

PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN EN EL PROCESO DE GOBERNANZA LOCAL. EL CASO DEL PROGRAMA "PARQUES EDUCATIVOS" EN ARGENTINA



Alejandro Álvarez Nobell

Ph.D. en Dirección Estratégica de la Comunicación. Magister en Gestión Estratégica e Innovación en Comunicación. Docente e investigador UNC-UCC.

aalvareznobell@gmail.com



María Constanza Berzal

Maestranda en Comunicación Política en Universidad Austral. Li. en Comunicación Social UNC.

constanzaberzal@gmail.com

Resumen

El Programa de Parques Educativos es una política pública local desarrollada en Argentina. En su génesis se encuentra la participación ciudadana y a la gobernanza, como forma de gobierno impulsora de esta relación de colaboración entre ciudadanos y Estado. Este artículo expone los resultados de una investigación que tuvo como objetivo describir el rol de la comunicación en el proceso de gobernanza. A través de metodología cualitativa, se arribó a resultados que evidencian la utilización instrumental de la comunicación y la injerencia del Estado en la toma de decisiones, contrariamente a las lógicas de relaciones horizontales y simétricas que promueve la gobernanza. Finalmente, se propone a la comunicación como la herramienta genuina que empodera y alienta a la participación ciudadana, contribuyendo a gestionar la calidad de más y mejores políticas públicas.

Palabras claves: participación; gobernanza; comunicación; ciudadanía; parques educativos; Argentina.

Abstract

The Educational Parks Program is a local public policy developed in Argentina. In its origin is found citizen participation and governance, as a way of government that promotes this cooperation between citizens and the State. This article presents the results of an investigation that aimed to describe the role of communication in the governance process. Using qualitative methodology, we arrived at the results that prove the instrumental use of communication and the interference of the government in decision-making, contrary to the logics of horizontal and symmetrical relationships promoted by governance. Finally, communication is proposed as the genuine tool that empowers and encourages citizen participation, contributing to manage the quality of more and better public policies.

Keywords: participation; governance; communication; citizenship; educational parks; Argentina.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBERNANZA Y COMUNICACIÓN, UNA RELACIÓN FUNDANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

La participación ciudadana es, en la actualidad, el elemento quizás más importante del cual se nutren los gobiernos para alcanzar altos márgenes de legitimidad. No en cuanto a mediciones de marketing político, sino por el éxito de políticas públicas consensuadas, construidas de forma colectiva y pensadas como respuestas a necesidades concretas.

Desde hace varias décadas, muchas ciudades, principalmente de Latinoamérica, están siendo atravesadas por un exponencial crecimiento urbanístico. Las poblaciones comenzaron a ser cada vez más heterogéneas, con características y problemáticas disímiles pero con un eje en común: la desvalorización y el descreimiento de lo público. Son los propios Estados quienes se encuentran imposibilitados ante permanentes crisis estructurales de recursos económicos/financieros, gobernabilidad e institucionalidad, para contribuir con proyectos planificados a mediano y largo plazo a gestar comunidades/ciudades con crecimiento progresivo. Ante esta realidad, se produjo la necesidad imperiosa para los gobernantes de comenzar a debatir políticas públicas que tengan en cuenta diversas concepciones de ciudadanía y donde estuviera implicada la participación ciudadana como eje transversal.

Es así que el concepto de nueva gobernanza adquiere cada vez más importancia en la forma de concebir el poder político-público de los gobiernos. Se asienta en la génesis de políticas públicas locales, donde la participación ciudadana alcanza una trascendencia casi tan importante como la del gobierno. En otras palabras, implica una nueva forma de gobernar, articulando en red con otros actores sociales, culturales, económicos, en definitiva, la ciudadanía, en permanente relación con el Estado, co-gestionando y co-administrando cuestiones de índole pública.

Esta nueva forma de gobernar se asienta en el paradigma de *open government* o "Gobierno Abierto". Este llegó para saldar una deuda pendiente de los gobernantes para con la ciudadanía. No obstante, el desafío que hoy los interpela es fortalecer la relación que mantienen con esta para volverla dialógica, dinámica y fluida, orientándola hacia la acción colectiva, efectiva, pragmática y activa en la gestión pública.

Para contrarrestar los males modernos de las sociedades se necesita primero una deconstrucción del sentido de "lo público" para la comunidad, y posteriormente, la construcción de este mismo sentido como

práctica que dé respuesta a las necesidades planteadas. "Lo público" comprendido de forma más amplia, sobrepasando la esfera del Estado, reivindicando el espacio colectivo y comunitario, donde solo es aceptable y válido lo que puede ser validado por la vía de la comunicación a todos los intereses y afectados (Toro, 2001:23).

La comunicación es la tercera parte de esta relación triádica entre gobiernos y ciudadanos, pues como específica Mata (2002), es fundante de ciudadanía en tanto interacción que hace posible la colectivización de intereses, necesidades, y propuestas. Al mismo tiempo que dota de existencia pública a los individuos visibilizándolos ante los demás y permitiendo verse, representarse a sí mismos.

Las políticas públicas son el espacio donde se configuran e implementan los derechos ciudadanos, por eso, la construcción de ciudadanía está estrechamente ligada a estas. La participación ciudadana en tanto sea partícipe del diseño y la ejecución de políticas públicas, oficia como garante, en todas sus aristas, por ser un factor elemental para el desarrollo efectivo, reformador, y, principalmente, perdurable en el tiempo de las mismas.

En las últimas décadas han proliferado las experiencias de políticas públicas que suscriben a la participación ciudadana y gobernanza. En Latinoamérica existen varios ejemplos: los Parques Bibliotecas en Colombia, los Centros Educativos Unificados (CEU'S) en Brasil y los Parques Educativos, en Argentina. Todas estas se constituyeron como iniciativas locales desarrolladas a partir de una matriz conceptual que tiene como eje articulador a la educación, para reconstruir y fortalecer la relación ciudadanía y Estado.

Los Parques Educativos de Argentina, caso de estudio de esta investigación se constituyen como la síntesis de un proyecto innovador a nivel país, ya que no solo apuesta a la gobernanza como forma de gobierno, sino que trasciende los límites burocráticos, generalmente impuestos por los gobiernos, para abrir camino hacia diversas concepciones de ciudadanía, entendiendo a la convivencia como la piedra basal de la vida en democracia.

II. CIUDADANOS Y ESTADO: UNA MIRADA DESDE LA GOBERNANZA

Hoy es (o debería ser) más importante el proceso de gobernar en sí que el gobernante y la titularidad legítima de su cargo. Romper con las lógicas tradicionales de gobernar, de pensar el poder político-público, para abrir el margen de acción a la ciudadanía, lleva

consigo cambios en las formas burocráticas de funcionamiento de los gobiernos, y muchos de ellos aún se plantan persistentes a las formas anacrónicas de gobernar. Así es que, como explica Aguilar Villanueva (2016), los procesos de gobierno definidos, decididos y ejecutados solo por quien gobierna se han mostrado deficientes, ineficientes e insuficientes en numerosos asuntos públicos debido a que los gobiernos por sí mismos ya no pueden definir la agenda de la sociedad y menos realizarla (p. 65).

El paso de la «vieja gobernanza» a la «nueva gobernanza» se explica desde el cambio ocurrido en la estructura y funcionamiento de la sociedad en estas últimas décadas. Las transformaciones sociales han repercutido en las formas de interacción entre pares, en grupos y hasta en las formas en las que se establecen las relaciones políticas de las formas de gobernar. Según Aguilar Villanueva (2016) los gobiernos no tienen otra posibilidad más que sumar su información, conocimiento y recursos a los de otros actores mediante diálogo, negociación y concertación. De esta forma, tienden a mejorar el conocimiento que se tiene de la composición y causalidad del problema a resolver y del objetivo a alcanzar. Para ello, se deberá acordar las formas de intercambio de recursos y colaboración ambos actores, para hacer posible la solución del problema y la producción del objetivo, definiendo y acordando normas, estándares y prácticas de los intercambios y la colaboración.

El concepto de «nueva gobernanza» toma impulso y se constituye como “(...) un modo de gobernar del gobierno en interdependencia con los actores sociales, una dirigencia asociada, ‘en red’, un pluricentrismo directivo. Es decir, es un proceso en el cual tanto la sociedad como el gobierno definen sus valores, proyectos, su forma de organización social y las acciones para llevar a cabo sus objetivos colectivos” (Aguilar Villanueva, 2016).

En la actualidad, los gobiernos están siendo atravesados por el paradigma de *open government*¹, como ya se mencionó, estrechamente ligado al concepto de nueva

gobernanza, tanto y en cuanto, la ciudadanía lleve a cabo diversas iniciativas orientadas a mejorar la transparencia y el accionar gubernamental, aumentando la demanda de información y participación en cuestiones de orden público.

El *open government* cuenta con tres ejes principales (participación ciudadana, transparencia y colaboración) que contribuyen a promover, como dice Oszlak, que la gestión de lo público cuente con la participación de la ciudadanía. De esta manera reafirman los lazos vinculantes entre ciudadanos y gobiernos, considerando a los primeros como sujetos activos en los procesos que involucran la planificación, administración y evaluación de cuestiones vinculadas al Estado.

Es evidente que todos los ejes suponen participación e involucramiento de la ciudadanía por más que solo uno lo explicita. La transparencia y la rendición de cuentas refieren al control ciudadano (*accountability* social) y engloban una variedad de formas de acción colectiva y activismo cívico que comparten una preocupación en común por mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y Estados, fortaleciendo los mecanismos de control ciudadano (Peruzzotti, 2006). Por su parte, la colaboración se constituye como la contribución que las organizaciones sociales pueden hacer al proceso de democratización, a través de la co-producción y co-construcción de políticas públicas (Oszlak, 2013).

En definitiva, se destaca la capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales adquieren en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas y de todos aquellos aspectos relacionados con las cuestiones de la vida pública.

El período que inaugura el concepto de «nueva gobernanza» refiere, sin duda, a una nueva etapa que está caracterizada por relaciones de pluralidad entre los actores intervinientes (ciudadanía y Estado) en los procesos de gestión de los gobiernos, y a la interdependencia natural entre los mismos para arribar al éxito políticas públicas perdurables en el tiempo.

El caso de estudio, los Parques Educativos de la ciudad de Córdoba, Argentina, es una experiencia que permite visibilizar instituciones públicas que se pensaron con modelos gestados desde la nueva gobernanza. A continuación su análisis.

1 “Bajo la denominación de Gobierno Abierto (*Open Government*, en inglés), un nuevo paradigma promete transformar de raíz la concepción y prácticas de la gestión pública. Se trata, en esencia, de una nueva filosofía que reconoce el rol activo de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas, a través de una relación de doble vía con los gobiernos, posibilitada por desarrollos recientes en las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC). No hay dudas que las TIC’S permiten, hoy, una fluida comunicación e interacción entre gobierno y ciudadanía. Sería esperable que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en los procesos en que se deciden opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. La concepción del gobierno abierto también supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y controlador)” (Oszlak, 2014.).

III. COMUNICACIÓN Y GOBERNANZA: CASO PARQUES EDUCATIVOS

3.1. Caso de estudio: Programa de Parques Educativos

El Programa de Parques Educativos es una política pública local desarrollada por la Municipalidad de Córdoba, Argentina, ideada, planificada y ejecutada como parte del Plan de Educación Municipal².

Su principal objetivo principal fue, y continúa siendo, *“aportar a la equidad social y a la transformación de la ciudad, impactando positivamente en los cimientos de los tejidos sociales, creando cambios físicos, económicos y sociales que duren y contribuyan a la sostenibilidad de los barrios en el largo plazo”*³.

El Programa está inspirado en las experiencias internacionales de los Centros Educativos Unificados (CEUS) de San Pablo, Brasil y los Parques Biblioteca de Medellín, Colombia. Políticas públicas locales que lograron un amplio impacto en sus comunidades, desarrollando acciones dirigidas desde lo educativo, deportivo y cultural, a paliar condiciones de desigualdad incipiente, violencia extrema e inseguridad.

La primera vez que se mencionó el término “Parques Educativos” fue en el año 2013, en el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba, tras la sanción de la ordenanza que establecía la creación del Fondo “Córdoba, ciudad educadora”. Este estaba destinado a financiar gastos en obras, bienes y servicios ligados a la finalidad educativa de la ciudad. Sin embargo, quizás el principal motivo que impulsó su rápido desarrollo fue la crisis social, cultural y educativa por la que atravesaba la sociedad cordobesa en aquel momento.

Tras el acuartelamiento policial del 3 y 4 de diciembre de ese mismo año⁴, la ruptura del entramado social, la crisis generalizada de valores y la incipiente desconfianza ante las instituciones pusieron de manifiesto una realidad compleja. El Estado debía accionar como responsable de encabezar un proceso reconstrucción del tejido social, revalorización de lo público como

2 Córdoba es la segunda ciudad más poblada de Argentina y la más grande en extensión. Es la única en el país que posee un sistema educativo municipal, con 37 escuelas municipales, 37 jardines maternales, Centros Educativos para Jóvenes y Adultos(CEJA) y 4 Parques Educativos inaugurados hasta el momento.

3 Fuente: Secretaría de Educación de la Municipalidad de Córdoba.

4 El 3 y 4 de diciembre del 2013 todo el cuerpo de Policía de la Provincia de Córdoba acató el llamado a huelga, despojando de efectivos de seguridad a las principales ciudades de la provincia. En la ciudad de Córdoba, el llamado popularmente “acuartelamiento policial” provocó una serie de desmanes como saqueos, robos, olas de violencia y delincuencia por toda la ciudad. En algunos barrios se armaron “barricadas populares”, en otros, los vecinos se organizaron para proteger comercios y locales de venta al público haciendo “justicia por mano propia”.

propiedad comunitaria y restablecer la relación entre gobernantes y ciudadanos.

El Programa de Parques Educativos fue presentado como la principal herramienta para contribuir la deconstrucción social del sentido de lo público, y la reconstrucción del mismo como elemento fundante de ciudadanía. Cada Parque Educativo se conformaría como un espacio de educación permanente para la integración y la participación de las comunidades.

La planificación de esta política pública local se refirió a la construcción de un modelo de ciudad integrado, inclusivo e igualitario. Los Parques instaron a restituir el valor de zonas relegadas y deprimidas de la ciudad, proponiéndose mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de la zona de influencia. Estas fueron determinadas a través de una serie de indicadores sociales, culturales, educativos y económicos, construidos a través del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia (Universidad Católica de Córdoba) y del informe del Instituto de Planificación Municipal sobre Parques Educativos, donde resaltaban por situarse por debajo de la media del resto del ejido urbano.

En este contexto, los Parques Educativos se constituyeron como imponentes estructuras edilicias ubicadas en las zonas periféricas de la ciudad. Con equipamiento de última generación para la realización de actividades educativas, deportivas y culturales, contemplando la construcción de un espacio de educación permanente para la integración y la participación, aportando, de esta forma, a la construcción de más y mejor ciudadanía.

En este sentido, como política pública también incluyó la revalorización del espacio público, considerándolo como garante del espacio ciudadano, es decir, el espacio público como el principal escenario para la vinculación y el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanía y Estado. Como dice Jordi Borja⁵:

“Es necesario ser conscientes de que el reto del espacio público es un desafío presente y que nunca podremos considerar que hemos ganado definitivamente. No se trata de una cuestión técnica ni de un debate de urbanistas; es un debate de valores culturales: convivencia o insolidaridad, justicia social o desigualdad, igualdad cívica o anomia. El espacio público tiende fundamentalmente a la mezcla social, hace de su uso un derecho ciudadano de primer

5 Jordi Borja es Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Barcelona y Geógrafo urbanista por la Université de Paris-Sorbonne. Ha ocupado cargos directivos en el Ayuntamiento de Barcelona y participado en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo urbano de varias ciudades europeas y latinoamericanas. Fue Presidente del Observatorio DESC (derechos económicos, sociales y culturales). Fuente: www.jordiborja.cat

orden, así el espacio público debe garantizar en términos de igualdad la apropiación por parte de diferentes colectivos sociales y culturales, de género y de edad. El derecho al espacio público es en última instancia el derecho a ejercer como ciudadano que tienen todos los que viven y que quieren vivir en ciudades”.

El municipio de Córdoba se propuso trabajar articulando todas sus áreas programáticas internas, concibiendo a la educación como eje articulador de la política pública. De esta forma, se implementó una lógica de trabajo “en red” entre las diferentes secretaría y programas, esbozando trabajos mancomunados con los habitantes de las zonas de influencia donde estarán emplazados los Parques.

La compleja coyuntura ameritaba transformaciones profundas sobre las perspectivas desde las cuales trabajaba el Estado. En primer lugar, la idealización del Programa de Parques Educativos como política pública promueve un cambio radical en el pensar del paradigma de seguridad. La antítesis de “inseguridad” ya no era “seguridad”, sino “convivencia ciudadana”. Convivencia comprendida como la coexistencia pacífica y armónica de distintos grupos de personas que comparten un mismo espacio, estableciendo relaciones de pares, construidas desde el respeto mutuo y conciliando los intereses individuales con los colectivos. Impulsando que la resolución de los conflictos se aborde de manera constructiva, buscando soluciones conjuntas, avanzando y creciendo como sociedad (PNUD, 2008).

En segundo lugar, la participación e involucramiento de la ciudadanía como condición sine qua non de la política pública. La nueva gobernanza está en la génesis de los Parques Educativos, pues no solo se precisa de la ciudadanía activa, comprometida y movilizadora para la confirmación de los órganos de gobierno mixtos, sino también, a lo largo del proceso de planificación, diseño y ejecución, donde son los propios habitantes, en conjunto con los actores estatales, quienes alientan el desarrollo del proyecto.

La participación ciudadana es el elemento fundante que enriquece el proyecto y lo acerca al cumplimiento de sus objetivos. La contribución de las comunidades, desde el auto conocimiento, identificando problemáticas, necesidades, promoviendo la búsqueda de soluciones en conjunto con los actores estatales, resulta significativo para la reconstrucción del sentido de lo público y de la armonía del tejido social.

En el caso de los Parques Educativos, son las propias comunidades las que idean y gestionan la agenda de actividades en cada uno de acuerdo a las propias ne-

cesidades e intereses. El Estado brinda su ayuda para ejecutarlas, al tiempo que trabaja articuladamente con cada una de ellas.

En definitiva, el Programa propicia el encuentro y la convivencia ciudadana a través del involucramiento de los diferentes actores en el diseño y diagramación de la política pública, en todas sus fases. Invita a reflexionar sobre las múltiples formas de interacción de las comunidades, la ciudadanía y el Estado, es decir, la convivencia en diversidad como cimientos fundantes del sistema democrático.

La educación es el eje articulador que trazará el entramado social para, de esta forma, construir convivencia ciudadana desde una perspectiva eminentemente participativa, dialógica y abierta.

3.2. Metodología

A continuación, presentamos los resultados de una investigación que tuvo como objeto de estudio los Parques Educativos Sur y Noroeste de la ciudad de Córdoba, los dos primeros en inaugurarse en la ciudad y en toda la Argentina.

A través de una investigación empírica de nivel exploratorio-descriptivo, se estableció como objetivo general determinar cuál era el rol de la comunicación en el proceso de construcción de la gobernanza de los Parques anteriormente mencionados, durante un período de tiempo determinado (julio-octubre del 2017).

Para ello se procuró caracterizar las relaciones sociales existentes entre los actores intervinientes en el proceso de gobernanza y describir la participación ciudadana reflejada en las acciones y productos comunicacionales realizados en cada uno de los Parques.

Las técnicas empleadas fueron análisis documental, observación participante y entrevistas semi estructuradas. El muestreo fue no probabilístico, eligiendo como unidades de análisis a los actores sociales, los productos y acciones comunicacionales.

3.3 El rol de la comunicación en el proceso de gobernanza

Todas las prácticas sociales pueden leerse al mismo tiempo como prácticas de enunciación pues la comunicación es el proceso que transversaliza a todas ellas. Como sostienen Washington Uranga (2008):

“(...) lo comunicacional es inherente a las prácticas sociales y no es posible desentrañar el sentido de los procesos históricos sin contar con la mirada desde la comunicación”.

Es preciso resaltar estas nociones de comunicación para comprender su trascendencia en procesos contextuales que sostienen prácticas políticas, como la que inaugura el concepto de nueva gobernanza, distintas en las lógicas gubernamentales.

El Programa de Parques Educativos es una política pública desarrollada a nivel local que se propuso desde sus comienzos funcionar como un ambiente participativo, construido de forma colectiva y optando por la gobernanza como forma de gobierno. La comunicación en todo el proceso obtuvo un rol fundamental en cuanto a la capacidad de las comunidades para relacionarse, involucrarse y empoderarse. En ese sentido y teniendo en cuenta la naturaleza del Programa, se percibe a la comunicación como un proceso que además de generar retroalimentación permite pensar en prácticas de autosubjetivación. En otras palabras, desarrollar prácticas que contribuyan a la autoconstitución de sujetos sociales *“cualitativamente diferentes (...) que posibiliten la constitución de un nosotros como un colectivo en permanente transformación. Dentro de este proceso se pueden seguir dos estrategias, una que privilegie la horizontalidad de comunicación y otra que, además de promover la participación, implique (...) darle a los sujetos la posibilidad de pensar la posición que ocupan en el mundo, es decir, de ser sujetos históricos, agentes de sus propias prácticas y experiencias”* (Abatedaga, 2008:189).

A lo largo de los meses de trabajo de campo se evidenciaron puntos que resaltan el carácter propicio que poseen estas nuevas lógicas de concebir el poder político-gubernamental en conjunto, articulado con la propia ciudadanía, es decir, la nueva gobernanza. La apropiación de la política pública por parte de sus beneficiarios directos contribuyó, en primer lugar a reconstruir el sentido de “lo público” como el ámbito donde se conjugan los intereses, las demandas y necesidades de la comunidad, como así también el espacio de interacción para la búsqueda de soluciones conjuntas. En segundo lugar, la participación activa de la ciudadanía en permanente intercambio con el Estado introdujo nuevas lógicas relacionales en equilibrio constante para arribar al cumplimiento de los objetivos colectivos.

El proceso de gobernanza propiamente dicho no se limitó exclusivamente a la conformación de los órganos de gobierno de composición mixta, sino que refirió también a la construcción conjunta, entre Estado y comunidad, del modelo de Parque deseaban (desde su edificación, hasta las actividades que en él se iban a realizar). Es aquí donde radica su principal fortaleza para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales: la capacidad de decisión e influencia que los acto-

res no gubernamentales adquirieron en el proceso de diseño y ejecución de esta política pública.

Sin embargo, el trabajo empírico dejó de manifiesto también ciertas conductas sobre las cuales accionar para moldear e incidir en el fortalecimiento y mantenimiento a largo plazo de políticas públicas asentadas en la gobernanza.

Si bien la participación ciudadana en el diseño e implementación del Programa de Parques Educativos como política pública fue genuina, no siguió lógicas totalmente horizontales de relaciones simétricas de poder. Por el contrario, quedó expuesta la permanente injerencia del Estado municipal en la toma de decisiones trascendentales sobre aquellas en las que intervenía la ciudadanía.

Al momento de su análisis, cada uno de los casos de estudio se encontraba en una etapa diferente del proceso de gobernanza. Mientras que el Parque Educativo Sur cumpliría un año desde su inauguración y llevaba una agenda construida y ejecutada por las organizaciones de la zona de influencia, el Parque Educativo Noroeste, por su parte, hacía pocos días abría sus puertas y se encontraba en pleno proceso de diseño de acciones programadas y ejecutadas por la comunidad. En ambas instituciones se repetían mecanismos donde el principal agente decisor siempre era el Estado, mientras que la ciudadanía quedaba relegada a situaciones de mera consulta facultativa⁶. Este accionar no solo es contrario a la filosofía propuesta por la propia política pública, sino también la antítesis de las prácticas que se promueven desde el concepto de nueva gobernanza⁷.

Asimismo, la centralización en la toma de decisiones repercute en la articulación de la red de actores involucrados en el proceso de gobernanza de cada Parque. En este punto, es preciso mencionar que es el Estado quien oficia de nexo entre los actores sociales, dificultando el proceso de empoderamiento real de la ciudadanía, vinculando entre sí, tejiendo redes, mancomunando esfuerzos en pos de intereses en común.

El análisis de la comunicación dentro de la conformación de políticas públicas fundantes de ciudadanía resulta elemental, pues, como herramienta y como

6 Díaz Bordenave sostiene que existen diferentes categorías de participación ciudadana que caracterizan el control en la toma de decisiones. La Consulta Facultativa es la pregunta dirigida de los directivos a los subordinados sobre sus intereses y opiniones. Es simplemente una consulta, no injerencia en la toma final de las decisiones.

7 Siguiendo la línea de Díaz Bordenave, la nueva gobernanza describiría la categoría de Co-Gestión en el control de la toma de decisiones, es decir, “(...) la administración es dividida a través de mecanismos de co-decisión y colegialidad. Aquí los administrados ejercen una influencia directa en la elección de un plan de acción y en la toma de decisiones”.

práctica, debe estar al servicio de las comunidades y empoderarlas, para volverlas emancipadoras y libertarias. En el caso del Programa de Parques Educativos, lejos de concebirla como elemento signifiante en la consolidación del proceso de gobernanza, que genera retroalimentación y promueve la participación, se la limita a su mero uso instrumental de emisión-difusión de información unidireccional.

En este punto, el desafío consiste en tener una visión mucho más dialógica y prospectiva de los procesos para que la comunicación sea el elemento que propicie la participación ciudadana dentro de la acción colectiva que vincula Estado y ciudadanos. De esta forma, la comunicación será práctica cotidiana para la construcción de más y mejor ciudadanía y no solo instrumento de divulgación sin trascender las barreras de lo meramente informativo.

IV. CONCLUSIONES: QUIEN CONSTRUYE LO PÚBLICO SIEMPRE ES EL CIUDADANO

La participación ciudadana debiera estar en el ADN de las nuevas formas de entender, concebir y realizar la función pública. Es la manera más clara y contundente de garantizar la ejecución de políticas públicas ideadas y planificadas de forma mancomunada entre gobernantes y ciudadanos, aportando soluciones pensadas desde y para la ciudadanía.

La gobernanza, este nuevo modo de gobernar, solo se acrecentará en la medida que se garanticen los mecanismos burocráticos y comunicacionales para fomentar el accionar de la ciudadanía en los asuntos de orden público. En otras palabras, es menester de los gobiernos realizar los ajustes administrativos pertinentes para garantizar la participación ciudadana en sus áreas, como también, dejar de lado la dimensión instrumental de la comunicación, como herramienta de emisión y distribución de mensajes, para utilizarla como mecanismo de empoderamiento y emancipación ciudadana.

Como ya se mencionó, se debe entender a la comunicación desde su carácter libertario, ya que debe servir como articulador de intereses y necesidades de las comunidades.

“Ya no se trata de enviar información desde una institución fuente a sus destinatarios. El reconocimiento de las demandas de los públicos y la posibilidad de participación otorgada a los mismos en los procesos de comunicación, determina la figura de los interlocutores del proceso más que de los emisores y receptores” (Avejera, 1987:20).

Por ello, las actividades de comunicación se deben considerar como aquellas que se construyen en la práctica cotidiana de relacionamiento entre los ciudadanos y el Estado.

Optimizar los canales de interacción entre actores debe fortalecer los procesos de participación ciudadana, pues como plantea el autor Díaz Bordenave (1985), la participación se aprende y se perfecciona. *“La calidad de la participación se eleva cuando las personas aprenden a conocer su realidad; a reflexionar; a superar contradicciones reales o aparentes; a anticipar consecuencias; a entender nuevos significados de las palabras; a distinguir efectos de causas, observaciones de inferencias y hechos de juicios de valor”* (p. 68), para ello la comunicación es elemental.

El Programa de Parques Educativos como política pública promueve el encuentro con el otro, entendiéndolo en la diversidad, en la forma de concebir lo público como algo que lo involucra y de lo que es parte. Por eso, impulsar en las comunidades su apropiación y empoderamiento es el camino para garantizar la sostenibilidad del Programa como política pública a largo plazo.

En términos generales, podría afirmarse que el rol de la comunicación a lo largo del proceso de gobernanza resulta trascendental pues es el elemento articulador de las prácticas sociales de relacionamiento. Si bien, es notorio el direccionamiento y la falta de horizontalidad en el momento de concebir la relación ciudadanos-Estado, es evidente que su aporte toma impulso en la construcción colectiva, desde el autoconocimiento, de las problemáticas, intereses y necesidades de las comunidades en sí, principalmente de los actores sociales como individuos en su relación con el otro.

Los Parques, como filosofía y como política pública concibe la reconstrucción de los tejidos sociales como cuestión prioritaria, pues en un tejido social fuerte, consolidado, no hay lugar para poner en duda la relevancia de lo público como espacio colectivo de interacción. Las acciones de los actores sociales se desarrollan y se constituyen en el espacio de lo público, es decir, en el *“espacio multisectorial y multiactorial donde se visibilizan los intereses, las demandas, las necesidades, los proyectos políticos, las relaciones de poder y las alianzas de estos mismos actores. El espacio público es el escenario de acción”* (Uranga, 2008:11).

Los países latinoamericanos estamos frente a tiempos difíciles, sin embargo, cuando las oportunidades se presentan en los sectores más vulnerables, cambia la forma de pensar del ciudadano porque cambia la forma de concebir el futuro. Ese futuro que muchas veces

estaba predeterminado, ahora se abre en un inmenso abanico de posibilidades, de nuevas y mejores alternativas. El objetivo debe ser garantizar la apertura de mecanismos de participación ciudadana, el empoderamiento comunitario y de esta forma, asistir a la construcción de más y mejor ciudadanía.

Esta investigación pone de manifiesto, además, que como sostiene Díaz Bordenave (1985) la participación democrática se basa en canales institucionales de información, consulta y reivindicación, sin embargo el factor fundamental para su concreción es siempre la voluntad política. Por lo tanto, para que la nueva gobernanza se asiente en el medio y largo plazo como lógica de pensar y articular el poder político-público, y que la participación ciudadana sea genuina y cada vez más empoderada, el punto de partida debe ser trabajar para cambiar las lógicas desde las cuales se concibe el poder público de los gobiernos.

El Programa de Parques Educativos en Argentina es una experiencia vivida que pone de manifiesto la posibilidad real, desde la perspectiva del Estado y de los ciudadanos, de encarar proyectos mancomunados. Claro está que, a día de hoy, esta política pública continúa siendo perfectible, sin embargo no deja de ser pionera y visionaria, abriendo camino y sirviendo de ejemplo para los procesos políticos que vienen.

El desafío es uno, cambiar la lógica desde la cual se piensa la relación "gobierno-ciudadano". Los obstáculos aún son muchos. La principal herramienta para sobrepasarlos, la comunicación. El objetivo, ejecutar políticas públicas que traspasen a los gobiernos de turno, porque, en definitiva, quien construye lo público siempre es el ciudadano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abatedaga, N. (Comp.) (2008): *Comunicación. epistemología y metodología para planificar por consensos*. Córdoba, Argentina: Ed. Brujas.
- Aguilar Villanueva, L. (2016): *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México DF, México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Borja, J. (2003): *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Díaz Bordenave, J. (1985): *Participación y sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Búsqueda.
- Mata, M. (2002): *Revista Diálogos de la comunicación*. Lima, Perú: Grafic ASPA.
- Mendivil Calderón, C; Racedo Durán, Y.; Meléndez Solano, K.; Rosero Molina, J. (2015): "El papel de la Comunicación para el cambio social: empoderamiento y participación en contextos de violencia". *Revista Encuentros, Universidad Autónoma del Caribe*, 13 (1): 11-23.
- Oszlak, O. (2013): *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública*. Red GEALC.
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014): *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, pp. 5-56. Editorial OEA-Red GEAL-IDRC.
- PNUD (2008): *Informe Anual. El fomento de la capacidad. Empoderamiento de las personas y las instituciones*. Oficina de Publicaciones de PNUD. Nueva York, EEUU.

Peruzzotti, E. (2006): "La política de accountability social en América Latina", en E. Isunza Vera y A. Olvera (eds.): *Rendición de Cuentas, sociedad Civil y Democracia en América Latina*. México: Manuel Porrúa Editores.

Revista Territorio, 1. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/106573854/Revista-Territorio>

Sec. de Educación Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (2014): "Programa Parques Educativos". Córdoba, Argentina.

Sec. de Educación Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (2017): "Sistema Educativo Municipal. Disponible en: <http://www2.cordoba.gov.ar/educacion/sistema-educativo-municipal/>

Toro, J. B. (2001): "El ciudadano y su papel en la construcción de la sociedad". Bogotá, Colombia.

Uranga, W. (2008): "Prospectiva estratégica desde la comunicación". Buenos Aires, Argentina.