de esas consideraciones estratégicas, pero es todo un tema digamos ¿no? ¿Cuánto vas a consensuar acciones?. Son niveles de consensos distintos, a nosotros nos parecía que este era más apropiado porque lo otro ya es poner a que cada ministro consensuó sus acciones con los gremios, con las cámaras profesionales, con las cámaras empresariales y ahí ya entra en un temita complicado que es el de las demandas particulares digamos. Ah una cosa que me olvidé de contarte fue que en un momento tuvimos la experiencia, la verdad que fue una intuición buena tuvimos la experiencia de hacer preguntas y ponerlas en la red. Claro, eran los inicios de la virtualidad por lo tanto no era el apogeo de la red, no había Facebook, era solo internet ¿me entendés? Pero vos sabes que hicimos preguntas, que las pusimos en internet tuvimos escasa respuesta del público pero tuvimos alguna fue interesante porque es como que mientras vos dialogabas con la sociedad civil organizada, hacías preguntas para la población civil en general por decirlo así sobre las metas. También se preguntaba sobre las metas en particular sobre las metas. Hoy con la existencia de las redes de la gente sería más fácil en aquel entonces era difícil digamos no todo el público entraba ¿no es cierto? pero bueno yo del diálogo me llevo que me hice más prudente con el tiempo respecto a los alcances de estas de estas cosas ¿no? de estas herramientas digamos porque vi que es más fácil pedir participación, que una vez que está, una vez que soy invitado hacerla bien. Si vos me pedís participación y yo te invito bueno me tenés que leer un documento, a ver lo hablemos en serio digamos. Es decir son temas son temas que, a la hora de su realización, de su implementación, tiene un matiz de seriedad, pero tiene un matiz técnico ¿no es cierto? eh que por lo menos requiere estas lecturas. Sobre todo cuando estás hablando de cómo arribar a cosas en el 2030.

Entrevistadora: en alguna ocasión le he escuchado hablar que la provincia camina digamos hacia la planificación, pero que con el tiempo ha logrado construir como un sistema de planificación que hace que las herramientas que orbitan digamos alrededor lo vayan nutriendo

Entrevistado: bueno sí yo inventé eso, de que la provincia más que un plan estratégico lo que armó fue un sistema de planificación es decir construyó los pilares ¿no es cierto? para sacar un plan, para sacar mecanismo de coordinación, para sacar instancias de coordinación entre los ministerios y con la sociedad civil a través de la matriz. En ese sentido digamos toda la experiencia el diálogo tuvo que ver con eso. Yo creo que hemos logrado crear eso con el sistema estadístico provincial, con infraestructura de datos espacial y con la matriz estratégica hemos logrado crear un sistema digamos que provee a los fines de un plan estratégico, de un plan operativo que provee también para el seguimiento y evaluación.

B. Subsecretario de Estado de Planeamiento (SP)

Entrevistadora: a partir de tu participación, digamos, más activa desde el 2014, ¿cómo concebís vos al Diálogo Social?

Entrevistado: Bueno, mira, primeramente, fue un modo de volver a auscultar lo que decía la sociedad, la sociedad organizada, porque no se invita a individuos particulares, sino que los

invitados a participar son instituciones, asociaciones, fundaciones, o sea, grupos donde pueda existir alguna interpretación, alguna demanda, o alguna percepción de la problemática social, y que puedan aportar desde ahí. Aportar desde el diagnóstico, aportar también desde la propuesta de soluciones, y aportar también desde las metas que tendría que ir cumpliendo parcialmente la provincia para poder llegar a ese futuro deseado que explica toda planificación. Entonces, la idea fuerza del Diálogo Social es poder llegar a consensuar una planificación participativa para marcar los objetivos del futuro del Estado provincial. Del Estado provincial, no solamente como ámbito gubernamental, sino también en todos los demás sectores, productivo, social, académico. Entonces, en ese sentido, nuestra idea de llamar al Diálogo Social y de convocar a estas agrupaciones, activas en la vida civil, es para que se sientan parte, protagonistas de unos objetivos que deben ser cumplidos por la provincia en su conjunto. No solamente unas metas que se propuso un gobierno de turno. También, y eso va, tiene al menos dos variables. Una es esta convocatoria. Una convocatoria abierta y participativa. Y lo otro también es el lapso temporal. Los diálogos sociales tienen casi siempre un lapso temporal de 10 años, 12 años, 15 años. Entonces, también ahí es como que estos acuerdos puedan trascender desde los gobiernos de turno, y fijar estrategias a mediano y largo plazo, que es lo que comúnmente la ciudadanía ve como una necesidad, diciendo que se necesitan políticas de Estado. Bueno, un modo de marcar la planificación estratégica a largo plazo es este. La idea de convocar al Diálogo Social es poder ponerse de acuerdo con la ciudadanía para dejar documentado, consensuado, el rumbo de la provincia en políticas de mediano y largo alcance. Entonces, como no nos parecía una estrategia que iba a estar completa, el hacerlo solamente como una propuesta técnica de laboratorio. Si bien desde la Secretaría, desde sus primeros diálogos sociales, siempre partió haciendo un diagnóstico de la situación, que abarcaba distintos factores, distintas problemáticas, que iban desde los problemas sociales, de salud, medioambientales, de planificación territorial, del mundo del trabajo. Entonces, se fueron haciendo estos diagnósticos cualitativos, cuantitativos. También fue muy importante comenzar a indagar en las estadísticas, a buscar qué había de estadísticas nacionales, luego allí también surgieron necesidades de algunos datos que a nivel nacional no existían y también dispararon el poder comenzar a pensar en la producción, generación y diseño de estadísticas locales para poder luego realizar tanto un diagnóstico como un monitoreo posterior de la situación. Entonces, bueno, tenemos la etapa diagnóstica y luego de allí una etapa como de diseño de la estructura de cuáles serían los temas prioritarios a tratar. Entonces, según cuál haya sido la edición del Diálogo Social, estoy hablando históricamente, había cinco ejes, seis ejes, ocho ejes, o sea, se fueron de algún modo agregando nuevas temáticas, o quizás dividiendo en dos ejes distintos donde antes se estaba teniendo solo. Así que bueno, así se fue avanzando en el diseño de los ejes temáticos priorizados de acuerdo a las problemáticas estructurales de la provincia. Bien. Luego venía, de algún modo, empezar a buscar de un modo lo más participativo, abierto y exhaustivo posible cuáles eran aquellas organizaciones de la sociedad civil que podían decir algo y que tenían la capacidad técnica y el compromiso participativo y democrático para poder sentarse en una mesa en común para tratar estos problemas y plantearse metas y objetivos. Entonces, esta es la etapa donde viene la generación de esta base de datos de organización de los potenciales participantes. Y allí comienzan a buscarse, como te decía, asociaciones, fundaciones, gremios, el sector académico a través de universidades y de los institutos de investigación del CONICET, organizaciones de la sociedad civil, también por temática, digamos, para que se dedique más a las cuestiones sociales, de pobreza, ayuda a través de alimentos, organizaciones, por ejemplo, también dedicadas al tema del medio ambiente. Entonces, bueno, así llegamos a tener un listado de más de 100 organizaciones, entre todo este espectro que te digo, para ser invitadas y de cual fueron invitadas, a lo que se refiere el primer diálogo. Entonces, la idea de esto es, más que nada, que sea participativo, colaborativo, buscar sinergia, escuchar otras voces y dejarlo todo

lo que pueda ahí ser plasmado, digamos, en los consensos y sobre todo esto, de ser un momento participativo real. Porque viste que muchas veces en nombre de la participación se hacen determinados eventos, o se organizan entre cosas que son más que nada muchas veces un dispositivo con fines políticos, más que dispositivos con fines realmente que tengan incidencia en este caso de una planificación seria y estratégica del miembro de la provincia.

Entrevistado: Vi que una de las preguntas tuyas es cómo se evaluaban los riesgos de esta posible participación y si es que hay potenciales oponentes al gobierno de turno o algo así. En ese sentido se decidió correr el riesgo porque nuestra postura ante esta convocatoria efectivamente una postura dialoguista, es decir, una postura realmente participativa y dentro del respeto, dentro de las diferentes percepciones, ya sea marcada por la ideología o marcada por cuestiones técnicas, objetivas. No escapamos a ese diálogo y es eso lo que nos parece fructífero. Así que no fue un obstáculo el convocar, digamos, a cualquiera de estas organizaciones de la sociedad civil sabiendo que nos íbamos a sentar en una mesa donde, sí, iba a haber intercambio donde, seguramente, iba a haber diferentes opiniones, puntos de vista, consideraciones también hacia dónde se tiene que llegar. O quizás a veces coincidencias de hacia dónde se tiene que llegar, pero donde el rumbo marcado para eso era diferente. Pero con estas consignas de un diálogo sincero, respetuoso, franco y abierto, no teníamos mayores dificultades en sentarnos. Ese fue el espíritu que animó siempre el Diálogo Social. Y si surgían algunas cuestiones tampoco fueron de mucha polémica, quizás a veces asociaciones más apasionadas que otras, o quizás con un ímpetu distinto en querer lograr modificaciones en un más corto plazo, o con demandas específicas y puntuales sobre algún tema. Pero bueno, eso logró zanjarse en el momento en el que todos entendimos que, para lo que estábamos ahí, era para pensar en el largo plazo de la provincia.

Entrevistadora: encontré una categoría analítica, que se llama viabilidad política. Sí, va a haber sectores, digamos, que se van a oponer o que van a estar de acuerdo con esta estrategia, evaluando. Primordialmente, el Diálogo Social. De ahí, las acciones programáticas, digamos, que se hagan para llevar a cabo determinado objetivo, para conseguir determinada meta, será para evaluar en otro momento. Es, sencillamente, la implementación, bueno, con todo lo que concierne, ¿no? La implementación del Diálogo Social. Pero, ahí, sí me gustaría consultarte. Es, esto que decías vos de lo importante del perfil de las personas, de las asociaciones, digamos, a las que se invitaba. O sea, tener en cuenta que son asociaciones que tienen capacidades para dialogar sobre determinados temas, o sea, porque, bueno, hay asociaciones que son nuevas, que por ahí están como recién arrancando y no tienen como una perspectiva más bien general o seria de la cuestión. Así que, eso, el rescato, digamos, me pareció importante.

Entrevistadora: consultarte ¿qué dispositivos de capacitaciones se han utilizado, si es que se han utilizado y a qué nivel?

Entrevistado: Bueno, ahí, justamente, estamos relacionados ambas preguntas o comentarios y preguntas. Eso es lo que me parece. Uno de los modos que vimos de que el diálogo sea fructífero, es que todos partan, partamos, de una misma base de información objetiva. Entonces, para eso fue importante el primer diagnóstico que te contaba que se fue haciendo, que se fue mejorando, y que se lo actualiza para cada nueva edición del Diálogo Social. Entonces, antes de las reuniones, al momento de la convocatoria, se envía por medios digitales, mail, sobre todo, a los invitados un documento con el estado de situación de determinados indicadores provinciales. Entonces, bueno, allí se explicita que son sobre esos temas, sobre esos números, sobre esa problemática que es la que se va a dialogar y a tratar de

consensuar. Es tratar de ser una guía y un orientador para la conversación y para saber cuáles son los temas que se van a tratar y desde qué nivel se van a tratar los temas. Entonces, ya al estar enviándoles el diagnóstico y que en los diálogos sociales posteriores ya se pudo enviar no solamente un diagnóstico, sino cómo fue la brecha entre lo que se había proyectado en el Diálogo Social al momento de hacerse el posterior, también era para ver en cuáles indicadores hubo un mejor, digamos, acercamiento a la meta, en cuáles estaban lentos, en cuáles estábamos todavía para atrás. Y esa información se la brindaba de un modo auténtico, de un modo donde no se trataba de ocultar ningún número, sino al contrario. Era poner lo formal y objetivamente que iban arrojando los estadísticos. Entonces, bueno, cuando partí también de esas bases técnicas y habilidad, también sirve mucho para generar confianza en el otro. Y creo que una de las virtudes que posibilitaron las previsiones de este diálogo fueron la confianza que fuimos generando, la confianza en tomar la medida que crea viable, las opiniones, percepciones y las recomendaciones de los participantes, brindando datos, objetivos técnicos, Y luego mostrando también cuál fue la evolución o el seguimiento de aquellas cosas que se fueron concentrando. Tal es así que para eso se crea, o fue el germen de la matriz estratégica, por ejemplo, o fue el germen de comenzar a publicar los informes de monitoreo y seguimiento de los indicadores a través de la página web de los LED, que después pasó a llamarse ODS. Entonces, en uno de los diálogos sociales, una de las recomendaciones fue, bueno, ¿cómo podemos hacer el seguimiento de todo esto? No esperar cuatro años a que volvamos a hacer el Diálogo Social, sino tener en ese interregno un modo de poder ir viendo la evolución de la situación. Entonces, para eso, desde la Secretaría se creó una página web, donde estaba disponible el seguimiento de todos aquellos metas que teníamos los indicadores para poder hacer el monitoreo y seguimiento de la temática. Por ejemplo, bueno, conexión de agua, o el tendido de red eléctrica, o el seguimiento de los números de pobreza e indigencia. No voy a entrar en detalles, pero al día de hoy son 49 indicadores de la planificación provincial adaptada de los metas ODS, y más otros tantos indicadores que hacemos el seguimiento aún sin tener metas específicas para ellos. Pero bueno, como para redondear, 50 indicadores que están disponibles en la página web, siempre según el número de esta última actualización formal e institucional. Entonces, bueno, eso es un mecanismo de ir generando también confianza en el otro.

Entrevistadora: ¿Cómo concebís a los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la provincia?

Entrevistado: Ahí hubo una evolución en los paradigmas que tomábamos como fuente internacional para que sean orientadoras, guías, y vayan marcando un horizonte de más largo plazo y también un horizonte de por dónde iba o por dónde quiere ir la comunidad internacional. Entonces en ese sentido, la provincia fue rápida de reflejo y desde el primer momento vio en los ODM, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que allí había un faro, un norte, que había que comenzar a mirar y en la medida de sus posibilidades comenzar a seguir. Y en ese sentido es, bueno, comencemos a pensar y a planificar a través de este Horizonte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fue el primer paradigma conceptual sobre el que se basaron los primeros diálogos sociales. Culminados los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que estos eran hasta el año 2015, previamente al 2015 ya Naciones Unidas vino trabajando de modo bastante fuerte, con todo su set de organismos internos, en hacer una versión superadora, actualizada, que aprenda de los errores y que incorpore temáticas que en los ODM no estaban. O sea, una concepción de la problemática de necesidad de la comunidad internacional contemporánea actualizada al 2015. Entonces, retomar un poco la problemática y también incorporar todos los desafíos que fue marcando la primera década del nuevo milenio. Entonces, de allí surgen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se pasa de

ocho objetivos a diecisiete objetivos macro. Ese pasar de ocho a diecisiete es donde se da una gran incorporación de temática, que no se la tuvo en cuenta, o no hubo, digamos, consenso internacional para tal cosa en el año 2000. Para 2015 se logra consenso internacional para nuevas e importantes incorporaciones. Y estos diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible están desagregados en 169 metas de cumplimiento. Entonces, es ahí donde, es que también la provincia adhiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y es la Secretaría de Planeamiento la que se convierte en el punto focal desde la provincia de Tucumán, dentro del entramado de la incorporación de los ODS a la planificación a nivel nacional. Entonces, la institución encargada de la implementación, seguimiento y monitoreo de los ODS a nivel nacional es el Consejo Nacional de Políticas Sociales. La Secretaría forma parte, digamos, de esta red de puntos focales centralizados por este Consejo para la implementación de los ODS en la provincia. Entonces, bueno, ya para el llamamiento del nuevo Diálogo Social del año 2016 es donde ya teníamos, todavía no totalmente estructurado y diseñado para tal punto, pero sí ya con miras en los ODS ya comenzamos a introducir objetivos de los ODS, metas de los ODS y el lenguaje, las perspectivas y los nuevos paradigmas que traían los ODS. Entonces allí comienza, digamos, a modificarse la estructura de los LED

Entrevistadora: ¿Cuáles fueron, según tu visión, las vicisitudes de la gestión para el desarrollo del Diálogo Social?

Entrevistado: Bueno, el desafío que diría siempre fue el poder ser convocantes, el poder tener actualizada la base de datos de participantes. Entonces, en este sentido, siempre tratábamos de buscar más participantes que restringir digamos, la participación. En ese sentido, fue también, este, desafío. Porque, bueno, a veces pasan tres, cuatro años y ya los representantes de las instituciones son otros, los contactos son otros y hay que volver, digamos, a explicar, a invitar, ¿sí? Eso lleva lleva un costo de transacción, digamos, cada vez que lo quiere volver a hacer. Cada vez es menor, porque, bueno, las instituciones también tienen, ya cierta memoria de lo sucedido, pero muchas veces no, y muchas veces también hasta problemas prácticos de cómo lograr el contacto, pues, sucede, ¿no? al momento de la gestión y de la organización del evento en sí. Después también, el desafío fue esto, de volver a cambiar lo que era LED por planificación ODS. Internamente, fue un trabajo que implicó sentarse en reuniones para pensar. También en ese ínterin, tuvimos la colaboración de la CEPAL, que nos ayudó a lograr este reordenamiento. Y, bueno, en ese momento, quizás, la estructuración de nuestros LED, a una planificación más diseñada a través del cumplimiento de las metas de los ODS. Entonces, porque tampoco queríamos tener dos documentos distintos, a los que se llame LED, a los que se llame ODS, sino que haya una sola planificación de la provincia, que, al participante, al ciudadano y que al funcionario también le quede claro que es uno el documento de planificación provincial, y que es el de la adaptación de los ODS a nivel territorial. Se podría decir que todo el costo organizativo, pero es el costo organizativo de hacer este tipo de eventos. De allí problemas serios, políticos, estructurales, tanto en el momento del diálogo como en el momento de consensuar el documento, en el momento de publicarlo, de seguirlo. O sea, yo por lo menos no percibo y no hubo, digamos, problemas formales, quejas, o recibir mails, o llamados, o instituciones que dicen no participo más por tal cosa, o no me veo reflejado. Bueno, como que en el diálogo se va entendiendo, muchas veces no todos salen 100% contentos porque no quedan plasmadas totalmente ahí sus demandas, pero bueno, es también lo que sucede en toda gran mesa, donde hay que conciliar posiciones, no siempre todas las partes van a poder estar plasmadas el 100% de sus intereses. Gran, grandes, específicos problemas, la verdad es que no recuerdo.

Entrevistadora: ¿Cómo surge la idea de realizar el Diálogo Social en la provincia? Vos recién mencionabas el Consejo Nacional. Sí. De Políticas Sociales. ¿Era una propuesta de nación o fue algo que se ideó de manera más entre casa, digamos, de manera provincial? ¿Cómo ha surgido esto?

Entrevistado: Sí, bueno, en ciudad, surge anteriormente al Consejo Nacional de Políticas Sociales, surge también con mucha anterioridad a mi cargo institucional, a la organización, digamos, entonces las primeras experiencias datan del año 2008, 2009, entonces son bastante anteriores. Sí, podría decirte que surge como una idea fuerza, una motivación de la Secretaría, de lograr una planificación de la provincia participativa y consensuada, donde el mayor número de actores sociales puedan haber brindado y formado su opinión. Por ejemplo, en las primeras experiencias no fueron diálogos sociales muy amplios, estaba empezando, y un poco para suplantar eso, o para complementar, se había abierto un foro virtual también, en donde los ciudadanos podían, a través de un formulario, dejar ahí plasmadas sus inquietudes. Así que, así se comenzó, digamos, quizás habiendo menos personas, pero dejando la posibilidad de una participación virtual, que para aquel momento era bastante novedosa, estamos hablando del año 2009, donde el uso de la tecnología, las redes sociales eran muy incipientes, no existía todo este conglomerado, digamos, de medios digitales para participar. Así que, en ese sentido, fue ahí una política de apertura y de innovación bastante interesante. Y ya después sí, en las ediciones posteriores, comenzó a ampliarse las mesas de diálogo, ampliarse la cantidad de invitados, cada vez hacerse en lugares con mayor capacidad de recibir gente para que puedan estar sentadas en sus diferentes comisiones. En principio la respuesta corta no, fue una inquietud, una motivación de la provincia, digamos, a través de la Secretaría, hacerlo de modo participativo. Luego, por supuesto, reforzado con la colaboración de otras instituciones, y también fortalecido con el poder hacer benchmarking y mirar cuáles eran experiencias que se estaban dando en otras provincias, o si se estaban dando en instancias nacionales, y poder ir aprendiendo también de ahí.

Entrevistadora: Ese diagnóstico que vos decías que le mandaban antes de que empiece el Diálogo Social, en base a qué documentos, cuáles eran los documentos, digamos, que existían en ese momento para elaborar este diagnóstico y posteriormente establecer las metas?

Entrevistado: Bueno, el primer documento fue ordenado temáticamente en cuáles eran los indicadores con los grandes problemas o desafíos o situación actual de la provincia, divididos o organizados por categorías. Entonces, situación social, situación productiva, situación de salud, y eso es lo que se envió, digamos, primero. Luego de realizado el primer Diálogo Social, ya lo que se enviaba era eso, pero también con el seguimiento de la cuestión y también incorporando algunos datos nuevos. Entonces eso era decir, bueno, a ver, nosotros lo que se había consensuado era llegar a tratar cosas a tal año y el estado de situación actual es este. Esos son los diagnósticos que se van diseñando para cada nuevo Diálogo Social. O sea, primero se partió de una base de brindar datos estadísticos objetivos. Luego de los primeros diálogos era brindar datos estadísticos objetivos que sirvan para el monitoreo y seguimiento de lo que se había consensuado. Y así fue hasta el último diálogo. Y eso sí, brindarles con tiempo la documentación y en las mesas también, donde se sientan los participantes, dejar impreso esto para que cada uno tenga allí los datos frescos y a mano para que al momento de empezar a fijar las metas pueda partir de datos reales. A ver, todos queremos que la pobreza sea prácticamente cero. O todos queremos que la mortalidad del materno infantil también sea de cero. Pero tenemos que partir de que hay datos estructurales que son muy difíciles de cambiar en el corto plazo y pasar de un 30% de pobreza a un cero de pobreza es plantearse

metas no realistas. Entonces es para que la gente conozca la situación en la que se está y cuáles son objetivos reales, de cumplimiento real en determinado lapso de tiempo.

Entrevistadora: Y geográficamente, ¿están las problemáticas estas que planteaban estaban divididas geográficamente o era la provincia en su conjunto?

Entrevistado: No, la provincia en su conjunto. La provincia en su conjunto. No estamos en la territorialización de decir, de marcar metas y objetivos por municipio o por región, no.

Entrevistadora: Y la última pregunta que te hago, y ya después si querés vos haces una reflexión final. Cuando vos hablabas que de los diálogos sociales salía el germen de la matriz, salían gérmenes, digamos, de determinadas cuestiones ¿Qué instrumentos de evaluación, monitoreo, coordinación de acciones se han diseñado, o que ya estaban diseñados anterior, o que se han decidido diseñar en base a lo que transcurría en el contexto del Diálogo Social?

Entrevistado: Bueno, lo que te decía, lo principal fue diseñar un lugar virtual y digital para el monitoreo y seguimiento de los consensos que fue la página de los LED, donde se subían los diagnósticos, se subía toda la documentación disponible, se subía cuando estaba el nuevo documento, y luego del nuevo documento es donde se extraían cuáles eran las metas y se cargan los indicadores y se actualizan los indicadores con su cita técnica, con su gráfico, y hay equipo destinado de la Dirección de Planificación en mantener actualizado ese sistema de seguimiento. Y luego también otra cuestión que surge de ahí es que nosotros nos planteamos metas de querer llegar, por darte un ejemplo, a reducir la mortalidad infantil del 0,1 al 0,05% Pero bueno, el tema está en cómo lo hacemos, qué set, qué baterías, qué políticas públicas existen para eso. Entonces es allí donde también se crea la matriz estratégica de iniciativas públicas vinculadas con su Objetivo de Desarrollo Sostenible y vinculadas, sobre todo, con cuáles son las metas adaptadas y adoptadas por la provincia para su crecimiento. Entonces, allí también, aquella institución o aquel ciudadano o aquel funcionario que quiera ver cuáles son los programas vigentes y existentes en la provincia para la reducción del hambre lo tiene accesible, digamos, a partir de esa matriz estratégica. Eso también surgió un poco desde las expectativas o recomendaciones de los participantes. No sólo poner cuáles son las metas sino poner cuáles son todas las políticas públicas que están disponibles para la consecución de tal fin. Otra cosa importante que sí podría comentar ahora mismo, fue la presencia de los funcionarios de las áreas específicas también en los momentos de las aperturas de las mesas y durante el tiempo. El transcurso de las mesas. Eso es bastante importante, de que estén los ministros del área, los secretarios de las áreas, porque son también un poco los que pueden ayudar a marcar cierta objetividad y cierto rumbo también de la situación.

C. Directora de Planeamiento y Control de Gestión de la provincia (DPCG)

Entrevistadora: según tu perspectiva, ¿cómo concebís vos al diálogo? ¿Qué es para vos el Diálogo Social?

Entrevistada: El Diálogo Social para mí tiene dos miradas. Una de lo que es estrictamente operativo y otra de lo que es conceptual. Desde el punto de vista conceptual, tiene que ver con un proceso de validación, reformulación y puesta en común de las principales problemáticas, de las prioridades con respecto a la gestión y de cómo avanzar y cómo abordarlas. Obviamente, todo esto con un proceso estricto, metodológico, en el que se pueden verificar, de alguna manera, las mediciones, o sea, metas, objetivos, indicadores. Pero, por otro lado,

desde lo estrictamente operativo, esto también tiene que ver con un proceso en el que se reúnen las distintas referentes, tanto del sector público como de la sociedad civil organizada, para volcar dentro de una mesa de trabajo lo que tiene que ver con encontrarse y darle prioridad a las temáticas. Entonces, por decir, por dos lugares, lo que te dije inicialmente. Por un lado, todo lo que es estrictamente metodológico y conceptual, y, por otro lado, la participación por sí misma. Para mí esa fue la concepción siempre del Diálogo Social.

Entrevistadora: Entonces, ¿consideras que este Diálogo Social, desde este punto de vista de participación que vos decís, es oportuno como instancia de diálogo, como instancia de participación? ¿Cuál era el fin último del diálogo?

Entrevistada: El fin último del diálogo era validar, por un lado, la planificación que de alguna manera se armaba como dentro de los, por decirlo así de manera, sin mucho tecnicismo, que se armaba dentro de las oficinas de los ministerios. Era como sacarla de las oficinas de los ministerios para ponerlas en las mesas de trabajo y volver a repensar esos temas, esas prioridades. Eso era, por un lado, pero por otro lado también lo que te digo, era como proceso de participación ciudadana, porque también estaban sentados en esas mismas mesas representantes de las áreas que, de alguna manera, estas oficinas vinculan, pero no vinculan en la gestión diaria. Entonces, la mirada de la gestión diaria estaba dada por estos participantes que no formaban parte y que, de alguna manera, validaban los procesos. Y el fin último del Diálogo Social, en definitiva, era otorgar contenido a esta planificación. Los objetivos, las metas, los indicadores y los datos de la realidad, porque ese era otro tema. O sea, nosotros podíamos acceder a datos que nos informaban a través de, por decirlo así, los datos de la gestión del día a día, pero había datos que se escapaban a esa información. Entonces, la construcción de indicadores también, digo, este proceso también facilitaba la construcción de nuevos indicadores para la evaluación, inclusive de largo plazo.

Entrevistadora: ¿cuál era el resultado final en cuanto a lo que se armaba en las oficinas y después el trabajo que se hacía en esas mesas?

Entrevistada: Sí. Te lo puedo poner con un caso, con un ejemplo. Bueno, hubo en dos oportunidades con dos ministerios distintos donde salió de una de las oficinas de estos ministerios una planificación espectacular en términos sistémicos, digamos. Estaba muy bien realizada, con los objetivos muy claros, con las metas muy claras y en realidad ese era el propósito de la gestión que el ministerio, bueno, pensaba que había que llevar adelante desde el área, o sea, estrictamente, ponerle que sea educación, te voy a dar el ejemplo de educación. Entonces se armaba en un documento espectacular dentro del ámbito de una oficina que estaba dedicada puntualmente a la elaboración de la planificación. Y además contaba con una oficina de estadística, por lo tanto, había información, digo, tenían como todas las herramientas a disposición, ¿sí? Cuando este documento, vamos a llamarlo documento, se pone en una mesa de Diálogo Social donde participaban no tan solo quienes lo habían armado el documento, sino además representantes de los gremios, representantes de alguna organización de la sociedad civil, algún que otro legislador, ¿qué más? No sé. Digo, otros actores que no habían formado parte de ese proceso cambiaron las prioridades. Se agregaron algunos otros temas que no estaban siendo de alguna manera visibilizados dentro de ese proceso de planificación. Y esto tiene que ver puntualmente con un tema, hasta presupuestario, porque la planificación también estaba orientada desde el punto de vista del presupuesto. O sea, cuánta plata había para gastar y en qué cosas. Pensemos también que, como provincia, teníamos una estructura de presupuesto que estaba orientada a la finalidad y la función. Es decir, que había una cantidad de partidas que tenían una función ni siquiera

específica, una función general y una finalidad amplia. Entonces, en el marco de ese presupuesto, también se podía planificar ampliamente sin dar mucho detalle porque no era un presupuesto por resultados, a eso me refiero. Esto también limitaba un poco el modo en el que la gestión pública hacía uso de este dinero. Pero cuando entran otros actores que no conocen, que no tienen esta implicancia estricta en el presupuesto, aparecen otros temas que eran prioritarios y que eran necesarios de abordar con la misma impronta lo que estaban efectivamente dentro de la gestión presupuestaria, por decirlo de alguna manera. Yo creo que esa fue la mayor riqueza porque se pudo, se pudo incorporar, mejorar, agregar temas, validar, por otro lado, porque no nos olvidemos que, que si este diálogo también lo que permitía era que se dé a conocer algo que se estaba haciendo que por lo general se hace dentro del ámbito del sector pública. El sector público comienza y termina ahí. Entonces el poder haber como abierto hacia otros actores era como un proceso multiplicador hacia la sociedad en sí

Entrevistadora: ¿Qué son para vos los lineamientos estratégicos del desarrollo?

Entrevistada: para mí los lineamientos fue un buen modelo de gestión, un buen modelo de propuesta de gestión, de una gestión organizada, que comenzó al revés en realidad, porque en la mayoría de los lugares se da al revés, donde pongamos un ejemplo que comienza una gestión de gobierno, es muy difícil que comience una gestión de gobierno con un plan, sino que comienza la gestión de gobierno, es sobre la marcha, se va generando este plan, porque bueno, así, así es. Hoy me toca estar en él, en otro espacio que en la municipalidad, donde fue al revés, donde nosotros durante el proceso previo al asumir el municipio, trabajamos un plan. Entonces cuando llegamos al municipio, lo único que tuvimos que hacer es cambiar un plan de campaña por un plan de gestión, que en realidad ese debería ser el proceso porque te permite tener una coherencia entre lo que vos planteaste el modo por lo que elegiste a la ciudadanía que ibas a hacer y por lo cual la ciudadanía te eligió y eso después lo transformas en un plan de gestión. Bueno, en el caso de la, te lo digo esto porque es un, es un modelo, hoy, hoy lo estoy viviendo y me toca ver las diferencias, entonces tengo como diferenciar. En el caso de los lineamientos estratégicos, apareció como una idea innovadora cuando el proceso de gestión ya estaba iniciado, fue como en el medio de una gestión. Entonces, en ese momento los lineamientos fueron un ordenamiento de la gestión, sobre lo que se estaba haciendo, darle un marco más conceptual, organizar la información que ya existía y darle como un horizonte en el mediano y en el largo plazo. Así surgieron los lineamientos estratégicos. Después hubo cambio de autoridades, con el cambio de autoridades se pudo como refuncionalizar, estos lineamientos ya con otras características, ya vinculadas a los ODM, Objetivo de Desarrollo del Milenio. Estos también dieron un marco, pero siempre es como que la gestión estaba por delante de los lineamientos. Entonces, los lineamientos iban de alguna manera encauzando, la gestión hacia donde se sugería que era el mejor modo de ejecutarlo o de implementarlo, de llevarlo a cabo. Así que como en síntesis, yo diría que los lineamientos, particularmente estos lineamientos fueron como ordenadores y otorgaron un marco amplio para la gestión en marcha.

Entrevistadora: Respecto a la convocatoria de los actores al Diálogo Social, ¿cómo se ha decidido qué actores participaban de este espacio?

Entrevistada: Fue una selección como mirando todos los espacios de la sociedad en general. O sea, teníamos claro que el sector público tenía que participar. Estábamos todos de acuerdo que las universidades, siendo emblemáticas, en el caso de nuestra provincia, tenían que estar, las cuatro universidades. Entonces empezamos a hacer este proceso. O sea, en realidad no hubo nunca un no, eran toda la mayor cantidad de representantes. De representantes de los distintos

sectores. Entonces, cuando agarramos el tema de salud, por ejemplo, pensábamos no tan solo en lo que representa los centralizados, sino también los hospitales, la gerencia de los hospitales y demás. Los gremios para toda la gestión son fundamentales porque son actores que están en el día a día sentados en la mesa de negociación, en la mesa de toma de decisiones también. Pensamos en las universidades y de a poco fuimos incorporando algunos otros actores que tienen que ver con, con los que investigan y que están por fuera de las universidades. O sea, todos aquellos sectores tipo CONICET y todos los institutos de CONICET que generan información, que generan capacidad instalada en realidad de altísima calidad y que sirve, que sirve y que suma desde todo punto de vista la construcción de una planificación para cualquier espacio. O sea que, para responderte, no es que hubo nunca un sector a que no se quiso invitar, o sea, se trató de hacerlo más amplio posible. Sobre todo, a ver, viendo los temas, los temas vinculados a niñez, por ejemplo, incluían más que nada lo que tiene que ver, bueno, vos lo conocés en detalle, lo que tiene que ver con, con el cuidado estrictamente por parte del Estado, pero por otro lado, organizaciones de la sociedad civil que cumplían algún rol complementario con respecto a esto. Entonces, se buscaba a todos estos actores, digo, ese fue un proceso como de, de elaboración así amplia, de invitación amplia.

Entrevistadora: Dentro de mi marco teórico, digamos, tengo una categoría de análisis que se llama viabilidad política. Esto quiere decir que se identifica, o sea, en el mejor de los casos que haya habido, si se identifican sectores políticos, sociales, que hayan tenido alguna resistencia o que hayan tenido que consensuar o negociar acerca de la implementación del Diálogo Social. ¿Ha habido, este, tal cuestión, digamos, de cara a la implementación?

Entrevistada: Yo lo puedo ver, capaz que sí es un poco restrictivo inclusive en las mismas áreas de gobierno. ¿Por qué? Porque este era un paraguas que estaba por encima de cualquier planificación que surgiera dentro de cualquier área de gobierno. Entonces, en muchas oportunidades, las mismas áreas de gobierno se resistían a formar parte de esta estructura que estaba por encima de ellos, porque la respuesta era, ¿por qué yo tengo que darles información que es de mi gestión y demás? Entonces, había como una resistencia interna, inclusive, hasta que todo el proceso fue institucionalizándose, hasta que no apareció la ley, hasta que, de alguna manera, el gobernador de turno y demás acompañaba el proceso, era como si hubiera una resistencia interna a formar parte de estos procesos. Es como que decían, pero ¿por qué ustedes tienen, ustedes como equipo, ¿no? Ustedes tienen que evaluar lo que yo estoy haciendo. Esa fue una resistencia que siempre tuvimos como área, ¿no? Como el no querer ingresar. Como que había información que por ahí no, no se quería publicar. O había referentes que no querían sentarse a dialogar en las mismas mesas con otros, con otros referentes. Y la verdad que nosotros, como equipo de trabajo, estábamos por fuera de eso. Pero esa sí fue una restricción clave en este proceso, como el Diálogo Social, la construcción de los lineamientos y demás. Por otro lado, te lo dije en algún momento, el proceso fue multiplicador. A medida que se iba llevando a cabo, se llevó a cabo en varias oportunidades, iba como sumando gente en el camino porque se visibilizaba. Entonces, se decía, se comentaba que había estado el Diálogo Social. Entonces, algún sector en particular que no había participado por diferentes motivos, en el próximo sí se sumaba. Porque consideraba que era un espacio donde tenía voz y voto, de alguna manera. Entonces, este proceso multiplicador se dio. Pero por otro lado, la restricción estuvo más que nada desde el punto de vista interno.

Entrevistadora: Teniendo en cuenta esto que vos me decías de la resistencia, ¿qué factores de peso se evaluaron y en qué sentido?, ¿qué tenemos que tener en cuenta para llevar a cabo?, ¿Cómo manejar estas resistencias?, ¿Cómo se manejaron de alguna manera?

Entrevistada: era poner en la mesa las demandas particulares de cada sector. Eso sí fue un proceso de aprendizaje para nosotros mismos también, ¿no? Porque al principio teníamos un rol más de, bueno, esto hay que hacerlo así, con una hojita, con un formulario, con una cosa, sea muy cerrado. Entonces, muchas veces no se entendía o nos quedaba la información como a medias. Entonces, nos fuimos trabajando. Obviamente, lo fuimos aprendiendo también en el camino. Y después hacíamos como, hubo una instancia donde hacíamos como la previa al diálogo. Entonces, nos reuníamos con las autoridades, con los ministros, con los secretarios, con los directores, previo al Diálogo Social, donde le explicábamos con un equipo de trabajo, obviamente, cuál iba a ser el alcance, cuál iba a ser su participación.También negociábamos temas, es decir, sobre qué temas en particular tenían que estar en la mesa y cuáles no. Había temas sensibles.Vos sabés que el Estado maneja temas que, qué bueno que no tienen que estar siempre en la mesa, en la mesa de discusión tan amplia. Entonces, restringíamos algunos temas. Pero esto fue todo un proceso de negociación previo. Pero fue un proceso como de aprendizaje, definitivamente. Y sí nos pasó que hubo como algunos, en alguna de las ediciones, directamente no aparecieron áreas porque no quisieron. Había algún conflicto de tipo de gestión, político, desconozco. Y directamente no quisieron participar en el diálogo. Entonces, esos temas, que no eran menores en ese momento, directamente no fueron parte del lineamiento, no formaron parte del Diálogo Social. Que también está bien, porque en realidad, ahora, en ese momento era como un problema, pero hoy, pensando a la distancia, estos lineamientos tenían que estar conformados por todos aquellos que quisieran formar parte, no obligadamente. Porque si era obligadamente, entrábamos en esto que justamente no teníamos que hacer, que era como ponernos por encima de las áreas, meternos en el ámbito de las áreas. O sea, estos lineamientos, este modelo conceptual estaba por encima. Entonces, la participación, independientemente que después hubiese una ley que decía que había que hacer las cosas de determinada manera, la participación también tenía que ser voluntaria. Porque en realidad, nos mostraba a todos en gestión. No era la gestión ministerial, era la gestión intersectorial integral de una provincia.

Entrevistadora:¿Qué se utilizaba para preparar, si había un momento de preparación, para que la sociedad civil organizada concurra a ese espacio de participación del Diálogo Social?

Entrevistada: Nosotros, entre Diálogo Social y Diálogo Social, teníamos un proceso de seguimiento y actualización. Es decir, lo que se había dicho en el 2010, se hizo todo el seguimiento hasta el 2014, que fue el siguiente. Había un sistema, yo le digo sistema de lineamientos por detrás, porque había actualización de indicadores, actualización de metas. Nosotros hacíamos un corte donde indicamos qué metas estaban cerca de cumplirse, qué metas no, cuánto faltaba. O sea, había nuevos datos, nuevos indicadores. Si había que cambiar algún indicador, bueno. Todo ese proceso estaba sistematizado.Entonces, se generaba un documento preliminar en el que se enviaba a la sociedad civil. En realidad, se enviaba a todos los participantes. Entonces, los poníamos en autos de sobre lo que se iba a trabajar. Es decir, que no es que llegaban a estas mesas de diálogo tipo factor sorpresa y se encontraban con cosas. Sino que ellos ya iban con todo el material. O sea, poner a disposición todo el material y todo el proceso. Todo el proceso que hubo entre diálogo y diálogo. Eso es una previa. Pero había otra previa que tenía que ver con el sector público estrictamente. Que era sobre esto que se había trabajado en el Diálogo Social anterior. Y que había temas que, bueno, dependiendo del momento de la provincia, dependiendo del momento del país, no habían tenido el rendimiento o estaban lejos de cumplirse alguna meta. O había algunos programas que ya no estaban en funcionamiento entonces esto sí lo informábamos nosotros a cada uno de los referentes de los ministerios. Y muchas veces esto cambiaba. En algún momento se medía de determinada manera algún tema en particular. Y después cambió la medición porque el

INDEC decidió cambiarlo. Entonces obviamente las metas se modificaban. Y bueno, esto avisábamos antes. ¿Por qué? Porque también teníamos en cuenta que en esa mesa donde se iban a sentar, iban a ver que la meta no se había movido. O que el programa había desaparecido. Que además iba a generar un conflicto. Entonces teníamos que tener el respaldo técnico por atrás para explicar el por qué. Entonces esto también lo trabajábamos como en la previa con cada uno de los ministerios.

Entrevistadora: ¿Cuáles crees que han sido las vicisitudes para la gestión de este proyecto del Diálogo Social?

Entrevistada: Yo creo que el mayor problema que tuvo este proceso, este diálogo, estos lineamientos del minuto uno tiene que ver con el acompañamiento político. Siempre fue algo que no existió. Pero existía en momentos donde se requería que esto esté en funcionamiento. Pero en realidad esto era al revés. O sea, esto tenía que estar en funcionamiento todo el tiempo para dar información pertinente a la gestión política. Era al revés. O sea, no era la gestión política sobre la gestión técnica, sino la gestión técnica sobre la gestión política. En realidad, era para eso. O sea, era para decirle a quien esté a cargo de la toma de decisiones que esto era por este lado y esto era por el otro. Nunca tuvo, en ese periodo en el que estuve yo, nunca tuvo el verdadero acompañamiento político. Por lo tanto, vuelvo a lo que te dije. Este efecto multiplicador del Diálogo Social también se veía disminuido en muchos casos cuando algunos sectores veían que no tenían el acompañamiento político. Es decir que estábamos diciendo a través de un Diálogo Social o a través de un documento que el mejor modo para abordar tal tema era de tal forma. Porque esto demostrábamos que mejoraba determinados indicadores. O que se alcanzaba determinada meta. Pero en la práctica se llevaba a cabo otra gestión. Entonces, alguien que veía esto decía, bueno, ¿para qué voy a participar si en realidad se hace de otra manera? Aunque nosotros estemos diciendo técnicamente, o desde la universidad, o desde la legislatura, o desde donde sea, que no es el modo, sino que es otro. Ahí sí hubo un divorcio entre este proyecto y la política. Es un tema que se da en cualquier proceso de estas características, en cualquier lugar del mundo. Hemos tenido la posibilidad de verlo en otros países. Cuando tuvimos todo el acompañamiento de la CEPAL en este proceso. Y todas estas vicisitudes que nosotros teníamos en el camino las tenían todos los países. Cada uno, todas las provincias. Cada uno con mayor o menor medida. Pero bueno, tiene que ver con la conceptualización de la planificación también. Yo lo veo inclusive hoy en otro ámbito. Que cuando vos le hablás de planificación y de este tipo de trabajo que hay que llevar a cabo. Vos le estás agregando una tarea más a la persona que tiene otra función. O sea, un funcionario tiene funciones y misiones. Y cuando vos llegas con este tipo de proyecto le agregas una tarea más. Que en muchos casos es tomada con mucha responsabilidad. Porque ven el proyecto en general. Bueno, un proyecto amplio. Pero en muchos casos es un problema más. O sea, le estás dando una tarea para el hogar. Que la verdad que se hace a medias. O se conforman equipos para tal tema, que son equipos que no llegan a consolidarse como se requiere. Entonces, hay temas que hay que analizarlos desde arriba. Desde la disociación política entre la política y la gestión. Y por otro lado está la cuestión interna. O sea, cuánto cuesta el costo de planificar internamente.

Entrevistadora: ¿cómo surge la idea del Diálogo Social?

Entrevistada: Surgió más o menos en el año 2010. Donde en ese momento se le pide al secretario de Estado que se arme como un plan. Pero el gobernador en ese momento tenía como en la cabeza un plan de obras. Y el secretario, como tenía otro tipo de formación, lo lleva a otro lugar que era tipo un plan de gestión. Entonces, el secretario en ese momento se

puso en contacto con otras áreas de la nación. Donde estaban haciendo algo parecido. Que era en ese momento la Secretaría de Planificación Territorial. Donde estaban haciendo algunos modelos de estas cosas. Y empezó como a bajar información y a bajar estructuras de trabajo. Y ahí comenzó todo el proceso. Fue algo de elaboración absolutamente provincial. No fue ninguna bajada, ni ningún enlatado de ningún lugar. Pero sí desde el 2010 aproximadamente hubo mucho acompañamiento de distintas áreas de la nación. ¿Por qué? Porque esto había sido un proceso como muy provincial. Con muchas características provinciales. Y después había que darle como marcos. Como también para asociarnos a lo que estaba haciendo la nación. Entonces, tuvimos acompañamiento de la nación en algún momento. Tuvimos acompañamiento de organismos internacionales, de hecho, esta práctica la llevamos a Guatemala en un momento porque había sido exitosa en el modelo en el que se había elaborado. Digo, no bajó de ningún lugar, fue propia, la construcción fue propia, provincial, pero sí tuvo durante todo el proceso acompañamiento de otros actores.

Entrevistadora: ¿cómo se decidió la metodología del Diálogo Social? Yo leía en los documentos que había mesas temáticas, que había expertos en determinadas materias, ¿cómo fue ese proceso?

Entrevistada: los modelos de Diálogo Social existen dentro de la bibliografía de planificación estratégica a nivel mundial. Son mecanismos, digamos, mecanismos particulares. ¿Cómo se hizo la participación? Se adaptó a algunos mecanismos ya existentes, se lo provincializó de alguna manera, o sea, con la mirada puesta en la realidad provincial, en cómo estaban distribuidos los ministerios, cómo estaban distribuidos los temas por ministerio, se fue adaptando a estos mecanismos de Diálogo Social. O sea, se tomó algún modelo ya existente, genérico, y se lo adaptó a la realidad provincial, básicamente, para elaborar el diagnóstico.

Entrevistadora: ¿Qué documentos tenían en ese momento al alcance o qué herramientas tenían para hacer estos diagnósticos?

Entrevistada: Bueno, era todo muy artesanal. En realidad, en ese momento, teníamos todo un documento que lo íbamos elaborando en este proceso objetivo. Entre diálogo y diálogo había un proceso de seguimiento. En donde se iba generando un documento, en donde decíamos cuánto faltaba para el cumplimiento de tal meta, con qué indicador se estaba midiendo. Se creaban documentos así muy de seguimiento, básicamente. Sumado a algún que otro documento metodológico, en un momento, creo que fue 2012, se trabajó con el BID y se generaron cuatro manuales vinculados a la planificación, que era planificación estratégica, operativa, presupuesto por resultados y evaluación. Entonces, este documento, estos documentos como base que explicaban cómo estaba el proceso, los temas, los indicadores y demás, se sumaba a estos cuatro manuales que eran los metodológicos. O sea, donde básicamente le estábamos diciendo, nosotros llegamos a estos resultados porque tenemos esta estructura metodológica por detrás. Y mucha gente que estaba en tema, bueno, y que no estaba en tema también, les parecía muy importante poder acceder al marco teórico de todo esto. Porque si no, era algo más discrecional. Entonces, teníamos estas dos patas. Lo elaborado propiamente por el área, pero por otro lado, el marco.

Entrevistadora: Para pensar este tema de las temáticas, ¿dónde consideraban que se iba a poner el acento? Si había ejes determinados, sectores determinados ¿Cómo lo proyectaban a eso, digamos? ¿Cómo lo proyectaban en ese diálogo?

Entrevistada: Había temas que, como era abordado desde la integralidad y de la

intersectorialidad, había temas que necesariamente iban juntos siempre. Todo lo social, o sea, pensar la educación, la salud, el abordaje de niños y niñas adolescentes, el tema del cuidado. Bueno, todo esto, por lo general, iba junto, pero por una cuestión de hasta lógica. Pero también depende mucho del momento de la provincia y del país. Hubo momentos en los que, durante creo que dos diálogos sociales, se discutía en las mesas de diálogo sobre la pobreza, cuando en realidad no era de nadie la pobreza, o sea, ¿de quién era la pobreza? De nadie. Entonces, ¿por qué teníamos que poner a consideración de salud, educación, desarrollo social la pobreza, cuando en realidad la pobreza era la consecuencia de la no gestión o el impacto de muchas cosas que se estaban haciendo o no se estaban haciendo en todas las áreas del gobierno. Entonces, por ejemplo, en los primeros diálogos la pobreza fue un tema de discusión. En los siguientes diálogos desapareció porque no había nada que discutir sobre eso. Había que discutir sobre otros temas que mejoraran, que generarán un impacto positivo en los indicadores de pobreza. Entonces, se empezó a poner el foco más en la generación de empleo, en la producción, en cómo mejorar esas condiciones para que lo otro tenga un impacto positivo. A ver, nos pasó mucho con este tema de pobreza y, por ejemplo, mortalidad infantil. Te lo doy como ejemplo, fueron dos temas clave. Donde la mortalidad infantil se discutía porque estaba el director del hospital y el ministro de salud y el gremio, y demás. Y después, bueno, también fue un proceso de aprendizaje de la mortalidad infantil. ¿Cuáles son las causas de la mortalidad infantil? Entonces, bueno, había otros temas que estaban vinculados a la salud que eran previos a la mortalidad infantil. La mortalidad infantil era el último eslabón dentro de esta cadena. Entonces, se empezó a trabajar con más fuerza en lo que eran, por ejemplo, los indicadores de saneamiento. O lo que tiene que ver con necesidades básicas. O sea, cuánto de lo que tenía alguna implicancia en necesidades básicas agua, electricidad, gas, condiciones de salubridad en general tenían un impacto sobre la mortalidad infantil. Y es lo mismo que con la pobreza. O sea, había que trabajar en otros puntos antes de llegar al final que era el niño o la niña que pasaba por el proceso de mortalidad. Una de las grandes fortalezas de este proceso fueron los equipos técnicos. O sea, por detrás de esto que yo te estoy diciendo, había un equipo técnico de 20 personas, o menos o más, dependiendo del momento. Que lo hacía tener mucho criterio con respecto a estas cosas. Entonces, encontrábamos en todo este análisis los momentos en los que quebraba justamente esta discusión. O sea, se volvió una discusión eterna sobre la pobreza, sobre el volumen de la enfermedad infantil. Y nos dábamos cuenta desde lo técnico que había cuestiones previas. Entonces, volvíamos a ver el tema del agua y nos dábamos cuenta cómo estaba distribuida el agua en la provincia, cómo estaban trabajando, dónde llegaba, dónde no. Y justamente donde no llegaba. Entonces, ahí es donde teníamos mayores problemas. Entonces, este mapa como de intervenciones, le digo yo, para nosotros fue un trabajo de muchos años, ¿no? O sea, un trabajo de muchos años, pero de un descubrimiento en esto que te digo. O sea, en los hitos que marcaban el volver atrás con los temas y repensarlos desde otro lugar.

Entrevistadora: ¿Qué instrumentos de evaluación, monitoreo, coordinación de acción, comunicación, como quieras llamarle, han diseñado o se han pensado y no han llegado a ejecutarse o han seguido alimentando toda esta práctica?

Entrevistada: había como dos instrumentos claves que habían sido recontra remil pensados, diseñados. Que tenían, hasta el 2021, un nivel de apropiación o de avance, yo te diría que menos del 50%. Por un lado, era el SIG, el Sistema Integrado de Gestión Estratégica, donde la idea original era que todo esto que estamos hablando, todos estos lineamientos estén cargados. O sea, todo el proceso que nosotros hacíamos, que esté de alguna manera digitalizado y sistematizado. Que la modificación o el avance de un indicador de una meta o lo que sea, se pueda ver en una estructura de semáforo donde nosotros, como equipo técnico, no tengamos

que estar viendo el mínimo indicador, sino que el mismo sistema te haga esta respuesta. Eso para mí era un desarrollo espectacular porque a nosotros, como equipo técnico, a través de la planificación, nos mostraba de otra manera los resultados. Pero inclusive, en esto que hablamos, al principio, a las áreas de gobierno, por un lado, y a todos los participantes del diálogo, todos los que formaban parte, también era un modo de mostrarles distinto. No era el documento elaborado más artesanalmente, sino que era un modo de mostrar. Como te digo, hasta que yo me fui en el 2021, esto estaba en un nivel de avance del 50% pero por cuestiones no del sistema en sí, sino de que faltó la apropiación, faltaba en ese momento la apropiación por parte de los actores. Por otro lado, había otro sistema que me había preguntado, qué era ese sistema dinámico, a mí me parece fantástico, porque yo creo que ese se movió un poco más que tenía que ver con la matriz estratégica, donde toda esta información estaba vinculada a planes, programas, iniciativas en las áreas de gobierno. Entonces sabíamos la cantidad de programas que estaban orientados al cumplimiento de determinadas metas. Yo decía que era como un mapa de acción provincial, entonces se podía ingresar por distintas lecturas y esto estaba abierto a la ciudadanía, es decir, que era parte de generar información que estaba pública. Esos dos mecanismos, así como grandes, existían con alguna falta de apropiación, más que nada.

Entrevistada: reforzaría que, bueno, después de muchos años y hoy, como te digo, estando en otro lugar, con otro proceso, en el mismo tema, pero habiendo tenido la posibilidad de trabajar otro proceso, es decir, a ver, poder trabajar un plan desde el inicio, desde antes de la gestión, e iniciando la gestión ya con un plan que antecede las decisiones de gobierno, lo que te puedo decir es que es absolutamente necesaria, en primera instancia, la participación ciudadana. El proceso multiplicador de la participación ciudadana para estos temas es fundamental y es también como la ciudadanía valida parte de los procesos de la gestión pública, que no los conoce. O sea, la ciudadanía en realidad lo que hace es evaluar el post de estas cosas, pero si forma parte del diseño inicial, tiene otra mirada con respecto a cómo serán los resultados de las cosas, independientemente que sean más positivos o menos positivos. Pero cuando la ciudadanía forma parte del diseño, tiene una mirada mucho más positiva, porque conoce el proceso, porque conoce la base. Como te digo, creo que en estos procesos también es necesario el acompañamiento, que no se disocie, que no se divorcie la política de la gestión y la política de la gestión y de la técnica, porque en realidad es, yo creo que ese es el proceso por el cual se va a conseguir el éxito.

2. Entrevistas a actores invitados a participar del Diálogo Social

A. Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local (SEATDL)

Entrevistadora: me interesaba conocer de las personas que, más allá de que yo sí le voy a hacer entrevistas a quienes han estado en el armado de este Diálogo Social, que son básicamente las autoridades de la Secretaría. Lo que a mí me interesa saber es la visión de los participantes, ya sea del gobierno, como en este caso que vos me decís que era secretaria de... Yo lo leí, digamos, está tu cargo en el documento, secretaría de Articulación Territorial y Desarrollo Local. Y también me interesa del tercer sector, de las universidades, de los institutos. O sea, tengo como muchas expectativas, no sé si voy a llegar de tantas entrevistas, pero más o menos conocer la mirada de cada sector de la provincia convocado para saber qué balance pueden hacer de cara a esto que se ha hecho desde la provincia.

Entrevistada: Claro. Bueno, yo en ese momento (2009) estaba a cargo de la Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local, que era un área nueva del Ministerio de Desarrollo Social que se había constituido como tal, como Ministerio, en el 2007. Y esa área, esa Secretaría de Articulación Territorial, estaba integrada por diferentes direcciones. Estaba a cargo la Dirección de Políticas Alimentarias, la Dirección de Economía Social, la que después fue Dirección de Articulación Territorial, porque primero no era dirección, era departamento, y luego Dirección de Articulación Territorial. Y después también la Dirección de Capacitación Comunitaria que después fue subdirección. Esas eran las áreas que estaban bajo mi cargo.

Entrevistadora: ¿cómo concebís vos el Diálogo Social desde la experiencia que has podido participar en el 2009?

Entrevistada: Sí, 2009. Mira, a mí me parece un espacio, la verdad, muy interesante para intercambiar pareceres, preocupaciones, formas de mirar los distintos temas. Yo me acuerdo que en ese momento se armaron mesas de trabajo y fue básicamente eso, poder escuchar qué estaban mirando los demás y qué estaban pensando los demás, tanto de compañeros, digamos, desde ese momento del gabinete o de otros ministerios, como también organizaciones no gubernamentales. No me acuerdo exactamente quiénes estaban en mi mesa, pero sí había gente de educación, gente de salud y organizaciones no gubernamentales. No me acuerdo exactamente cuáles. Y ese intercambio me resultó a mí lo más interesante, o sea, poder, como digo, escuchar opiniones, pareceres y miradas sobre el tema.

Entrevistadora: ¿Vos consideras que ha sido, digamos, desde el cargo que vos ocupabas, que era como recientemente nuevo la creación del Ministerio y demás, que ha sido como un espacio oportuno, teniendo en cuenta que lo que se dice, digamos, del Diálogo Social, que es una instancia de, justamente, participación, diálogo, intercambio? ¿ha sido oportuno invitarte a participar de esta instancia?

Entrevistada: Sí, totalmente. Sí, porque como digo, digamos, muchas de las problemáticas sobre las que se debatía en ese momento, que yo estuve en la mesa, porque viste que en realidad los ODM de aquel momento, uno de los ODM tenía que ver con las cuestiones vinculadas a la alimentación, la seguridad alimentaria. Creo que fue en esa en la que yo me incluí. Y, digamos, cualquiera de esas problemáticas que afrontamos nosotros desde el desarrollo social y que además estaban explícitamente establecidas en nuestro plan de trabajo, están muy asociadas o están muy vinculadas también al quehacer de otras áreas. Como es un problema, tanto el problema de la seguridad alimentaria como el problema de la pobreza. Son problemas muy complejos e interdependientes, multifactoriales, atravesados por muchísimos aspectos o variables. Sí, fue muy interesante, como digo, este intercambio, porque bueno, de algún modo también a mí me habría ventanas de oportunidad para eventualmente coordinar acciones con otros ministerios y con otras organizaciones de la sociedad civil.

Entrevistadora: cuando vos asumís el cargo en el 2007, ¿cuál era el contexto con el que vos te encontrás internamente, digamos en el área, pero en contexto social? ¿Qué pasaba en la provincia en ese momento?

Entrevistada: Y en la provincia te diría que había pasado el primer incendio grande de la crisis del 2003. Estábamos iniciando la segunda gestión de la gobernación Alperovich. La primera había sido muy atravesada por la crisis del 2003, en donde los indicadores sociales eran realmente muy muy desoladores. Y entonces teníamos graves problemas con la desnutrición y

el hambre. Acordate los titulares en los diarios. Y eso había comenzado de a poco a revertirse. Es decir, esa primera emergencia social estaba más calmada y entonces en ese año 2007, fines de 2007, 2008, 2009, se podía pensar en políticas más de mediano y largo plazo. Podíamos, como desarrollo social, sentarnos a mirar más estratégicamente un modelo de desarrollo al que nosotros aspirábamos. Nosotros sabíamos que, o yo por lo menos tenía muy claro, que la asistencia, si bien resolvía la coyuntura, no me generaba había un contexto que permitiera, o el más adecuado para el desarrollo, que para el desarrollo se necesitaban muchos otros elementos.

Entrevistadora: ¿vos cuál crees que ha sido el fin último que perseguía este mecanismo, esta instancia de participación? Por ejemplo, meramente participativo en un espacio de consenso entre metas y objetivos, algo meramente formal que se había establecido en algún momento y era como de cara a abrir la discusión y dejar firmado un documento.

Entrevistada: Sí, ese primer encuentro, que fue, como digo, fructífero, era como un puntapié inicial para mí, era como un inicio de algo que quizá podría haberse sostenido más en el tiempo y traducido quizás sí en coordinaciones más concretas en torno a programas, en torno a objetivos, en torno a lo que se llama coordinación de objetivos, de actividades, de puesta en común, como más específica. Y en ese sentido sí quedaba como algo medio de primera instancia, que estaba bueno, pero que para que eso tuviera como mayores frutos o una mayor operatividad, sin duda requería otras instancias, de ir perfilando mejor esto de las coordinaciones para la persecución de objetivos comunes.

Entrevistadora: Y en ese marco, anteriormente o durante o después, digamos, de tu participación, ¿has escuchado hablar de los lineamientos estratégicos para el desarrollo de cara a la participación donde te convocan?

Entrevistada: Bueno, ahí ya se, los documentos que se manejaron en ese, si yo no me acuerdo mal, ya había documentos que incluso las divisiones en las mesas de diálogo estaban definidas por esos lineamientos. Que la provincia había hecho todo un laburo muy interesante en cómo adecuar los ODM y armar lineamientos provinciales. Entonces se había adecuado de alguna manera esos ODM a una mirada más provincial, ya estábamos medio así armados. Ya estaban esas grandes orientaciones que por ahí eran diferentes a las orientaciones que aparecían en el plan de trabajo que ya existía en el Ministerio. Eran más amplias, los LED eran muy puntuales y específicos, los nuestros eran más abarcadores. Bueno, entonces eso hubiera requerido todo un trabajo de decodificación para ver qué cosa encajaba en cada línea.

Entrevistadora: ¿Cuáles crees que han sido las vicisitudes para la gestión de este proyecto?

Entrevistada: Yo creo que ha quedado muy en el nivel de encuentro teórico digamos, que está bueno pero que no ha logrado plasmarse en mesa de trabajo por objetivo. Ahora pensando en los objetivos desarrollo sostenible que hay todo un plan detallado ahí armado en la secretaría de planeamiento e incluso están asociados los programas a cada uno de los ODS. Bueno, eso que se comenzó en aquel momento dialogando con los que estaban implicados, en uno u otro tema, para mí debería cuajar en mesas de trabajo concretas por lineamiento por objetivo en dónde pudiera ver nivel de articulación entre el estado y la sociedad civil en cuanto a orientación objetivo porque es indudable que las políticas de ingreso, mejorar la condición de pobreza de la gente tiene que ver, no solamente con desarrollo y los planes sociales, que bueno que pudiera o pudiese definir, sino tiene que ver con producción tiene que ver con economía tiene que ver con muchísima decisiones tiene que ver con la economía social, con

habilitarle a ciertos sectores espacios de accesibilidad alimentos a menor precio tiene que ver montón de cosas. Entonces a mí me parecería muy interesante, más en este contexto que tenemos ahora en donde la provincia probablemente tenga que salir a resolver sola. Hacer como especie de mesas de trabajo en las que están todos dispuestos a coordinar objetivos en pos de resolver determinadas problemáticas de las más acuciantes a las que se van a volver a presentar ahora. Ahí es central entrar en la coordinación concreta, un coordinador técnico porque una de las cosas que suelen ocurrir en estos espacios es que la gente siente que pierde tiempo. Para evitar eso necesitamos concretamente un coordinador que tenga expertise que defina concretamente que se va a hacer en cada reunión, hacia donde va a orientar, que es lo que se pretende como producto. Pero es clave.

Entrevistadora: ¿Quiénes te han convocado a formar parte del Diálogo Social?

Entrevistada: Desde la secretaría de Planeamiento convocaron.

Entrevistadora: ¿vos por qué crees que te han convocado? ¿sentiste que ha sido una cuestión del contexto, que era imprescindible que ustedes estén como área de gobierno?

Entrevistada: Era imprescindible porque tanto los ODM y ODS están muy orientados a solucionar los problemas sociales, vinculados a la alimentación, educación, salud y eso Desarrollo Social atraviesa toda esa problemática porque justamente su expertise pertenece la atención y la asistencia a la población en condición de mayor vulnerabilidad. Entonces nosotros estamos necesariamente somos transversales a todos esos ministerios y se supone que tendríamos que nuestras expertise debería ser consultada cuando tanto Educación, Salud si quieren intervenir con esos sectores porque no es sencillo, no es lo mismo intervenir en sectores medios que en sectores pauperizados desde hace 30 o 40 años, no es lo mismo la intervención, no es lo mismo el rol de la escuela, no debería ser idéntica la oferta educativa, para igualar necesita tener otros condimentos.

Entrevistadora: ¿qué documento o si es que había o si te permiten hacer un autodiagnóstico o diagnóstico de acuerdo a estas metas planteadas?

Entrevistada: Me acuerdo que teníamos la información de cantidad de beneficiarios de las distintas líneas programáticas que tenía el ministerio. Llevábamos esa información. Cuánta población está cubierta por la política alimentaria Cuántos estudian módulo. En qué zonas estaban, se trataba de poner ahí sobre la mesa la mayor cantidad de información que tuviéramos. Y ese es otro problema, que todavía sigue sin resolverse y es que muchos ministerios tienen organizada la información de manera muy disímil, se hacía incomparable nuestras zonas, digamos que era que básicamente en general en desarrollo social no coincide con los departamentos, con las jurisdicciones políticas, con la zonificación de Salud, Educación. Ese ha sido un gran problema siempre, no tener datos que puedan ser comparables para hacer un diagnóstico más integral.

Entrevistadora: ¿Y cuando vos vas a participar del diálogo más o menos vos sabías que ibas a estar en la en la mesa del eje social y más o menos para esta definición de meta sabía por dónde encarar? O sea, cuál era tu público objetivo, cuáles eran más o menos los programas o las iniciativas que ustedes querían llevar adelante para el cumplimiento de estas metas.

Entrevistada: en realidad, ahí lo que se debatía es lo que ya se venía haciendo y que venía haciendo cada uno entorno a distintas metas, fue como un intercambio de información, básicamente sobre cada uno venía haciendo como veía cada uno los problemas.

Entrevistadora: Y a partir de tu experiencia que vos tenés solamente me participaste en el 2009, después no has participado en las mesas?

Entrevistada: No me acuerdo que paso en el 2014, yo creo que fueron los directores pero yo no pude ir, fueron distintas directoras de mi área pero ellas se integraron en las distintas mesas con la misma línea.

Entrevistadora: ¿Qué experiencia, te puede dejar esta participación que has tenido vos ya sea de cara a esto que comentabas de las ventanas de oportunidades o internamente del repensar modificar revisar ciertas cuestiones, que ya estaban sobre las que ya estaban trabajando?

Entrevistada: si las dos cosas, se permitía ir mensurado valorar algunas ventanas de oportunidades y también un poco al vos contar lo que venías haciendo también te permite percibir cómo el resto de la población, cómo el resto de las áreas o cómo o qué es lo que resto las áreas notaba o veía lo que vos hacías. Cosa que es importante porque muchas de esas políticas necesitan legitimidad entonces lo que por ahí decían las ONG sobre los que nosotros veníamos haciendo o por supuesto no veníamos haciendo, porque el estado siempre es demandado y demandado y demandado también sirve esa perspectiva de la ONG que está convencida que ellos hacen más que el estado y que el estado hace poco y hace mal. También estaba eso de mostrar eso también así, pero si servía.

Entrevistadora: ustedes internamente digamos en la secretaría a raíz de esta experiencia del diálogo ¿tenían reuniones, semanales o mensuales de equipo interna para charlar sobre estas cuestiones sobre las que se han debatido en el diálogo?

Entrevistada: Teníamos un plan de trabajo 2007-2011, bueno para el cual nos veníamos reuniendo en las secretarías todas las semanas, todos directores para ver cómo avanza, porque teníamos por un lado los objetivos de cada dirección y teníamos algún objetivo más transversal. Ese plan de trabajo 2011 no encajaba perfectamente digamos porque era como más abarcativo cada gran objetivo abarca varios de los lineamientos de los ODM pero si nosotros teníamos reuniones periódicas de evaluación.

Entrevistadora: ¿Se han expuesto los resultados, se han hablado de mecanismos de seguimiento, de monitoreo respecto a todo lo que se ha debatido en el Diálogo Social?

Entrevistada: No recuerdo si hubo algún documento final. Si se planteó que iba a haber otras reuniones

Entrevistadora: ¿Respecto a capacitaciones hubo antes?

Entrevistada: Hubo presentaciones en el área respecto a los ODM no fue una novedad ya que se había venido trabajando mucho y en esa adaptación a la provincia acá la novedad es que lo abrimos al sector del conocimiento y de la sociedad civil. Considero que es muy valiosa toda la tarea de planeamiento de tratar de vincular y armar esta oferta disponible para verla y es ideal para seguir profundizando en la acción.

B. Secretario General del gremio de SADOP filial Tucumán (SGSADOP)

Entrevistado: fui el secretario general de la seccional Tucumán del Sindicato Argentino de Docentes Privados. Y en este rol es que tuve participación en lo que fueron los lineamientos estratégicos de cuando se invitaron a los distintos sectores de hace varios años para que diéramos nuestro posicionamiento, nuestra opinión con respecto a los temas específicos. En mi caso estuvo orientado hacia la cuestión de educación donde provengo.

Entrevistadora: ¿Cómo concibe usted el Diálogo Social? Esta mesa de trabajo, digamos, donde se los invitaba a consensuar las temáticas.

Entrevistado: Bueno, desde el punto de vista conceptual me parece algo positivo. Sumamente positivo. Yo creo que es importante escuchar a los distintos actores sociales en el momento de ir esbozando y pensando en las políticas que se puedan llevar adelante. Así que, esta es una forma también de participación. Yo creo que la democracia necesita distintos canales de participación ciudadana. Sin duda hacer este tipo de reuniones y que, bueno, están destinadas a las distintas cuestiones que hacen a la vida social. Porque está la educación, cultura, salud, economía, desarrollo urbano, una serie de temas que realmente hacen la vida social. Y es importante que los actores sociales opinen porque no todo puede ser resuelto, ni siquiera pensado desde una cabeza de unas cuantas personas que muchas veces, bueno, sabemos que tienen una visión parcial de la realidad. Entonces, con esto se puede hacer una complementación más grande.

Entrevistadora: ¿cuál en esta conceptualización que usted tiene del Diálogo Social, cuál cree que es el fin último que persigue? ¿Participativo, consenso de metas y objetivos, que es algo meramente formal, que la provincia decidió hacer?

Entrevistado: A ver, yo creo que se buscaba participación y consenso. Ahora, que eso se haya plasmado en los hechos, hay una distancia. Me parece que hubo expectativa de la gente que participó, que se hicieron los aportes, que se generó un material muy interesante con distintas elecciones, distintas propuestas, distintas visiones, pero que no necesariamente lo que es ya la cabeza del poder político en la provincia tuvo la voluntad, la posibilidad, no sé, de plasmarlo en hechos. Solo de manera parcial y muy acotada, según mi perspectiva. Quizás lo que hubiera hecho falta, capaz que se hizo, yo no estoy al tanto, pero también una evaluación de los avances o no, que había en todo lo que son las propuestas de este tipo de lineamientos.

Entrevistadora: ¿Conoce acerca de los lineamientos estratégicos para el desarrollo? Si es sí, ¿qué opinión tiene acerca de estos?

Entrevistado: Sí, a partir precisamente de estas convocatorias, que eran para el desarrollo de los lineamientos estratégicos, a partir de algunas cuestiones ya básicas que se planteaban desde la Secretaría de Planeamiento, tomé contacto con ellos. Desde el punto de vista teórico me parece muy bien. El tema es cómo se transforma esto en un hecho político concreto. Yo creo que ahí están las dificultades. En general siempre están ahí las dificultades. Bueno, las cuestiones cómo se logra avanzar entre sentidos que me parece que es por lo menos una cuestión pendiente. Quizá hoy se tenga que revisar todo esto, porque ya han pasado 15 años desde los primeros y bueno, la dinámica va modificando la realidad. Pero también haría falta ver si hay voluntad política por parte de las máximas autoridades de la provincia de que se pueda llevar adelante este tipo de propuestas.

Entrevistadora: ¿cuál cree que han sido las vicisitudes en el desarrollo de este proyecto?

Entrevistado: Yo, la verdad que después de las reuniones que uno tuvo en forma general, con mesa de trabajo que duraba una jornada, no tuve mucho más acceso a cómo seguía esta historia. Quizás algunas de las cosas que se discutieron se vieron plasmadas en la realidad pero se fueron dando de manera segmentada entonces a veces si uno no está en el ámbito, por ejemplo del desarrollo vial no tiene información con respecto a cómo se han ido desempeñando las cosas. A ver, yo creo que no se puede hacer política sin un apoyo técnico. El tema es que, bueno, que se lo valoren a medida que sea necesario. También entiendo que la función técnica está de alguna manera subalternizada por la política, pero sin información y sin algún tipo de conocimiento sobre cuestiones concretas tampoco se puede ir adelante. Porque al fin y al cabo la realidad se resuelve en las cosas cotidianas. Tengo la sensación que las máximas autoridades políticas de la provincia en estos últimos 20 años más estuvieron preocupadas por tener una gestión de, llamémosle de una forma más elegante, paz social en el sentido de que hay que pagar los sueldos, esas cuestiones y no se apostó tanto al desarrollo estructural de la provincia. Es mi visión. Y lo que sí estoy seguro es que si de estos lineamientos seguramente algunas cosas se llevaron adelante. Creo que lo que estaba faltando, o por lo menos yo no lo percibí o lo vi es una suerte, también a la gente que participó convocar y decir, mire, esto se pudo hacer, esto no se hizo esto tendría que modificar, ese tipo de cosas. Como una devolución.

Entrevistadora: ¿Quién lo convocó a formar parte del Diálogo Social y por qué cree que lo convocaron?

Entrevistado: fue la Secretaría de Planeamiento. La invitación vino de su secretario. Y yo creo que, bueno, la convocatoria es porque uno tenía un rol importante dentro de lo que es el sector educativo. Yo estoy ahí no por mí, sino por representantes de una organización sindical que es la única de la docencia privada en Tucumán, SADOC. La docencia privada en Tucumán y las instituciones privadas en general están ocupando entre 25 y 30 por ciento de lo que es el sistema educativo. Y de una forma particular. Entonces yo creo que eso también, este, tiene que ser, este, bueno, el elemento importante al momento de discutir la educación. Tengo la percepción que las distintas gestiones educativas al sector no lo pusieron en el lugar que hubiera sido necesario. Más bien, y con los perfiles de los directores, que esto no tiene nada que ver con valor a sus personas, porque en ese sentido siempre he tenido buenas relaciones, pero yo creo que la preocupación más de la conducción educativa de la provincia en general era que se rinda cuenta de la plata que se ponía en los colegios y no de una política para el sector que perfectamente puede digamos tener su articulación con el sector de educación pública de gestión estatal, pero creo que no está muy articulada y esto es donde hay un déficit político. Cosas por el estilo se plantearon a nivel del encuentro del Diálogo Social, pero bueno, yo entiendo que también esta propuesta tiene los límites que cada ministerio le quiere poner. Entonces en eso no es que voy a poner responsabilidades en la Secretaría de Planeamiento, sino que acá la responsabilidad política pasa por el gobernador primero y después por el ministro.

Entrevistadora: En ese momento que lo convocaban, ¿cuáles eran los documentos que le permitían ya sea elaborar un diagnóstico en relación a las metas planteadas o conocer acerca de lo que se iba a discutir en esa mesa?

Entrevistado: Bueno, ahí hubo una suerte de notas, de convocatoria en general, es lo que yo recuerdo. La verdad que por ahí no lo tengo tan presente hasta el tema.

Entrevistadora: ¿Qué experiencia le significó la participación del Diálogo Social?

Entrevistado: Para mí es importante y ojalá se pudiera sostener y hacerse más habitual y no te digo con el sentido de alguna manera que obligue, pero sí por lo menos de consultas, de convocar a distintos actores, que es un espacio de participación que eso fortalece la democracia. Y yo creo que es importante en estos momentos sobre todo donde la democracia está atravesando un momento crítico. O sea, la nueva gestión de gobierno a nivel nacional precisamente no tiene en el diálogo una perspectiva de abordaje de la realidad, muy por el contrario, parte de una idea preconcebida de las cosas y que todos se tendrían que acomodar a eso y esto nos va a llevar a situaciones muy difíciles. Entonces yo creo que la posibilidad de generar estos espacios nuevamente y de que se trabaje ayudaría a fortalecer el sistema de democracia.

Entrevistadora: ¿Qué impacto crees que tuvo, ya sea del área a la que pertenecías, o en la gestión, esta participación tuya como representante del gremio?

Entrevistado: Mirá, en el ámbito educativo yo creo que tuvo poco impacto, ahora la verdad. Yo creo que además por los propios perfiles de los ministros. La educación sobre todo en la última gestión, pero en ocho años yo creo que no era un ministerio predispuesto mucho a escuchar; lo que pretendía que los otros actores que sean de alguna manera subalternos a la política del ministerio y no había mucho margen de discusión. Por lo menos es mi visión y es la realidad que nosotros hemos vivido. Entonces, desde ese punto de vista no se registran mayores efectos positivos de lo que ha sido la participación.

Entrevistadora: ¿se expusieron los resultados o algunos mecanismos de seguimiento y monitoreo de lo que se trató en ese Diálogo Social?

Entrevistado: Por lo menos yo no los percibí, si hubo quizá no tomé conocimiento pero no lo registro.

Entrevistadora: ¿se habían capacitado a las personas que iban a participar de este Diálogo Social o directamente se hizo la convocatoria?

Entrevistado: No, se hizo la convocatoria. Por lo menos en el área nuestra llegó la invitación y fuimos a participar y ahí era un poco relacionado. O sea, básicamente a partir de lo que uno traía como experiencia con el sector fue la participación. Que puede haber habido otros sectores que se han dado distintos pueden ser. Yo he visto que en ciertas áreas había un mayor desarrollo de los temas, una discusión más técnica. En el caso nuestro fue también bastante más superficial si se quiere la discusión. Entonces, eso marca que quizá ha habido cuestiones diferentes según las áreas de abordaje de los temas. Después podrían haber surgido otros centros de participación donde exponer las demandas particulares de cada sector.

Entrevistadora: O sea, ¿ha sido como un puntapié en ese sentido para conocer lo que pasaba en la temática? Yo creo que sí. Yo creo que sí. Sí había cierta conciencia. O sea, uno no había puesto tantas expectativas en el sentido de que pensaba que de ahí iban a salir directamente las políticas. Pero sí una forma de conocer la opinión de la sociedad de una manera si se quiere su organicidad. Quizá hubiera sido también necesario darle más continuidad inmediata, ¿no? O sea, no una reunión y después también generar si se quiere espacios propios de que esto hubiera persistido en el sentido, bueno, nos reunimos dentro de 15 días, dentro de un mes, no sé. ¿Cómo lo hacen? Pero yo entiendo también que como esto estaba ligado a las

distintas áreas de gobierno, o sea, no puede de pronto la Secretaría de Planeamiento tomarse la atribución de ser a suerte de porque este sería un rol un poco de jefe de ministro. Uno lo entiende políticamente, pero por eso yo creo que mucho tiene que ver con la voluntad de los actores, sobre todo de los actores que provienen del Estado, del gobierno, ¿no? Porque son por ahí los que tienen a veces más dificultades para poder acceder, no en el sentido de posibilidad, sino de esa capacidad política de generar ámbitos de escucha, porque de última esto puede verse un puntapié para generar una. Hablo de educación, que en mi área, bueno, tenemos una mesa de diálogo que se lo ha pedido por otro rumbo y fuera de este ámbito, la educación siempre, pero que no se dio de una manera articulada. Porque muchas veces lo que uno percibía de que las autoridades educativas querían era, bueno, vos te sentas a charlar, pero no me generes problemas. Y eso es imposible. O sea, porque uno representa sectores distintos, necesidades, intereses distintos, entonces, yo creo que en algunos actores del gobierno, y esto han sido muchos años, o sea, que han pasado distintas gestiones, en algunas no había ni la voluntad, ni a veces la madurez política, cómo entender que uno está hablando con distintos sectores que representan realidades, necesidades, intereses distintos, y por lo tanto que la conflictividad forma parte de ese vínculo. Lo que pasa es que cuando vos generás un vínculo de diálogo, esa conflictividad se encausa de manera distinta cuando no existe. Porque cuando no existe, ¿qué te queda? El reclamo callejero, el conflicto más público. En cambio, cuando existe en el ámbito del diálogo, podés llevar adelante un tipo de negociaciones, de charlas que pueden buscar otro camino de resolución.

Entrevistadora: vos querés hacer alguna reflexión o algo que por ahí no te ha preguntado.

Entrevistado: revisando lo que ha sido esa experiencia por lo menos lo personal me genera una expectativa muy interesante. Me parecía una movida muy, pero muy muy buena en el sentido de que, bueno, que se abría la posibilidad de tener uno, por lo menos, una voz. Porque tampoco uno a veces pretende de que lo que uno plantea sea lo que hay que hacer. Pero por lo menos una voz de una perspectiva de abordaje. Lo que sí creo es que por ahí a veces se quedó más en la superficie y no se fue más a fondo. Probablemente tengan que ver lo que ya he dicho varias veces, que en realidad la política la tienen que ejercer distintos ministerios y ahí quizás haya una suerte de, bueno, de dificultad. Porque también habría que ver qué ya tenía las distintas reparticiones al momento de esta convocatoria. Porque algunos habrán dicho sí, metele para adelante a la Secretaría y otros han dicho sí pero pensando... O negociamos los temas. Capaz que algunos lo han tomado, bueno, que hagan catarsis algunos y otros no quieren escuchar. O sea, en ese sentido me parece que no es una situación sencilla porque para que esto sea fructífero, primero te da la decisión política del gobernador. Porque al fin y al cabo el rol de una Secretaría de Planeamiento no deja de ser técnico. Si bien hay un ejercicio político en estas convocatorias, pero no deja de ser técnico a medida que convoca a distintos sectores que tienen que ver con, bueno, la Secretaría evidentemente hace de alguna manera un ámbito, un punto de confluencia de personas. Las distintas propuestas o proyectos de gobierno de los distintos sectores y entonces a partir de ahí es como darle organicidad a un proyecto político. Pero bueno, también el funcionamiento de esto depende de la particularidad de cada ámbito y ahí es donde se empiezan con dificultades porque hay gente que contra el funcionario más permeable y otro mucho más celoso de su propio espacio.

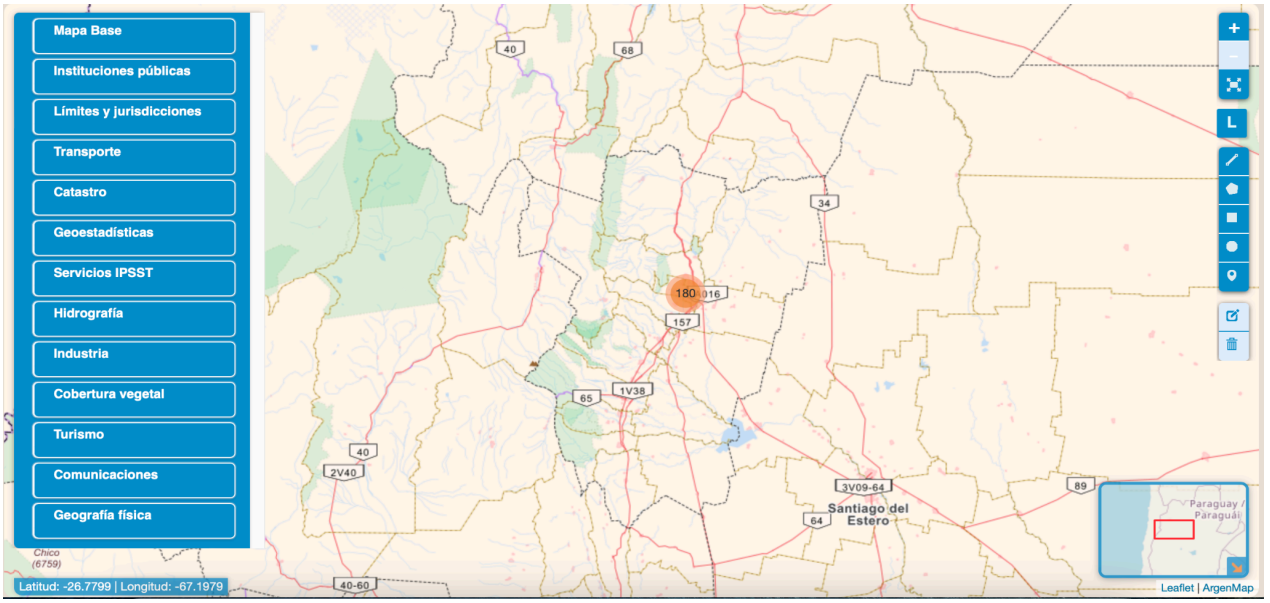
3. Sistema Estadístico Provincial de la provincia de Tucumán

https://leyes.tucuman.gob.ar/scan/scan/leyes/L-6556-01061994.pdf

https://sep.tucuman.gob.ar/

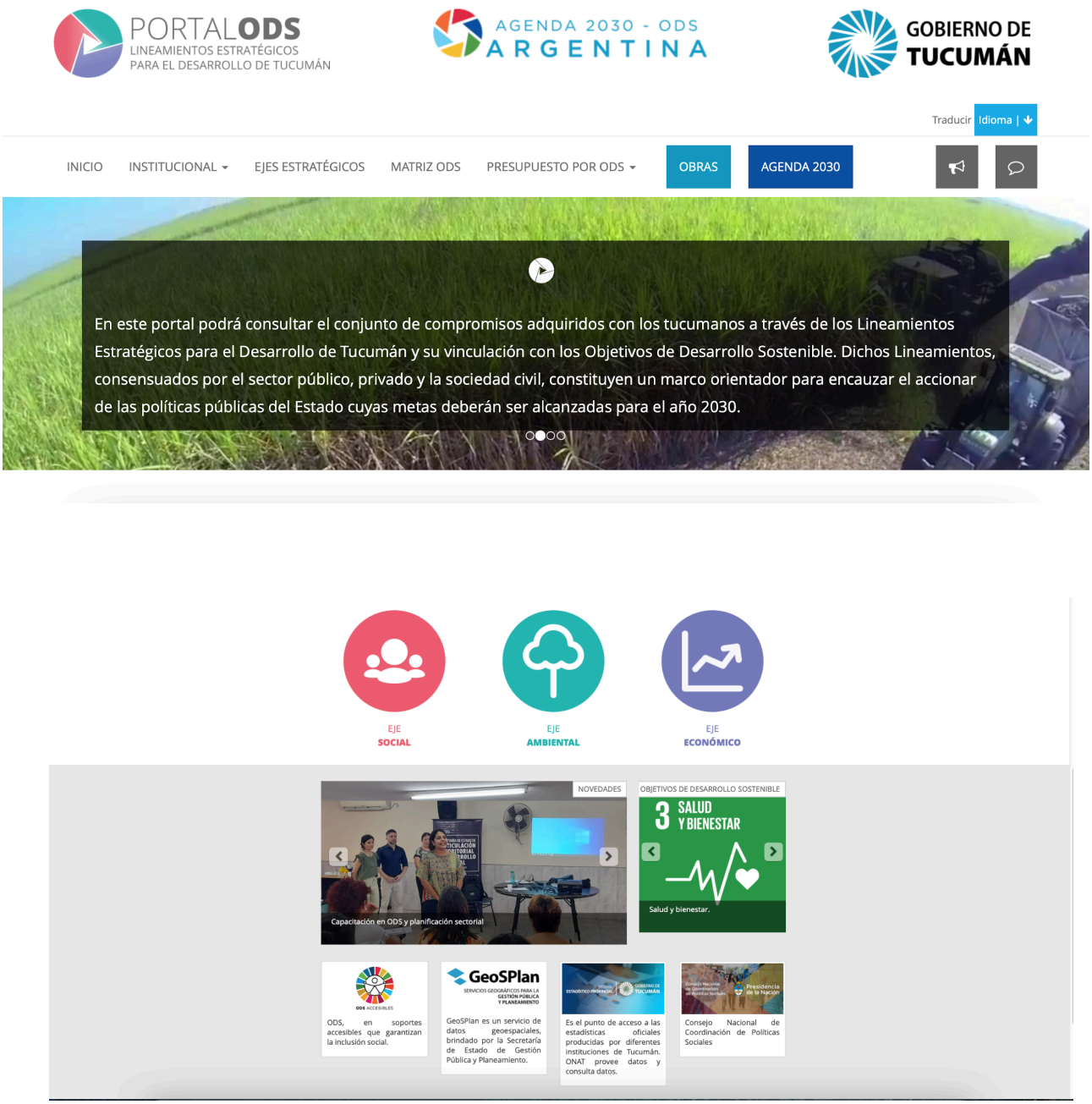
4. Infraestructura de Datos Espaciales de Tucumán

https://idet.tucuman.gob.ar/



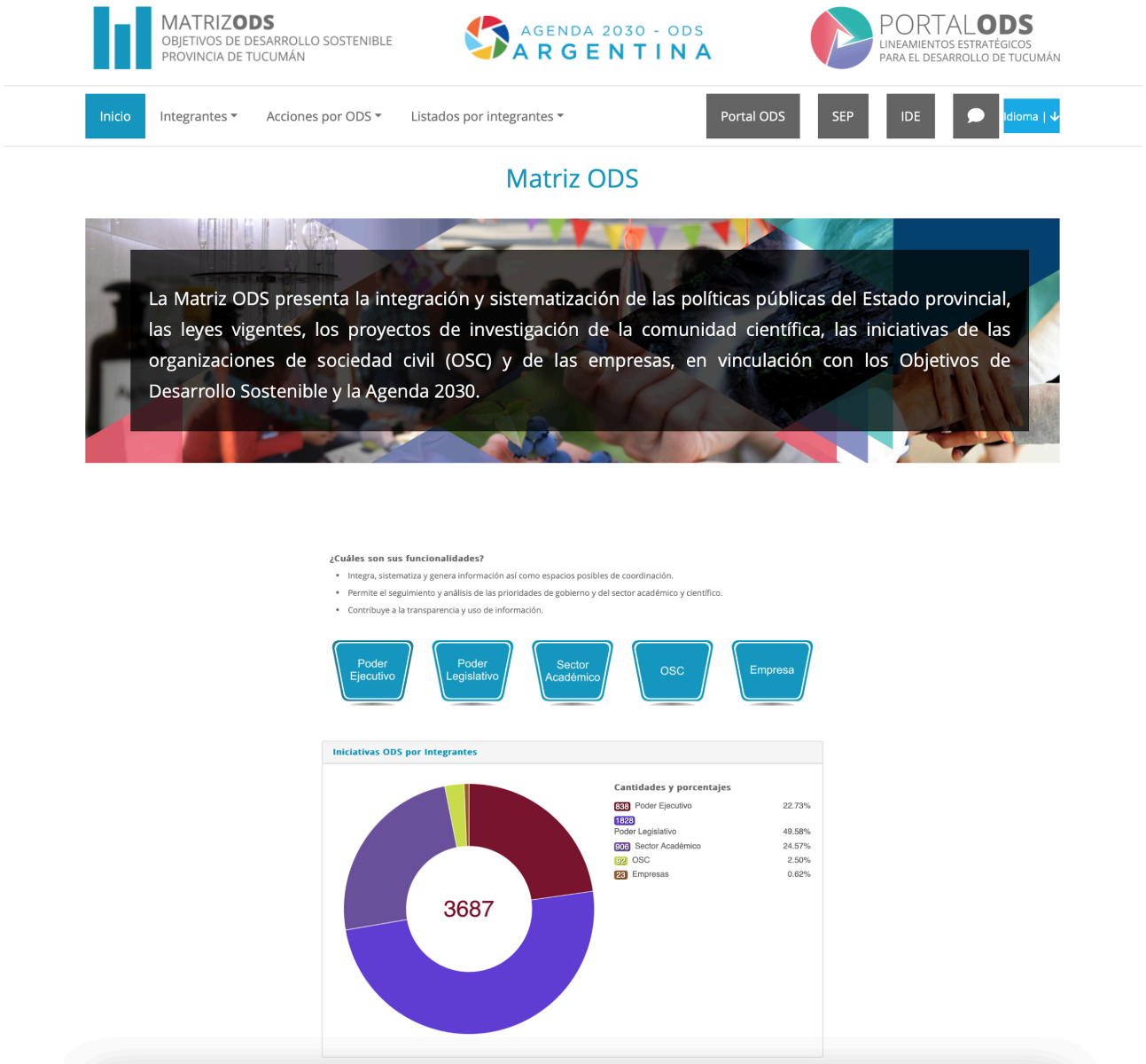
5. Portal LED - ODS

https://ods.tucuman.gov.ar/



6. Matriz estratégica de la provincia

https://matrizods.tucuman.gob.ar/



7. Ley de planificación provincial N 8839

https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180926_143138_Ley_de_Planificaciyn_8839.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos H. (2013) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. 1ª ed.*- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- Berretta, N. y Kaufmann, J. (2011). *Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales. Módulo 2. La planificación orientada a resultados.* PRODEV-INDES. BID.

- Bonfatti, A. y Galassi, R. (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. - 1a ed. - Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de: https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf

- Gobierno de Tucumán. (2007). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social 2007-2016.* Recuperado de: https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180910_120000_1.%20LEDES%202007-2016.PDF

- Gobierno de Tucumán. (2010). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016-2020*. Recuperado de: https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20181001_113121_2._LED_2010.pdf

- Gobierno de Tucumán. (2014). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2016-2020*. Recuperado de: https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180905_102348_3._LED_2013.pdf

- Gobierno de Tucumán. (2018). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo 2030.* Recuperado de: https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190204_141639_Lineamientos_estratygicos_para_el_Desarrollo_de_TucumyAn_2030.pdf

- Gobierno de Tucumán. (2020). *ODS Tucumán Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo 2030.*Recuperado de: https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20200831_151559_ODS_TUCUMyEN_Lineamientos_Estratygicos_para_el_Desarrollo_2030.pdf

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación (4ta ed.)*. McGraw-Hill.

- Iglesias Alonso, Á. (2010). *La Planificación Estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: Análisis de caso*. Cuadernos de Gestión, 10(1),101-119. [fecha de Consulta 16 de Mayo de 2022]. ISSN: 1131-6837. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274319556005

- Juárez, M. (2014). *La inserción internacional de la Provincia de Tucumán durante el periodo 2003-2011: Una mirada desde su diseño institucional.* [Tesis de maestría, FLACSO, Universidad de San Andrés]. Recuperado de: https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6329/1/TFLACSO-2014MJ.pdf

- Leiva Lavalle, J. Autor. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina.* Santiago de Chile: ILPES/CEPAL

- López Veneroni, F., (2011). *Jürgen Habermas o la crítica pragmática de la comunicación: Las posibilidades de un Diálogo Social*. Revista Mexicana de Opinión Pública, (10), 17-27.

- Matus C. Autor. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas, ILPES / Fundación Altadir.

- Matus C. Autor. (2007). *Adiós Señor Presidente*. EdUNLa.

- Neirotti, N. Autor (2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales.* Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Redín, M. Autora; Alí, P. Autora; Poggiese, H. Autor. (1999). *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad.* FLACSO Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20121207011722/poggiese.pdf

- Subirats, J.; Knoepfel, M.; Larrue, C., y Varonne, F. (2008). A*nálisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Book Print Digital.

- Uriarte, O., (2006). *Diálogo Social: Teoría y Práctica*. Universitat Pompeu Fabra.

- Viedma, M. C. (2018). *Apuntes para una lectura de Carlos Matus desde los debates sobre "estilos de desarrollo".* Sociohistórica, 41, e047. https://doi.org/10.24215/18521606e047 CEPAL.1998. Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados. Volumen I. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Vilas C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Remedios de Escalada, EdUNLa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ander-Erg, E. Autor. (2007). *Introducción a la planificación estratégica.* Buenos Aires: Lumen.

- Bernazza, C. Autora. (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma.* Argentina: FLACSO.

- Carnovale, N. y Beretta, D. (2019). *Participación ciudadana a nivel subnacional: La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario.* Temas y Debates, (38), 151-167. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2019000200006&lng=es&tlng=es

- Castellón, M. (2003). *Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo. Temas Sociales,* (24), 354-366. Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152003000100029&lng=es&tlng=es

- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. Autores. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

- Giannotti, E., Vásquez, A., Galdámez, E., Velásquez, P., & Devoto, C.. (2021). *Planificación de infraestructura verde para la emergencia climática: aprendizajes desde el proyecto "Stgo+", Santiago de Chile.* Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 30(2), 359-375. Epub August 27, 2021. Recuperado de: https://doi.org/10.15446/rcdg.v30n2.88749

- Olterami, J., & Guerrero P, X. (2003). *Planificación participativa en áreas protegidas con comunidades indígenas: el caso del Parque Nacional Chiloé*. *Bosque (Valdivia)*, *24*(2), 69-78. Recuperado de: https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002003000200008

- Vanegas López, M., & Matus Gardea, J.. (2018). *Hacia una planeación participativa de la política forestal en México*. Sociedad y ambiente, (18), 45-69. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-65762018000300045&lng=es&tlng=es.

Sitios de Internet consultados

- https://sep.tucuman.gob.ar/
- https://idet.tucuman.gob.ar/
- https://ods.tucuman.gov.ar/
- https://matrizods.tucuman.gob.ar/

Documentos oficiales consultados

- Ley N° 6556 de creación del Sistema Estadístico Provincial. Disponible en: https://leyes.tucuman.gob.ar/scan/scan/leyes/L-6556-01061994.pdf
- Ley Nacional de Estadística N° 17.622. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24962/texact.htm
- Ley N° 8839 de planificación de la gestaron pública provincial. Disponible en: https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180926_143138_Ley_de_Planificaciyn_8839.pdf

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Matriz de evaluación de la estrategia metodológica …… 24

Tabla 2: Matriz de actores …….. 95

ÍNDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Tasa neta de escolarización de la EGB III, y combinada EGB III y Polimodal… 50

Gráfico 2: Tasa de abandono de EGB I y II y Tasa de abandono de EGB III y Polimodal… 51

Gráfico 3: Porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza…….. 52

Gráfico 4: Tasa de actividad y desocupación…….. 53

Gráfico 5: Trabajo no registrado…… 54

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ediciones del Diálogo Social …… 80