

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# Participación ciudadana y transparencia en la gestión de las políticas públicas.

Estela Pérez Moncunill.

Cita:

Estela Pérez Moncunill (2009). *Participación ciudadana y transparencia en la gestión de las políticas públicas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/996>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Participación ciudadana y transparencia en la gestión de las políticas públicas**

*Mg. Estela Pérez Moncunill*  
*UNL – UNR*  
*República Argentina*  
*[eperezmoncunill@ciudad.com.ar](mailto:eperezmoncunill@ciudad.com.ar)*

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo constituye el primer capítulo de una investigación que dirijo en la UNL y tiene como objetivo analizar la perspectiva y los límites de la participación ciudadana en las políticas públicas en la provincia de Santa Fe.

El anhelo explícito de democratización del Estado con que se inició el proceso de recuperación de la democracia en nuestro país no se ha tornado en innovaciones institucionales que permitan estrechar el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Las propuestas predominantes durante la transición democrática que acompañaron los primeros años de su cimentación contenían un concepto de reforma que se orientaba primordialmente a la democratización del Estado, abriendo espacios para la participación ciudadana, haciendo más transparentes sus procesos decisorios y sometiendo a control público sus actos.

En los debates sobre la calidad de las Democracias en América Latina, la mayor parte de los autores parece coincidir en que nuestras Democracias presentan importantes deficiencias institucionales, particularmente en cuanto al despliegue de mecanismos eficaces de *accountability*.

El diseño, implementación y control de las políticas públicas así como los procesos de asignación de recursos están estructurados a partir de normativas y sistemas que, en su mayoría, fueron diseñados hace décadas y que hoy resultan obsoletas y limitan la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y la necesaria transparencia en el uso de los fondos públicos.

En ese sentido, nos preguntamos: ¿existen desde el sistema gubernamental iniciativas que promuevan la participación ciudadana y el control de gestión que contribuyan a pensar la reforma del Estado desde un registro más amplio, entendiéndola también, como parte de la construcción democrática? ¿Los programas que se desarrollan desde el Estado incluyen mecanismos democráticos de participación y transparencia?

Es cierto que la apatía ciudadana respecto a los asuntos públicos presenta rasgos preocupantes. Por ello creemos que la respuesta a este dilema debería orientarse a reforzar y reformular la participación política a fin de que la complejidad y diversidad de los problemas de la sociedad en su conjunto aparezcan efectivamente procesados en la toma de decisiones.

No obstante, la sucesión de escenarios dramáticos que se presentaron en la provincia de Santa Fe en años recientes ha despertado una repentina conciencia en muchos sectores de la sociedad acerca de los efectos y alcances reales de la política sobre la vida de todos los ciudadanos. En este sentido es donde adquiere relevancia la trama organizativa de la sociedad civil.

La provincia de Santa Fe presenta, a inicios del siglo XXI, un cuadro extendido de lo que Bernardo Kliksberg (2006) ha dado en llamar “pobreza paradójal”. Las altas cifras de pobreza y de pobreza extrema, no se corresponden con la privilegiada dotación de recursos naturales y menos aún con los niveles de rentabilidad que muestran algunos sectores de la producción. Se trata de la paradoja de amplios niveles de pobreza en medio de la riqueza potencial.

Este cuadro de “pobreza paradójal” lleva a penurias de gran significación en la vida diaria de los santafesinos y recae aún más fuertemente en los sectores más vulnerables de la población.

Es indiscutible, que desde el sistema gubernamental se han desarrollado una multiplicidad de programas orientados a la superación de la pobreza, pero los mismos no mostraron, en las dos últimas décadas, logros significativos.

Es decir, los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance en la protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y en la extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables, resultaron exiguos.

Entendemos que la Sociedad Civil se caracteriza por su lazo social, la calidad de sus organizaciones pero también por la de su ciudadanía, su capacidad de participar e influir en los procesos de toma de decisiones y de ampliación de derechos.

Sin embargo, frecuentemente las formas tradicionales de organización colectiva despliegan relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes de aquel asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacía de la sociedad civil el fundamento de la democracia norteamericana.

Es cierto que la fragilidad de determinados segmentos de la población puede asociarse, en razón de la debilidad del sistema político democrático, a su escasa posibilidad de participar en las políticas públicas. Esto imprime importancia tanto al grado de organización y participación social como a los elementos político – institucionales, porque “no existen instituciones políticas de calidad en sociedades pobres, ni existe una sociedad civil autónoma e integrada sin instituciones gubernamentales capaces de generar políticas públicas representativas, legítimas y eficaces” (Acuña, 2008)

En otros trabajos hemos manifestado nuestra preocupación al advertir que, en los últimos años, nuestro país ha avanzado en términos de democracia electoral pero tiene serios límites para escalar hacia una democracia de ciudadanos. Y creemos que el tema central de la evolución hacia una democracia de ciudadanos constituye el principal desafío de la Provincia en los años que vienen.

Podría afirmarse que la crisis social existente impone la necesidad de implementar y articular mecanismos que potencien las capacidades de los actores sociales para atender los efectos de esta difícil situación. La exclusión social y cultural priva a los sujetos de la posibilidad de acceso a las probabilidades mínimas de ejercicio de la ciudadanía y en ese sentido, la idea de “ciudadanos

incompletos” (Quiroga, 2008) permite reparar en el status parcial de ciudadanía de que dispone una parte significativa de la población como consecuencia de las desigualdades sociales.

La ciudadanía y los derechos no son atributos naturales, están siempre en proceso de construcción y transformación y su definición dependerá, entre otros factores, de la participación ciudadana y de los resultados de la lucha política.

La discusión de los procesos de construcción y reconstrucción de la participación ciudadana se sustenta en el involucramiento de los actores sociales en la definición de proyectos y programas. Esta condición constituye no sólo una forma de asegurar mayor transparencia en la ejecución sino que se consolida también como una instancia central de participación y de aprendizaje social.

Se estima que la participación efectiva de la Sociedad Civil muchas veces declamada pero no ejercida, debe realizarse en planos concretos y que además ello servirá para estimular la concreción de mejores proyectos y programas sociales así como un aprendizaje real para las organizaciones. En el plano local contribuirá a construir nuevas institucionalidades y a promover una red efectiva que favorezca la construcción de ciudadanía desde la base agregando en el proceso mayores niveles organizativos que se distinga del participacionismo espontáneo “asambleario”.

La identificación moderna de la problemática sitúa a la cuestión social en el campo de los derechos humanos y en la necesidad de exigir al estado políticas públicas que eviten que los derechos se vean vulnerados. En tal sentido resulta necesario impulsar, desde el sistema gubernamental, acciones que contribuyan a la promoción de los derechos como una herramienta para sentar las bases de un proceso de construcción y de fortalecimiento de capacidades ciudadanas, individuales, grupales y comunitarias, para el conocimiento y defensa de los mismos.

En definitiva se trata de la posibilidad de incidir sobre las normas que guían el modo como se generan y distribuyen los poderes económico y simbólico al interior de la sociedad, ya que se entiende que los valores democráticos se asientan en la posibilidad de construcción de espacios de participación en distintos ámbitos donde la sociedad además de tener acceso a los bienes y servicios también tenga acceso a las decisiones (WOLA, 2005).

## PARTICIPACIÓN Y PROGRAMAS SOCIALES

La participación es un término muy frecuentado, tanto en el discurso político como en el comunitario; asimismo, es un tema obligado de la gestión pública, sobre todo de aquella relacionada a lo social desde hace más de una década. Si bien existe una vasta literatura<sup>1</sup> sobre participación ciudadana, nuestra aproximación en este trabajo se centrará en la participación en políticas y programas sociales.

La noción de participación remite a la intervención concreta de las personas en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. Más precisamente, tal como lo señalan Edgerton, Mc Clean y otros (2000), la participación es un proceso por medio del cual los interesados intervienen y comparten el control de las iniciativas, los recursos y las decisiones que los afectan.

La participación en programas públicos es un proceso complejo, sustentado en un continuo de

---

<sup>1</sup> En temas de participación ciudadana ha habido distintos líneas que se han puesto en discusión en diferentes momentos. Un primer enfoque centrado en los derechos ciudadanos ha sido el de T.S. Marshall quien hace un gran aporte a la discusión relativa a la participación, que propone el concepto de *ciudadanía social*, planteando la evolución de los derechos ciudadanos desde una *ciudadanía civil* (s. XVIII) que comprenden las libertades básicas de los individuos, los derechos de propiedad y de justicia; pasando por una *ciudadanía política* basada en el derecho a participar en el poder en el s. XIX., a una *ciudadanía social*, propia del s. XX asociada a los derechos de bienestar y seguridad social que permiten a los individuos ejercer sus derechos civiles y políticos. Este concepto se vincula fuertemente a la expansión del Estado de Bienestar.

La perspectiva del liberalismo, expresada en la propuesta de John Rawls inscrito en el principio de justicia y derechos individuales de protección, participación política y participación en la igualdad de recursos. En el tema de la participación, suscriben un concepto de justicia relacionado con la estructura normativa e institucional que garantiza los derechos individuales de las personas. A partir de este enfoque nace la idea del *Ciudadano Consumidor*, que introduce nuevas perspectivas en las políticas públicas, al considerar un tipo de participación de carácter más bien privado, por el cual los usuarios, en tanto consumidores, participan del mismo modo del mercado o de las políticas públicas.

Un tercer enfoque en la discusión sobre participación, es el comunitarismo, que a diferencia del liberalismo, plantea que los ciudadanos, en sociedades complejas, no pueden ser concebidos de manera individual al margen de los vínculos sociales que los constituyen como sujetos, enfatizando la idea de pertenencia a una comunidad. Sobresalen aquí los teóricos canadienses como Walter Kymlicka y su concepto de *ciudadanía activa*. Derivados del comunitarismo han surgido perspectivas como la *ciudadanía multicultural* y las teorías feministas, que consideran y valoran las diferencias culturales o de género en el tema de la participación ciudadana.

Instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial plantean la participación ciudadana como pilar del desarrollo. La estrategia del BID para promover la participación ciudadana, es considerarla un proceso y a la vez un resultado. Sostiene que los individuos y las comunidades deben estar involucrados en las decisiones y programas que afectan sus vidas. A ojos del Banco Mundial, la participación ciudadana y el *empoderamiento* social promueve la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable. En esta línea se enmarcan autores como Bernardo Kliskberg.

modelos participativos que se pueden definir a partir de diversos parámetros o ejes de análisis, que estudiaremos en la segunda etapa de la investigación. En la definición de los diferentes mecanismos para viabilizar la participación se revelan dos dimensiones distintivas: el **carácter** que puede asumir y las múltiples **instancias** en que se despliega a lo largo del ciclo de vida de los programas. El *carácter*, se refiere a la modalidad en la que los protagonistas de la participación son convocados, que puede ser *informativa, consultiva y decisional*. Las *instancias* en las que puede tener lugar la participación van desde la identificación de necesidades, formulación de diagnósticos y el planteo de demandas, hasta el monitoreo y evaluación, pasando por la programación, conducción y ejecución de las acciones. A partir del cruzamiento de estas dos dimensiones pueden configurarse diversas modalidades de participación, desde un extremo en el cual la intervención es meramente informativa y en una etapa temprana del ciclo de vida del programa, hasta el otro extremo de un programa plenamente participativo en el cual las organizaciones comunitarias intervienen con capacidad decisoria en todas sus instancias o niveles (Martínez Nogueira, 2004).

## CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN

En primer lugar, debe considerarse que las personas y hogares pobres, enfrentan desafíos cotidianos para asegurar sus condiciones mínimas de vida, por lo tanto, no disponen del tiempo necesario para incorporarse a prácticas participativas que no aporten a este fin esencial. Consecuentemente, existirá mayor interés en la participación en tanto ésta sea efectiva, es decir, en la medida en que contribuya a dar soluciones concretas a los problemas que afectan la vida de sus hogares. Desde esta perspectiva, existirán al menos tres condiciones para participar en un programa o política pública:

- *Disponibilidad de mecanismos de participación.*

Es decir, la existencia de procesos y dispositivos participativos en determinado programa, que estén abiertos para todos sus destinatarios. Aun cuando éste es un requisito básico en cualquier Democracia, en la práctica, en algunas instancias se privilegia y en otras suele restringirse. Generalmente, la participación en programas sociales, es promovida desde el Estado, si esta acogida no existe o no es explícita la voluntad de asumir procesos participativos en el programa, difícilmente surja de los beneficiarios.

En la provincia de Santa Fe ha existido un amplio abanico de programas sociales no participativos, que tienen una larga historia institucional y son considerados meramente mecanismos de provisión de

un determinado bien o servicio. La participación en programas públicos, va a surgir una vez que se abra un canal, por incipiente que éste sea, desde el cual comiencen a gestarse nuevas demandas.

- *Uso de los mecanismos de participación.*

La disponibilidad de espacios de participación, no significa necesariamente la utilización de los mismos. Tal como observa el PNUD (1998), en general, los estudios muestran que el interés declarado de la gente por participar es mayor que su participación efectiva.

Motivaciones culturales y limitaciones de tiempo llevan a las personas a desestimar las instancias de participación que están abiertas para ellos. Participar no es algo gratuito, tiene costos de oportunidad que deben admitirse, particularmente para las familias de escasos recursos que enfrentan problemas de inmediatez que muchas veces no son atendidos en los procesos participativos.

- *Eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano*

Uno de los aspectos claves de los procesos participativos es la eficacia de los mismos, esto responde a las preguntas, ¿sirve de algo utilizar algún procedimiento participativo?, ¿en qué medida esto contribuye a mejorar mis condiciones de vida y las de la comunidad en la cual estoy inserto? Hay estudios que asocian la eficacia al nivel de satisfacción que produce en la ciudadanía la interacción con el sector público a través de servicios o programas.

En suma, para que exista participación de los beneficiarios en los programas públicos deben presentarse las tres pautas mencionadas previamente; una oferta participativa, interés de los beneficiarios en hacer uso de esa oferta, que debe traducirse en algo relevante para sus vidas.

## **LA OFERTA PARTICIPATIVA EN PROGRAMAS SOCIALES**

Para conocer el estado de situación de la oferta participativa en programas sociales en la Provincia de Santa Fe, se habrá de apelar a distinto tipo de fuentes. En esta etapa, acudimos primariamente a diferentes bases de datos sobre organizaciones; comparamos el listado confeccionado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe con el que habíamos elaborado en el equipo compendiando distintos listados de organizaciones<sup>2</sup> y organizamos una nueva base de datos

---

<sup>2</sup> Listado de OSC elaborada por el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), que incluye a 177 organizaciones de muy diversos tipo, localizadas en la ciudad de Santa Fe y registradas entre 1995 y 2005. La lista de las OSC que participan en la Red Ágora (Red para el fortalecimiento de la Sociedad Civil) creada en abril de 2000, bajo la coordinación



que incluye todos los listados antes mencionados (ver diapositiva). Luego tomamos el listado de programas que administra el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe. (ver diapositiva)

A partir de esto iniciamos nuestro análisis que, en esta primera etapa, se centra en la presencia de ONG (ver diapositiva) en la aplicación de los programas sociales y en los objetivos y contenidos que los mismos programas enuncian.

Vale señalar que estamos en un “momento bisagra” en el proceso de desarrollo de la política social en Santa Fe, puesto que conviven los programas generados en las anteriores gestiones de gobierno en la provincia, con los nuevos creados por la gestión socialista.

Del cruce de datos analizados, se desprende que:

- Del total de OSC relevadas, según su formato jurídico, más de la mitad se define como Asociación Civil.
- Poco más de un cuarto de las mismas accede a programas sociales.
- Entre los programas analizados, el 84% contempla la intervención de OSC
- Hay OSC que administran hasta 5 programas sociales, las  $\frac{3}{4}$  partes sólo maneja uno.
- El área en la que más programas se desarrollan es Niñez, Adolescencia y familia.

## **LA PARTICIPACIÓN EN EL DISCURSO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

En el análisis del contenido de los programas, pueden agruparse tres horizontes diferentes en cuanto a la idea de participación que emerge en cada uno de ellos. Esto nos llevó a construir una clasificación preliminar:

- *Programas asistenciales*

---

de la Universidad Nacional del Litoral y que incluye a 26 organizaciones. La base confeccionada por el Observatorio Social de la U.N.L. Vale, además, mencionar que la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Santa Fe maneja un listado de 1478 entidades con Personería Jurídica en la ciudad de Santa Fe, pero en éste están incluidas numerosas instituciones que no cumplen con los criterios elegidos para la definición del universo que analizamos.

En primer lugar, habría que destacar que los objetivos operativos de la gran mayoría de los programas estudiados se refieren principalmente a la provisión de los bienes y servicios para los cuales han sido creados y no necesariamente a la construcción de instancias participativas por sí mismas. En general, se trata de programas destinados a atenuar los efectos de la pobreza, por lo tanto, es lógico que el objetivo principal sea la transferencia de bienes y servicios. Veámoslo en los propios términos de los programas:

*“Brindar residencia transitoria o permanente, con atención integral, a ancianos carenciados, auto-válidos, mayores de sesenta (60) años, con o sin jubilación, tengan o no familia”<sup>3</sup>*

*“Brindar atención integral a niños/as, adolescentes y jóvenes que presenten situación de abandono y/o violencia, como así también de conflictos familiares, a solicitud de los juzgados de menores como las dispuestas por la dirección provincial”<sup>4</sup>*

*“Brindar paliativos económicos a personas en situación de pobreza o indigencia, sin ingresos y con familia numerosa a cargo”<sup>5</sup>*

- *Programas abiertos*

Por otra parte, es posible identificar programas sociales en los que subyace la idea de participación, que contienen herramientas institucionales y jurídicas cuyo objetivo implícito o “declarado” es la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones: la defensa de los derechos y el control ciudadano de la gestión pública, más allá de atenuar “las pobrezaas”.

*“Planificar y ejecutar programas, proyectos y acciones que promuevan la problemática de la mujer desde una perspectiva de género, articulando diferentes estrategias de prevención y asistencia con organismos de la sociedad civil y gubernamentales.”<sup>6</sup>*

*“- lograr transformaciones en los programas de políticas sociales de manera que evolucionen del mero asistencialismo hacia metodologías participativas, autogestionarias, generadoras de lazos solidarios y responsabilidad personal.*

*- brindar apoyo económico a organismos gubernamentales (municipalidades y comunas) y*

---

<sup>3</sup> Hogares de Ancianos Oficiales (HAO)

<sup>4</sup> Hogares de niños/as y adolescentes

<sup>5</sup> Programa de Ayuda Solidaria Santa Fe (PPASS)

<sup>6</sup> Programa Area Mujer

*organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro para que con la finalidad antes mencionada, desarrollen sistemas microcréditos reintegrables destinados a fomentar microemprendimientos o actividades productivas, o de servicios, individuales o grupales, capitalizando el conocimiento, capacidades y habilidades de las personas beneficiarias.*

*- recrear en el beneficio la toma de conciencia de sus capacidades personales y grupales, y del rol y protagonismo social que a ellos también cabe en el proceso de recuperación económica y productiva de la provincia y del país mismo.”<sup>7</sup>*

- *Programas participativos*

Por último, en el análisis de los nuevos programas diseñados por la gestión socialista, se observa que los objetivos explícitos privilegian la participación como el beneficio más importante de su intervención:

*“Todos los ciudadanos somos los protagonistas, el motor de cambio para la transformación de la sociedad. El Programa de Voluntariado invita a sumarse a la tarea de mejorar la realidad social, creando nuevos lazos basados en la solidaridad, el compromiso, la participación y la equidad.*

*En este marco se proponen acciones territoriales para elevar la calidad de vida de la sociedad, formando voluntarios capacitados para sobrellevar situaciones de emergencia, promover el bienestar de la población presente y de las generaciones futuras, cuidar el medioambiente, promover procesos de participación, entre otras.”<sup>8</sup>*

*“Construir ciudadanía es reconocer que cada habitante de nuestro territorio es diferente, con necesidades y potencialidades diversas, pero con una condición que posibilita generar procesos de igualdad: la idea de ciudadanía. Se trata de una opción estratégica, que posibilita a las personas generar las capacidades necesarias para garantizar su tránsito de “habitantes” a “ciudadanos”.*

*Este proyecto apunta a reconocer y promover los derechos específicos de cada una de las personas que habitan en nuestra provincia; y proponer estrategias de intervención integral y transversal, reconociendo la unidad en la diversidad.*

*Los Aleros de Santa Fe están destinados a apoyar y beneficiar a los grupos familiares más desprotegidos de la provincia, con el objeto de permitir su ingreso a la ciudadanía plena.”<sup>9</sup>*

---

<sup>7</sup> Programa Banco Solidario

<sup>8</sup> Programa de voluntariado: SUMANDO VOLUNTADES

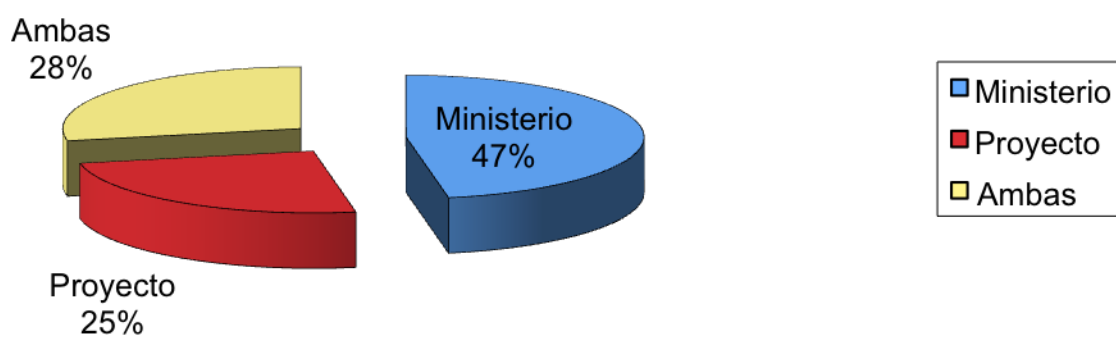
## ***Bibliografía***

En razón de las limitaciones de espacio, no se incluye la bibliografía. La misma está a disposición para quien desee consultarla.

---

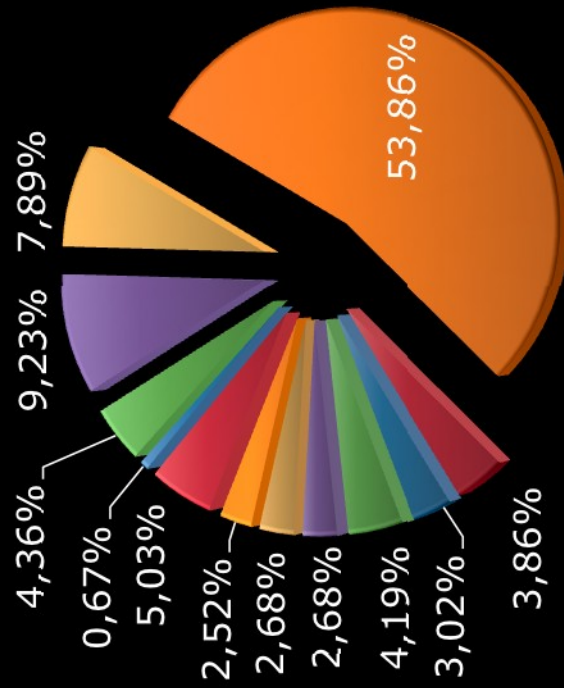
<sup>9</sup> Proyecto Construcción de ciudadanía: ALEROS DE SANTA FE; *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia*. Diciembre de 2008.

## OSC clasificadas según quién relevó los datos

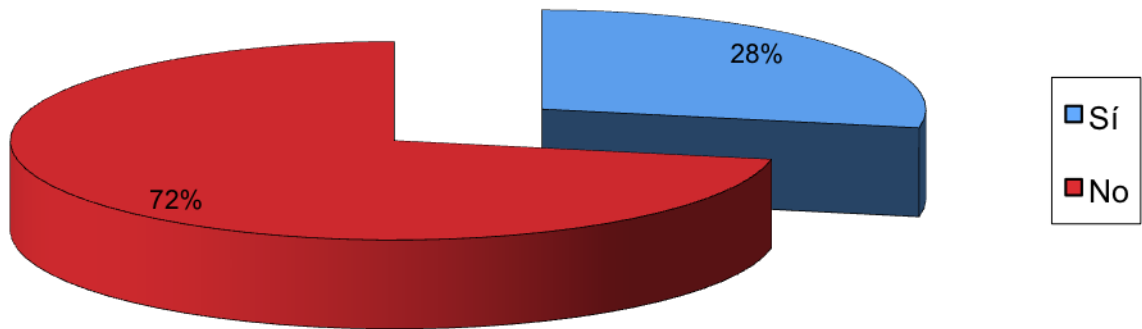


# TIPO DE ORGANIZACIÓN

- Asociación Civil
- Centro de Jubilados
- Club Social / Deportivo
- Cooperadora
- Cooperativa
- Entidad Religiosa
- Federación
- Fundación



## ¿TIENEN PROGRAMA SOCIAL?



# **PROGRAMAS SOCIALES**

**Ministerio de Desarrollo Social  
Provincia de Santa Fe**

## **Programas Generales**

Los siguientes programas son considerados generales por la diversidad de temáticas que abordan.

**POLITICAS SOCIALES  
COMUNITARIAS (Po.So.Co)**

**PLAN DE TERRITORIOS  
PRODUCTIVOS**



# Programas Específicos

Áreas **temáticas** que atienden los programas específicos

EMPLEO E INGRESOS

DESARROLLO LOCAL

NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

EDUCACIÓN

SEGURIDAD ALIMENTARIA

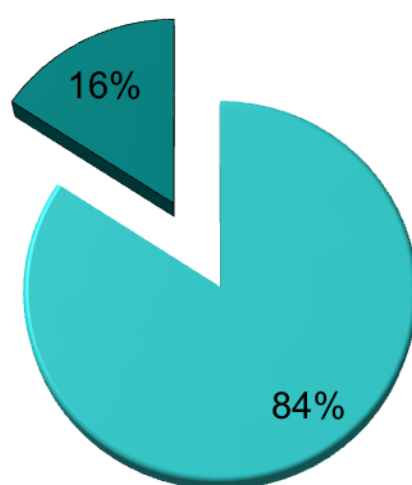
ADULTOS MAYORES

DEPORTES

PREVENCIÓN Y ASISTENCIA DE  
COMPORTAMIENTOS ADICTIVOS

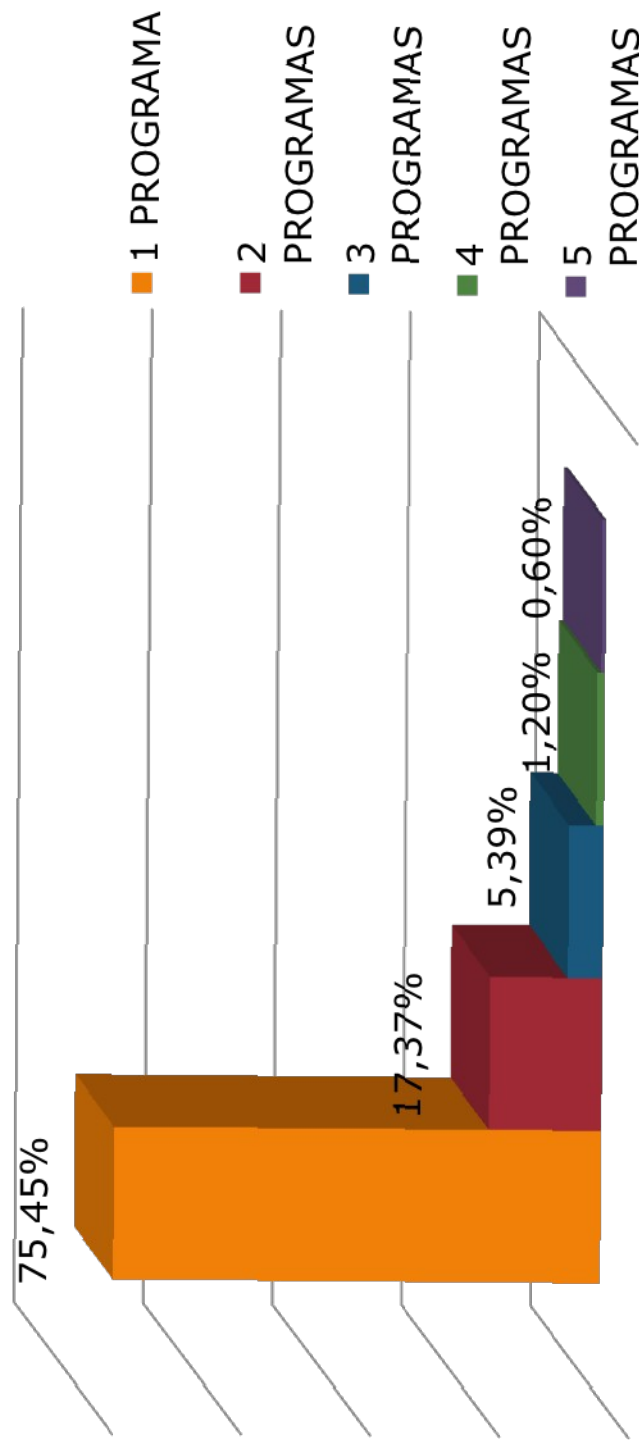
PROTECCIÓN SOCIAL

## Distribución porcentual de los Programas Sociales, según participación de OSC, 2008.

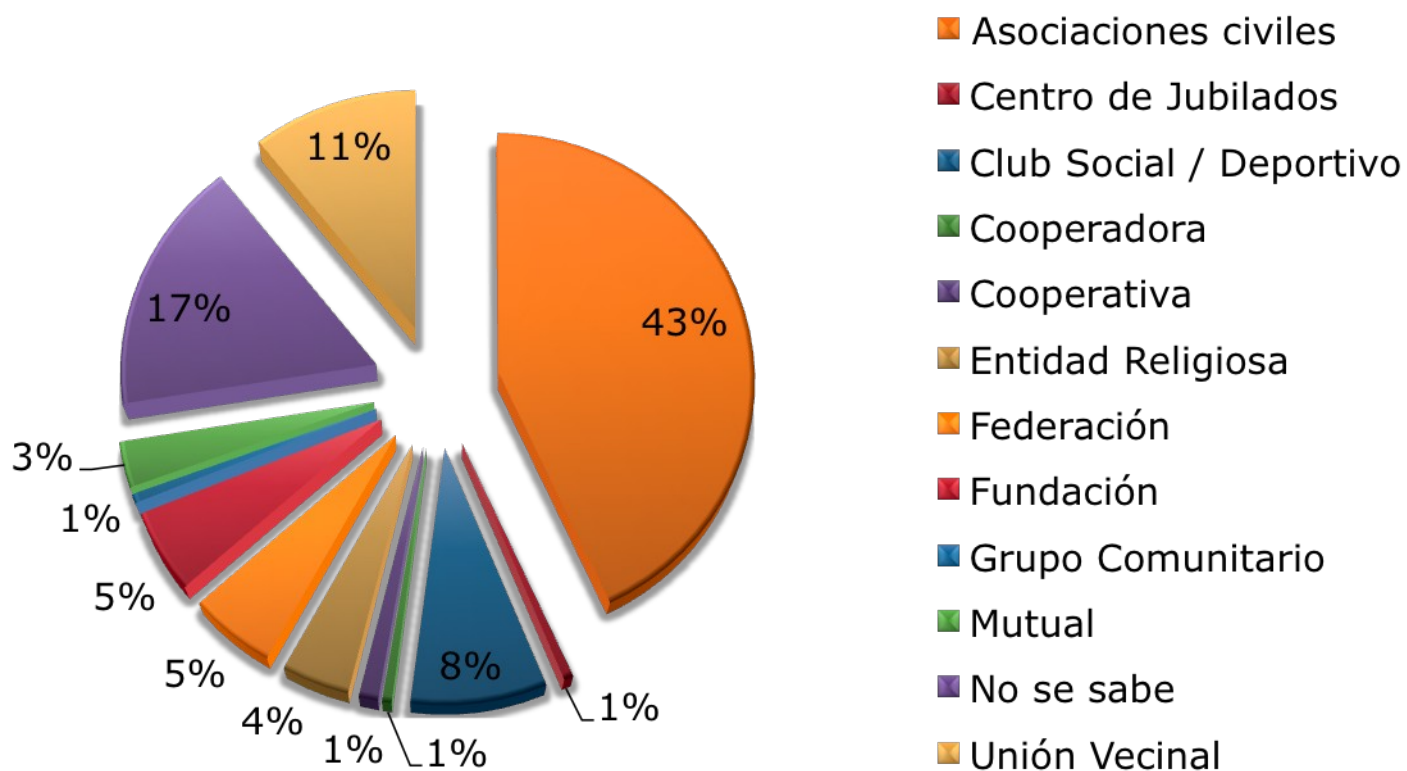


■ Si\*    ■ No

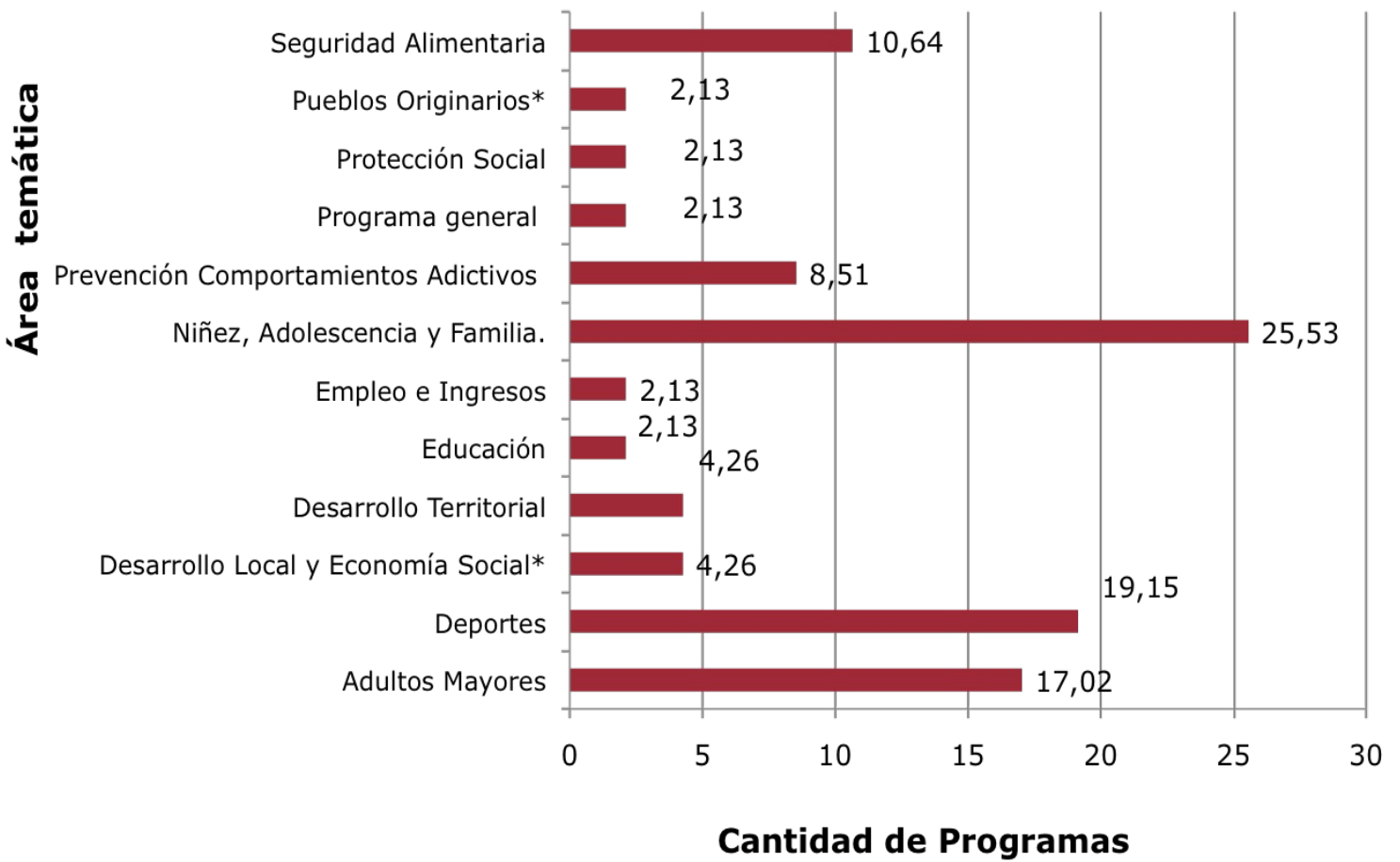
# CANTIDAD DE PROGRAMAS POR ORGANIZACION



## Distribución porcentual de OSC que reciben Programas Sociales, según tipo de Organizaciones



## Programas Sociales, según Área temática



## Distribución porcentual de los Programas Sociales, según Origen de los Fondos.

