PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Autor

PEREZ MONCUNILL, Estela; GARCIA, Ignacio; REY, Florencia

E-mail

estela_perezmoncunill@yahoo.com.ar

Eje temático

Administración

Palabras clave: Participación ciudadana – Políticas públicas – Ciudadanía – Proyecto Político

Resumen

En las dos últimas décadas del pasado siglo, los gobiernos locales latinoamericanos experimentaron significativas transformaciones políticas. Parte de esta transformación se vio plasmada en la implementación de políticas e instituciones de participación ciudadana. La cuestión de la participación ciudadana muestra un recorrido de progresiva relevancia que ha multiplicado las experiencias participativas a lo ancho de toda la región. Se trata de un tema de especial importancia para los procesos de construcción democrática y de ciudadanía.

El análisis de la participación ciudadana, como formas de intervención de la ciudadanía en las cuestiones públicas, resulta inseparable de la indagación sobre las políticas públicas y el Estado. Sabemos que las políticas públicas son las respuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

Por otra parte, como sabemos, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación. Es en el ámbito local donde lo público se hace posible, puesto que existe un acercamiento real entre política y vida cotidiana. Con la idea de subrayar el fuerte sentido político de la participación, y por tanto, la centralidad del Estado en la interacción con la sociedad, nos interesa

examinar la perspectiva de los funcionarios municipales que tienen a su cargo las políticas públicas.

1. Objetivos

- Reconstruir los perfiles socio-laborales y académicos de los funcionarios a cargo de las políticas públicas municipales.

- Explorar las representaciones socio-políticas de los agentes municipales referidos, así como las estrategias y mecanismos que implementan.

2. Nota metodológica

Este trabajo toma como primera fuente de información una Encuesta de Percepción que aplicamos en los últimos meses de 2014 en la ciudad de Santa Fe. Nos planteamos como propósito analizar el estado de situación de la ciudad, desde la perspectiva de la percepción de la ciudadanía sobre su calidad de vida. Entendiendo que la calidad de vida, como propósito superior de las políticas públicas, se asocia a la satisfacción del conjunto de necesidades que conciernen a la existencia y bienestar de los ciudadanos.

Asimismo, intentamos establecer la relación entre calidad de vida y participación ciudadana, puesto que creemos que la buena gestión de calidad de vida urbana requeriría la implicación de los sectores afectados por los procesos, de ahí que se intente establecer esta articulación. Para poder interpretar esa relación, indagamos en el nivel de información que tienen los santafesinos sobre las instituciones municipales y sobre las políticas públicas, como condición necesaria para poder participar activamente en ellas. Aquí se observa el contraste entre la oferta de políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desconocimiento de éstos sobre las mismas. Y, consecuentemente, los indicadores de participación activa de la ciudadanía en las políticas públicas locales muestran valores muy escasos.

Los resultados obtenidos llevan a indagar en los agentes municipales a través de instrumentos cualitativos. Durante el mes de octubre de 2016 se realizó a diferentes funcionarios del gobierno de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe una encuesta que indaga sobre el interés sobre la política, la participación y las acciones colectivas. Se encuestó mayoritariamente a funcionarios con rango de secretaría o subsecretaría debido a que nos interesaba la opinión sobre estos aspectos de personas que tienen bajo sus

responsabilidades laborales cotidianas buena parte de las decisiones públicas y en consecuencia de las políticas públicas que moldean la calidad de vida de los/as ciudadanos/as. El instrumento utilizado, si bien fue estandarizado debido a que la disponibilidad de tiempo de los encuestados por lo general es escasa, contiene preguntas formuladas con el objetivo de recabar opiniones sobre temas sensibles y de profundidad que nos permitan comprender desde qué cosmovisión actúan y qué importancia le atribuyen a la participación de la ciudadanía en la misma.

3. Introducción

En las dos últimas décadas del pasado siglo, los gobiernos locales latinoamericanos experimentaron significativas transformaciones políticas. Parte de esta transformación se vio plasmada en la implementación de políticas e instituciones de participación ciudadana.

La cuestión de la participación ciudadana muestra un recorrido de progresiva relevancia que ha multiplicado las experiencias participativas a lo ancho de toda la región. Se trata de un tema de especial importancia para los procesos de construcción democrática y de ciudadanía.

Es indudable, sin embargo, que la complejidad de los procesos de interacción entre la sociedad y el Estado requiere de una mirada más aguda sobre el fenómeno. Es necesario tener en cuenta múltiples variables: aquellas vinculadas con el contexto político, tales como la demanda ciudadana de participación, la existencia de voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central o la fragmentación del sistema local de partidos; condicionan el alcance de los diseños participativos.

De ahí que sea abundante la literatura sobre la materia.

Aquella surgida en los años ´80 y ´90 enfoca el análisis en las organizaciones de la sociedad civil, considerando el surgimiento de las mismas como parte de un proceso que tiene lugar en un escenario que se caracteriza por la redefinición del papel del Estado y del mercado en la vida social, con masivos procesos de privatizaciones, así como también por una crisis de legitimidad de los gobiernos y de los partidos políticos que vieron debilitado su papel como espacios de representación de los intereses de la ciudadanía.

Estas visiones jerarquizan el rol que juega la sociedad civil en las decisiones estatales, de ahí que se las caracterice como perspectiva "**socio-céntrica**" (Rofman, 2016). El auge de esta concepción en las dos últimas décadas del siglo XX apunta a la participación comunitaria, lo cual implica que la acción de los participantes, se acotaba a los problemas de su comunidad y corría por canales separados de los procesos de decisión política (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, 2001; González Bombal y Villar, 2003; entre otros).

Más tarde se fortalece la perspectiva que orienta la mirada al potencial político de la acción colectiva (Svampa y Pereryra, 2003; Cheresky, I. 2006, entre otros) aunque también en esta corriente se concibe a la sociedad civil como un espacio separado del orbe estatal. Por tanto, ninguna de ellas se inclina por indagar en la dinámica interna del Estado y de las políticas públicas.

La participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, remite a la multiplicidad de prácticas de intervención de la sociedad en la definición y la gestión de los asuntos públicos.

La noción de lo *público*, desde esta perspectiva, supone que los asuntos que ocupan la atención de los sujetos en sus experiencias participativas no se restringen a las problemáticas que afectan a los involucrados, sino que remiten a cuestiones de interés colectivo. Y quien representa ese interés general, el interlocutor institucional, es el Estado. La participación ciudadana construye, de este modo, un espacio de interacción entre sociedad y Estado que hemos denominado, siguiendo a Cunill Grau (1997), el ámbito público no estatal: el espacio de acción de la sociedad en torno a cuestiones de interés público.

Esto implica comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado (Cunill Grau, 2004). De ahí la posición central que ocupa el Estado en los procesos participativos, no sólo como uno de los actores intervinientes en las experiencias de interacción, sino, principalmente, en su rol de representación de lo público. Esta mirada se enfoca hacia la dinámica interna del Estado en los procesos participativos. Los argumentos que fundamentan el valor de la participación ciudadana, entonces, están encaminados hacia un horizonte de democratización de la sociedad en su relación con el Estado, pero también apuntan a la democratización interna del Estado (Ziccardi, 2004).

El sentido político de la participación adquiere, a partir de esta concepción, total centralidad en el debate. La participación refiere a la intervención de la sociedad en políticas públicas de bienestar, e incide así en la orientación de la acción del Estado, lo que fundamenta el contenido político de la participación. Ya que, los procesos de participación constituyen, en sí mismos, formas de disputa por el poder.

Una de las principales interpretaciones que podemos definir como socio-céntricas, siguiendo a Adriana Rofman, (2016) de la participación ciudadana asocian a ésta con la *estrategia de la incidencia*. Este último término engloba un conjunto de modalidades de movilización política de la sociedad civil con vistas a influir sobre el Estado pero resguardando su autonomía, esto es, su posición de exterioridad en relación con el poder estatal (Leiras, 2007; Acuña, 2007).

Las más variadas experiencias de articulación de la sociedad civil con instancias estatales para la gestión conjunta de políticas públicas dan cuenta de la densa trama de interacción entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de acción pública (Rofman, 2014).

Si se adopta una perspectiva sobre la participación que ponga de relieve la interacción de la sociedad civil con el Estado, y se interese por las diversas modalidades de intervención de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, queda claramente trazada la línea que relaciona estos dos campos de análisis.

Por tanto, el análisis de la participación ciudadana, como formas de intervención de la ciudadanía en las cuestiones públicas, resulta inseparable de la indagación sobre las políticas públicas y el Estado.

Sabemos que las políticas públicas son las respuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. No obstante, interesa discurrir con mayor atención en esta definición, con Aguilar Villanueva (1996) quien señala que una política pública es «en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce».

La indagación sobre las políticas públicas constituye uno de los contenidos principales de la ciencia política y, más específicamente, de la

administración pública y de los estudios sobre el Estado. El interés creciente por este tema se ha mostrado sostenido a lo largo de las últimas décadas, ante la evidencia de la complejidad del Estado.

Pero, la producción en este campo ha estado mayormente dirigida a comprender y sistematizar la dinámica interna de los procesos de producción de políticas públicas, es decir, orientada a conocer cómo se formulan y se aplican las políticas, a evaluar sus resultados y a identificar sus dificultades, con el fin de proponer líneas de acción para alcanzar la superación en la acción del Estado.

Desde esta mirada se concibe la estructura estatal circunscrita a su expresión organizacional –el aparato estatal– o a los aspectos normativos –el marco jurídico institucional–, restringiendo así el sentido de lo estatal a sus manifestaciones empíricas más concretas. En términos de O'Donnell (1985), se reduce el Estado a sus "objetivaciones concretas", es decir, a la administración pública o a la burocracia.

Los enfoques de base sociopolítica, en cambio, plantean que el conjunto de las políticas públicas constituye la manifestación de interacciones entre instancias estatales y fuerzas sociales que movilizan a la sociedad en un momento determinado. Las intervenciones del Estado se deciden y se despliegan en el marco de sus relaciones con los actores e instituciones no estatales. Y es así como se establece el nexo con la perspectiva de la participación ciudadana.

Es necesario subrayar el sentido político de la acción estatal, es decir entender las políticas públicas como un conjunto de decisiones institucionalizadas que intervienen en un proceso de interacción política en torno a una situación problemática.

En la ya clásica formulación de Oszlak y O'Donnell (1981), las políticas públicas pueden ser entendidas como "acordes" de un proceso social tejido en torno a una cuestión socialmente problematizada. Las intervenciones del Estado se construyen en una dinámica de relaciones de colaboración y conflicto con la sociedad, un proceso que va reconfigurando de manera permanente el contenido de la cuestión abordada por la política y las estrategias de los actores.

El enfoque de la gobernanza, de importante vigencia en el debate político y académico actual, recupera esta visión acerca de las articulaciones

Estado-sociedad. Para esta corriente, el modelo jerárquico-centralizado en la producción de políticas ya no resulta adecuado para atender la complejidad de la agenda pública. Esto lleva a valorar el papel que juegan los actores e instituciones de la sociedad en el proceso. Las redes de interacción de múltiples actores y niveles, más horizontales, podrían sostener un gobierno más eficaz y básicamente más democrático. (Mayntz, 2006; Martí, Blanco y otros, 2016).

Por todo ello, entender las políticas públicas como un espacio de interacción entre actores estatales y no estatales, como acciones decididas y gestionadas por actores públicos, privados y sociales, conduce a situar la cuestión de la participación como un aspecto central del análisis de las políticas estatales.

En el análisis de esta relación entre políticas publicas y participación ciudadana, es abundante la literatura que orienta la mirada a los espacios y los mecanismos a través de los cuales se implementan estas políticas participativas. Aquí el foco está puesto en los dispositivos participativos, algunos los analizan en términos de resultados (Font, Blanco, Comá y Jarque, 2010), evaluando además la representatividad de quienes participan y la capacidad de los mismos para legitimar a las instituciones y a las políticas definidas mediante procesos participativos. Otros complejizan el análisis interrogando quiénes y cómo participan realmente (Canto Chac, 2010).

Ésta última corriente remite a las diversas experiencias de participación ciudadana, que difieren por el específico contexto en el que se desarrollan, de la posición y los recursos de poder que tengan sus diversos actores y de los desarrollos del régimen político. En síntesis, observa la importancia de analizar los recursos con que cuentan los ciudadanos para desplegar acciones participativas. Esta diversidad de recursos origina niveles diferentes de participación. Y, en ese sentido, cabe preguntarse si ¿es la demanda social o la oferta gubernamental lo que condiciona el ejercicio activo de la participación de los sujetos en los asuntos públicos?

4. El concepto de ciudadano

La recuperación del concepto de participación ciudadana trae consigo la necesidad de definir *quién es ciudadano;* definiéndolo como “sujeto que reivindica sus derechos y que es activo en la vida pública, que sabe que a título individual es titular de todos los derechos pero cuyo ejercicio, reconocimiento y garantía requiere de la concurrencia de la acción colectiva”. (Dagnino, 2005)

En este sentido, parece oportuno retomar la definición de Eduardo Bustelo (1998) del concepto de ciudadanía, a partir de la construcción de una tipología que distingue entre ciudadanía asistida y ciudadanía emancipada, la cual remite a proyectos políticos diferentes y antagónicos.

Por su parte, Hugo Quiroga (2006) plantea la necesidad de establecer un nuevo encuentro con el concepto de ciudadanía. Asegura que, la construcción de ciudadanía se apoya en dos conceptos: la participación política y la pertenencia a la comunidad, puesto que, en sentido estricto, "lo que define a la ciudadanía es el concepto de participación política". Entendida como el derecho que habilita a los individuos a *tomar parte* en el proceso de deliberación y decisión, "*la participación política convierte a los hombres en ciudadanos".*

Estas consideraciones nos llevan a interrogar el lugar que ocupan los mecanismos de participación ciudadana, que son exhibidos por los funcionarios con capacidad decisoria en el Estado como "espacios de construcción de ciudadanía".

Esta afirmación está puesta en tela de juicio por algunos autores que entienden que las prácticas que efectivamente se desarrollan en el marco de los llamados "dispositivos participativos" suponen una ampliación, pero al mismo tiempo una disminución de la noción de ciudadanía. Por un lado, se trata de pensar la ciudadanía como activa y como en construcción: ésta no depende de derechos pasivos sino del involucramiento de los ciudadanos. Pero, por otro lado, la ciudadanía queda asociada a prácticas de gestión del entorno inmediato, en las que el ciudadano se convierte en vecino y su actividad participativa se identifica muchas veces con el reclamo. (Annunziata, 2015).

Podría decirse que, desde la perspectiva de algunos funcionarios que tienen a su cargo estos dispositivos, no se los concibe como un espacio político, lo cual evidencia que la "construcción de ciudadanía" no es considerada "política", no tiene que ver con una "politización de la ciudadanía". Dichas prácticas tienden a producir una lógica de fragmentación, y a priorizar la gestión sobre la política y al "vecino genuino" sobre el ciudadano politizado. A partir de esta lógica, ocurre con frecuencia que los dispositivos participativos parecen convertirse en "ventanillas de reclamos". Como los ciudadanos participan motivados por una preocupación de su entorno inmediato, de su esquina, de su cuadra, de su barrio; se pierde de vista el potencial transformador de la herramienta participativa. (Annunziata, 2011, 2012).

5. Lo local como escenario privilegiado para la participación

Como sabemos, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea.

La noción de ciudadanía esta relacionada con el Estado nación, pero es en el ámbito local donde se construye el sentido de la ciudadanía, debido a que es allí donde lo público se hace posible, puesto que existe un acercamiento real entre política y vida cotidiana, y es donde la gestión pública resigna poder para ampliar los espacios de participación a nivel local. La identidad ciudadana se construye a partir de ejercer derechos y deberes, pero ambos adquieren su verdadera definición en las prácticas sociopolíticas locales y cotidianas.

Es por ello que decidimos, desde hace algunos años, concentrar la mirada en el Municipio de la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia, para realizar nuestras investigaciones. En trabajos anteriores, pusimos el foco en las organizaciones de la sociedad civil de Santa Fe. Se trata de un universo amplio y extendido, compuesto por una gran cantidad de organizaciones de variado tipo que se abocan, de las más disímiles maneras, a prácticamente todos los aspectos de la vida social y cultural. Su presencia social es débil y la tasa de mortalidad de las mismas pareciera ser alta, a juzgar por las modificaciones que se producen en los datos tomados entre 1996 y 2007. Algunas de las organizaciones constituyen simplemente un fenómeno mediático, que emerge en el espacio público como consecuencia de alguna coyuntura social y política conflictiva [1] y que desaparece en la medida en que el problema se atenúa o pierde interés en los medios de comunicación.

En ese universo tan heterogéneo pudimos identificar dos grandes grupos – a través de las verbalizaciones de sus dirigentes – uno *tradicional*,

[1] Es necesario recordar aquí la multiplicidad de organizaciones de muy variado tipo que surgieron con la crisis de 2001, como las asambleas populares, los clubes de trueque, los movimientos de trabajadores desocupados, entre otros. Todo esto imprimió a la sociedad argentina una cierta dinámica asamblearia que tuvo su pico entre los últimos meses de 2001 y los primeros de 2002. En la ciudad de Santa Fe, se presentó nuevamente una situación similar con motivo de la catástrofe hídrica de abril de 2003, que dejó las tres cuartas partes de la capital santafesina bajo el agua. Como consecuencia de dicho fenómeno, emergen en el espacio público numerosos grupos de ciudadanos afectados por la inundación, de los cuales son muy pocos los que hoy permanecen.

filantrópico, que desarrolla acciones benéfico-asistencialistas, inspiradas muchas veces en un sentido religioso, y cuya visión está más vinculada a la caridad y la beneficencia. Y por otra parte, aparece un segundo conjunto de organizaciones que podríamos considerar *modernas*, y que se constituyen a partir de prácticas de participación sostenidas en fuertes motivaciones transformadoras, de contenido colectivo, desarrolladas por OSC que contribuyen a alcanzar conquistas sociales e incidir en las políticas públicas.

En trabajos más recientes planteamos como propósito analizar el estado de situación de la ciudad de Santa Fe, desde la perspectiva de la percepción de la ciudadanía sobre su calidad de vida. Entendiendo que la calidad de vida, como propósito superior de las políticas públicas, se asocia a la satisfacción del conjunto de necesidades que conciernen a la existencia y bienestar de los ciudadanos.

Asimismo, intentamos establecer la relación entre calidad de vida y participación ciudadana, puesto que creemos que la buena gestión de calidad de vida urbana requeriría la implicación de los sectores afectados por los procesos, de ahí que se intente establecer esta articulación. Para poder interpretar esa relación, indagamos en el nivel de información que tienen los santafesinos sobre las instituciones municipales y sobre las políticas públicas, como condición necesaria para poder participar activamente en ellas. Aquí se observa el contraste entre la oferta de políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desconocimiento de éstos sobre las mismas. Y, consecuentemente, los indicadores de participación activa de la ciudadanía en las políticas públicas locales muestran valores muy escasos.

Por último, con la idea de subrayar el fuerte sentido político de la participación, y por tanto, la centralidad del Estado en la interacción con la sociedad, nos interesa examinar la perspectiva de los funcionarios municipales que tienen a su cargo las políticas públicas participativas. Pretendemos indagar en el plano subjetivo de la dimensión política de la interacción. El acento estaría puesto en los contenidos *ideacionales*, esto es, los significados subjetivos que construyen la realidad histórica de los dirigentes políticos y funcionarios, concebidos como actores sociales y políticos. (Berger, P. Y Luckmann, T., 1968). Se alude aquí a un diverso espectro de fenómenos culturales y simbólicos, que dotan de sentido a la institucionalización de las relaciones de poder y a los conflictos que dichas relaciones generan**.**

6. Los proyectos políticos

El interés en esta dimensión de análisis se basa en la idea de que en estas interacciones está en juego la disputa por la construcción democrática, entendiendo este proceso como una lucha por la hegemonía que libran actores sociales y políticos, articulados de maneras específicas, que defienden diferentes **proyectos políticos**, esto es, combinaciones de intereses, ideas, valores, principios y programas de acción.

La noción de proyecto político está siendo utilizada aquí para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos. Esta definición simple, vinculada al pensamiento gramsciano, implica enfatizar la intencionalidad como componente de la acción política, afirmando, en consecuencia, el papel del sujeto y de la agencia humana como dimensiones fundamentales de la política. (Dagnino, E; Olvera, A. y Panfichi, A., 2006).

Partimos del supuesto de que los proyectos políticos no se reducen a estrategias de actuación política en el sentido estricto, sino que expresan, direccionan y producen significados que integran matrices culturales más amplias.

Esta definición de proyecto político no se limita a formulaciones sistematizadas y abarcadoras como los proyectos partidarios, por ejemplo, sino que recubre una amplia gama de formatos en los cuales las representaciones, creencias e intereses se expresan en acciones políticas.

7. Primer acercamiento a los datos

En primer lugar se interrogó a los funcionarios sobre sus datos personales; los encuestados respondieron con respecto a su formación, y aquí cabe destacar que la mayoría ha completado los estudios universitarios. Sin embargo, no existe una relación directa/lógica entre el área donde se desempeñan y la especificidad de los estudios cursados. Si bien es esperable que ciertas áreas de gobierno sean atribuidas a profesiones tradicionales, es importante que los equipos de trabajo y las políticas públicas sean emanadas de conjuntos interdisciplinarios que aporten miradas diversas sobre fenómenos sociales complejos. Además, gran parte de los funcionarios encuestados,

declara haber hecho trabajos académicos o tienen publicaciones sobre las temáticas relativas a su formación profesional.

También nos interesa mencionar que la mayoría de los encuestados ha cursado sus estudios universitarios en la Universidad Nacional del Litoral, comprendiendo que dicha institución cumple un rol importante en la formación de los decisores de políticas públicas, los funcionarios encuestados cuentan con una legitimación institucional-social que es muy valorada por los santafesinos. Los datos arrojados por la encuesta aplicada con anterioridad[2], ubican principalmente a la Universidad Nacional del Litoral y a la Municipalidad entre las principales instituciones que realizan acciones para mejorar la calidad de vida.

Al mismo tiempo, de los datos generados por la encuesta de percepción aplicada en 2014, se desprende que aproximadamente el 60% de los encuestados opina que es bueno el funcionamiento de las instituciones municipales, por lo cual, entendemos que en parte puede ser atribuido a un esquema poco frecuente en el resto del país, donde una única institución forme a los futuros funcionarios de gobierno. Si bien la relación no es directa, comprendemos que la calidad de vida y la calidad de las políticas públicas están asociadas directamente al grado de formación de aquellos que las diseñan y ejecutan. Aunque cuando hablamos de formación no nos referimos a las cuestiones técnicas o académicas solamente, los valores e ideas también son parte de dichas instituciones educativas, una mirada amplia de la realidad social es condición *sine qua non* para que las políticas públicas sean participativas y posibiliten una mejora en la calidad de vida de los/as ciudadanas.

Todos los funcionarios encuestados manifiestan que utilizan una o más redes sociales. El rango etario de los respondentes varía entre los 35 y los 50 años de edad. Ambos datos nos importan, primero subrayar un fuerte componente joven dentro del rango de secretarios o subsecretarios de gobierno y segundo que es destacable que tanto funcionarios jóvenes como no tan jóvenes tengan conocimiento y utilicen frecuentemente las redes sociales como herramienta de comunicación “directa” con la población.

[2] Encuesta de Percepción Ciudadana Santa Fe 2014. Proyecto CAI+D “La ciudad como construcción social. Participación ciudadana y políticas públicas hacia el desarrollo sostenible”. Universidad Nacional del Litoral.!

En lo que hace a la trayectoria laboral de los encuestados, podríamos asegurar que hay un buen número de funcionarios nuevos en la función pública. Esto, también se vincula con la edad de los mismos.

Asimismo, al interrogarlos sobre su trayectoria política, se observa que todos ellos tienen filiación partidaria. No obstante, sólo una minoría declara tener cargo partidario. En el mismo sentido, en un número significativo, los entrevistados afirman participar de diversas organizaciones - gremiales, culturales, religiosas, etc.

En la segunda parte de la encuesta, se indagó sobre opiniones, posiciones y perspectivas de los entrevistados respecto a diferentes cuestiones de orden político, social.

Es interesante señalar como primer dato significativo que, de todos los encuestados al preguntarles sobre: "¿Qué sentimiento le inspira a usted la política? La mayoría contestó que le inspira entusiasmo o compromiso. En tiempos donde se ubica la política como un factor que divide a la sociedad, es importante que el punto de partida de cualquier política pública o participación colectiva sea el bienestar de los/as ciudadanos/as, lo cual sólo se genera desde un espacio de confianza, disparador de las transformaciones o cambios que la ciudadanía genera y espera de aquellos que toman decisiones. Qué pasaría si aquellos que tienen en sus manos la toma de decisiones no confiaran en la política como instrumento transformador?

En el mismo sentido, la mayoría de los encuestados opina que le interesa mucho la política, que siempre discute de política con sus familiares y amigos y que con la misma frecuencia trata de convencer a otros para que compartan su punto de vista.

En cuanto a las opiniones sobre políticas puntuales que el Estado debería mantener como eje, hay un clima de opinión compartido por la mayoría de los encuestados en cuanto a que el Estado debería tener una intervención activa sobre la economía. Así como también sostienen que los juicios contra los responsables de las violaciones de Derechos Humanos durante la última dictadura cívico-.militar deben continuar. En cuanto a las alianzas políticas-económicas que nuestro país debe privilegiar los funcionarios optaron por las categorías "Latinoamérica" o "Mercosur" relegando otras opciones como "Estados Unidos" o "Europa". Al mismo tiempo la mayoría contesta que está a favor del matrimonio igualitario.

Sin embargo y como esperábamos, al preguntar sobre la despenalización del aborto, las respuestas están divididas, la mitad contesta que está de acuerdo y la otra mitad que está en desacuerdo. Si bien la pregunta no aporta profundidad al tema, lo destacable es que generalmente al momento de interrogar ya se tiene una opinión concreta sobre el tema, ha dejado de ser un tema "tabú". Tanto partidarios de la despenalización como los que están en contra, pareciera que aceptan la política como herramienta de expresión/cambio, se entiende que el espectro de lo posible en política depende en gran parte de la capacidad de movilizar recursos, sean humanos o materiales. El hecho de que un conflicto como el aborto deje de estar en el plano de lo discursivo reprimido, sería una buena señal.

Por otra parte, creemos que los funcionarios al expresar que los mayores inconvenientes que tiene la Democracia en Argentina están relacionados con la falta de igualdad y no de libertad, lo hacen en esta sintonía. La vida política en las últimas dos décadas ha sido marcada por la lucha movilizada por diversos intereses. A diferencia de la década de los noventa que implicó el enfrentamiento directo con el Estado que sostenía un modelo de distribución que desembocó en el estallido de una crisis social, política y económica inédita en nuestra historia. La A partir del nuevo siglo las movilizaciones han tenido tal relevancia que muchos conflictos o demandas fueron asumidos por el Estado a través de sus políticas públicas.

Entendemos que las opiniones de los funcionarios, como las diferentes movilizaciones vivenciadas en los últimos años, tampoco son azarosas, son parte de un "clima de época" que se fue construyendo de forma lenta y gradual, hoy este clima se ve amenazado por el retorno de los discursos neoliberales que gobernaron Latinoamérica en las últimas tres décadas del siglo XX. Sólo una ciudadanía libre de expresar sus demandas puede movilizarse en pos de la igualdad.

Al momento de preguntarles sobre ¿Cuál de las siguientes actitudes es en su opinión la más importante para considerar a alguien buen ciudadano? Las opiniones son heterogéneas. Entre las seis categorías de respuestas que se les propuso , los encuestados optaron por las siguientes: "participar en organizaciones y asociaciones"; "ser solidario con la gente que está peor que Usted"; "No evadir impuestos" y "votar en elecciones", dejando de lado las categorías: "no dejarse influenciar por los medios de comunicación" y "adoptar una postura crítica ante los dirigentes políticos. Entendemos que las respuestas no son casuales, las categorías no elegidas entre todos los

encuestados podrían llamarse posturas discursivas personales mientras que las opciones elegidas son acciones políticas en sí mismas.

Si bien no existen respuestas correctas, entendemos que es necesario distinguir los diferentes modos de acción política y el alcance de las mismas, para vislumbrar qué tipo de acciones son necesarias para la construcción de una ciudadanía participativa. De allí que, intentamos recategorizar estas alternativas de respuesta denominando acciones políticas de "responsabilidad" u "obligaciones" a: "votar en las elecciones" y "no evadir impuestos". La primera sería de orden colectivo, en tanto la segunda corresponde al orden individual.

Otras podemos ubicarlas en el plano de las acciones político-sociales voluntarias como ser la "participación en organizaciones o asociaciones" (colectiva) o "ser solidario con la gente que está peor que usted" (individual). (Aguilar Villanueva, 1996)

Así podemos conformar la siguiente tipología de acciones:

Acciones políticas de "obligación/responsabilidad colectiva"	Acciones políticas espontáneas "sociales colectivas"
Acciones políticas de "obligación/responsabilidad individuales"	Acciones políticas espontáneas "sociales individuales"

Todas son necesarias en el plano de la vida política democrática, pero entendemos que las acciones tanto espontáneas como de responsabilidad, siempre que sean colectivas son las enriquecen y potencian la vida en Democracia. La participación que engendra Derechos es la participación colectiva. Sin acción colectiva, no se generan Derechos. No alcanza con que un Gobierno proponga una ley, es la acción colectiva la que provoca un clima de época y, más aún, genera la institucionalización de ciertas demandas que terminan siendo políticas públicas. Esto es lo que, en definitiva, define al ciudadano, "sujeto que reivindica sus derechos y que es activo en la vida pública, que sabe que a título individual es titular de todos los derechos pero cuyo ejercicio, reconocimiento y garantía requiere de la concurrencia de la acción colectiva" (Dagnino, 2005)

Si bien Latinoamérica ha experimentado liderazgos políticos fuertes, las transformaciones que se han alcanzado responden también al clima de época que mencionamos.

Entonces, el desafío es poder fomentar dichas acciones políticas colectivas. La encuesta a los funcionarios municipales nos ayuda a entender las cosmovisiones que dichas personas tienen y que evidentemente influye al momento de pensar y ejecutar las políticas públicas.

Es en el plano del gobierno municipal o local donde la participación resulta más urgente y necesaria, ya que dicho nivel de gobierno es el que se responsabiliza de las necesidades cotidianas que influyen directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Por otra parte, se interroga a los funcionarios encuestados sobre su opinión respecto a los medios de comunicación. Aquí la mayoría responde que no confía en los medios de comunicación, a pesar de que reconocen que influyen bastante en las opiniones y conductas de la gente; ambas respuestas nos ofrecen varios puntos a analizar. Por un lado es entendible que, de un tiempo a esta parte, los medios de comunicación, en nuestro país, hayan perdido la credibilidad y/o la legitimidad para comunicar la realidad. En los últimos años gran parte de la sociedad se ha manifestado en favor de una agenda mediática plural, donde puedan expresarse distintas voces. Sin embargo, los medios de comunicación tradicionales, televisión o diarios, siguen siendo el principal medio de expresión de los funcionarios, sean de rango municipal, provincial o nacional. El porqué de esta relación de desconfianza, reconocimiento de influencia y “utilización”, es meramente económica; es el bajo costo por el cual se accede a un público masivo lo que determina los esquemas publicitarios de gestión política.

Por otro lado entendemos que muchos funcionarios/políticos atendiendo sólo al efecto masivo, efecto que pierde profundidad en el proceso comunicativo, optan por la utilización de mensajes armados y estandarizados para y por los medios de comunicación, que solo apelan a la acción responsable o voluntaria individual del ciudadano, relegando las acciones colectivas. Esta lógica aparentemente se está repitiendo con el acceso a publicidad de bajo costo y segmentada en las redes sociales, los mensajes individuales llaman a los ciudadanos a participar "motivados por una preocupación de su entorno inmediato, de su esquina, de su cuadra, de su

barrio; se pierde de vista el potencial transformador de la herramienta participativa". (Annunziata, 2011, 2012).

No pretendemos ubicarnos en un plano discursivo que apela al pasado como lugar seguro, por el contrario entendemos que es un espacio reciente que necesita ser analizado en profundidad, la publicidad de los actos públicos es necesaria, pero no se puede justificar sólo desde la variable económica. En este sentido, retomando los datos recabados en la encuesta de percepción[3]; indagados sobre el Derecho de acceso a la información pública[4], el 53% de los santafesinos contestó "no conocer" dicha herramienta, mientras que un 35% está satisfecho con poder ejercer ese Derecho. Asimismo sobre la pregunta *¿Cuán satisfecho está usted con la información que brinda a los ciudadanos el Municipio de Santa Fe sobre sus servicios y actos de gobierno?* El 55% responde que no está satisfecho. Mientras que del total de encuestados sólo el 30% contesta que la información a la que tiene acceso es completa. Dentro de los medios utilizados para informarse sobre los actos de gobierno, la televisión local es el más utilizado por los santafesinos, pero el porcentaje no es muy elevado, solo el 27 % de los encuestados se expresó en ese sentido. Los otros medios de comunicación más utilizados son los diarios y radios locales, siendo el 22% de respuestas afirmativas para cada uno. Las redes sociales son utilizadas solo por el 13% de los encuestados. Por lo tanto, masividad no se transforma necesariamente en efectividad de la comunicación.

Sin pretender caracterizar a la ciudadanía santafecina como desapegada de la información, en términos generales existe una falta de interés por el conocimiento de las políticas públicas del gobierno municipal. Las razones de dicho desinterés pueden ser múltiples, aunque intentamos esbozar una respuesta tentativa; si los medios de comunicación según la mayoría de los funcionarios entrevistados ofrecen un relato de la sociedad acorde a sus intereses políticos o económicos, entra dentro de sus responsabilidades de funcionario público buscar alternativas, los medios de comunicación son una opción pero no la única. La capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas desde la participación comunitaria y colectiva puede ser un camino seguro por donde se gane profundidad en los momentos de planificación, si en el mismo proceso de diseño y aplicación está envuelta la ciudadanía. Por lo tanto nos

[3] Encuesta de Percepción Ciudadana Santa Fe 2014. Proyecto CAI+D "La ciudad como construcción social. Participación ciudadana y políticas públicas hacia el desarrollo sostenible". Universidad Nacional del Litoral.
[4] Constitución Nacional. Art. 41.

animamos a conjeturar que una ciudadanía participante de las políticas públicas deja de constituirse como una audiencia meramente receptiva y pasa a ser parte co-constitutiva de lo social y político.

Bibliografía

ACUÑA, C. (2007); *La incidencia política de la sociedad civil;* Ed. Siglo XXI; Buenos Aires.

AGUILAR VILLANUEVA, L.; *La Hechura de las Políticas Públicas*. Estudio Introductorio 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México.1996.

ANNUNZIATA, R.; "Ciudadanía disminuida: la idea de la "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos", en *Rev. Temas y Debates. Revista Universitaria de Cs. Sociales.* Facultad de C. Política y RRII. UNR. # 30, Rosario, jul/dic 2015.

BERGER, P. y LUCKMANN, T.; *La construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, Bs. As. 1968

BRESSER PEREIRA, L. y CUNILL GRAU, N.; *Lo público no estatal en la reforma del Estado;* Introducción. Ed. Paidós/CLAD, Bs. As. 1998.

BOBBIO, N. y otros; *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1995.

BUSTELO, E. "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática", en BUSTELO, E y MINUJIN, A. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes.* Ed. Santillana, UNICEF, Colombia, 1998.

CANTO CHAC, M.; *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Introducción. Siglo XXI Editores. México, 2010.

CARDARELLI, G. y ROSESENFELD, M.; *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Paidós, Bs As, 1998.

CUNILL GRAU, N. "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: Propuesta de un marco analítico". En ZICCARDI, A. (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL, México. 2004

CUNILL GRAU, N.; *Repensando lo público a través de la sociedad. Introducción.* Ed. Nueva Sociedad/CLAD, Caracas, 1997.

CHERESKY, I. (comp.); *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política.* Introducción: "La ciudadanía en el centro de la escena". Miño y Dávila Editores; Buenos Aires, 2006.

DAGNINO, E; OLVERA, A. y OLVERA, A. (coord.); *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Introducción. FCE. Mexico, 2006.

FONT, J.; BLANCO, I.; COMÁ, R. y JARQUE, M.; "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales; en CANTO CHAC, M.; *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI Editores. México, 2010.

GARCÍA DELGADO, D.; Editorial: "Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas. Cambios y transformaciones en un punto de inflexión"*; en Revista Estado y Políticas Públicas. FLACSO Argentina.* No 5. Año 2015.

GONZALEZ BOMBAL, I. y VILLAR, R.; Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas; Ed. Libros del Zorzal. Bs.As. 2003

KYMLICKA, W. Y NORMAN, W. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía", en *Rev*. *Ágora,* # 7, Bs. As. 1997.

LECHNER, N., "Estado y Sociedad en una perspectiva democrática", en: *Estudios Sociales,* # 11, UNL, Santa Fe, Argentina, segundo semestre de 1996.

MARSHALL, T. H. *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

MAINTZ, R., "Governance en el estado moderno"; en Revista POSTData, Bs. As., # 11 abril de 2006

O'DONNELL, G.; "Apuntes para una teoría del Estado", en O. OSZLAK (comp.), *Teoría de la burocracia estatal.* Paidós. Buenos Aires, 1985.

OLVERA, A.; *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto.* Cuadernos de la sociedad civil. Univ. Veracruzana, México, 2001.

OSZLAK, O. y O´DONNELL, G., "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1981.

PEREZ MONCUNILL, E. "El rol de las organizaciones de la sociedad civil en el control ciudadano de la gestión estatal", en Charry, C.I.; y Massolo, A. (coord.) *Sociedad Civil. Capital social y gestión local*; Plaza y Valdez, editores. Universidad Autónoma de México; Iztapalapa, México, DF; 2007.

PEREZ MONCUNILL, E. y ROCCHI, G.; "Espacio y Sociedad. Sociedad Civil y Ciudadanía en Santa Fe", en *Enciclopedia Geográfica de la Provincia de Santa Fe*; Fundación de la U N R, Rosario, 2006.

PEREZ MONCUNILL, E.; “Las ONGs: espacios sociales de participación pública”, en Susana Marcipar Katz (comp.), *Desarrollo y gestión de la Investigación en la Facultad de Ciencias Económicas 2000-2001*, Cap. VII Ed. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral., Santa Fe, 2002.

PNUD; *LA Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Alfaguara. Bs. As. 2004

QUIROGA, H., “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público”, en CHERESKY, I. (comp.); *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política;* Miño y Dávila Editores; Buenos Aires, 2006.

ROFMAN, A. (comp.); *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral.* Introducción. Ed. UNGS. © Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

ROFMAN, A. y FOGLIA, C.; “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los ´90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización”; en *Revista Estado y Políticas Públicas. FLACSO Argentina.* No 5. Año 2015.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos, 2003.

ZICCARDI, A.; “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en CANTO CHAC, M.; *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI Editores. México, 2010.