

Nombre y Apellido: Pablo Gorbán

Afiliación institucional: Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (UNR) – Becario de CONICET

Correo electrónico: pablogorban@argentina.com

Propuesta temática: Derecho, ciudadanía y democracia.

Las políticas públicas en el marco de la participación ciudadana.

El caso del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario.

1 - Introducción:

En los últimos años en la ciudad de Rosario se ha ido instalando la idea, en los principales ámbitos públicos e intelectuales, de que a través del municipio es posible lograr acuerdos con la ciudadanía mediante el diálogo, la deliberación y la concertación, siendo éstas, acciones que profundizan la democracia y unen al gobierno local con la sociedad civil.

De esta manera, la Municipalidad de Rosario ha comenzado a implementar desde mediados de los años noventa una serie de instrumentos y reformas que orientan la gestión pública hacia un modelo más participativo, fomentando la búsqueda de consenso y generando espacios para el debate público accesibles para el común de la población (Bifarello, 2005).

En este contexto, la Municipalidad de Rosario ha implementado desde el año 2002 la utilización del Presupuesto Participativo (PP) como una manera novedosa de elaborar el Presupuesto Municipal, incorporando a la población en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Analizando en forma sistemática este instrumento, se pueden identificar vinculaciones existentes entre su desarrollo metodológico y ciertas categorías teóricas extraídas de la literatura referente a políticas públicas. Más precisamente, se puede hablar de similitudes con el denominado ciclo de políticas o proceso de formación de las mismas.

Para ello, este trabajo seguirá el enfoque de Howlett y Ramesh (1995), el cual postula que en dicho ciclo se pueden identificar cinco etapas. Estas tienen que ver con la Formación de la Agenda, la Formulación de Políticas, el Proceso de Toma de Decisión, la Implementación de las Políticas y la Evaluación de las mismas.

El objetivo de este trabajo, es analizar cómo se manifiestan estas etapas en el diseño del Presupuesto Participativo, valorando si el marco institucional que este instrumento ofrece es adecuado para que cada una de éstas se lleve a cabo en forma explícita y metódica, favoreciendo el desarrollo del proceso de políticas públicas.

2 - Los nuevos desafíos de la gestión pública y el papel de la participación ciudadana:

Las capacidades estatales se han visto, crecientemente, superadas por las necesidades del contexto y por la realidad que es el objeto sobre el que se aplican las políticas (Evans, 1992, Weiss, 2003). Evidentemente, la escasez de recursos es el problema que en esencia deben resolver las administraciones públicas, pero en la actual coyuntura de globalización esa “realidad” se vuelve más inestable y la inmediatez de los cambios enfrenta cada vez más a la necesidad de revertir la forma de pensar y hacer política (Robinson, 1998).

En línea con estas nuevas problemáticas, se observan e identifican nuevas visiones sobre las formas que debería adoptar la gestión pública. Superadas las miradas eficientistas englobadas en lo que se denominó la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler, 1992) dónde la lógica de la reorganización planteada traía como consecuencia la reducción del tamaño del Estado, los nuevos enfoques revalidan al Estado como actor central del desarrollo (Evans, 2003) y proponen una “apertura participativa” de las administraciones públicas hacia un público que ya no es interpretado como “cliente” sino como ciudadano, y que cuenta tanto con plenos derechos como con responsabilidades cívicas.

En términos de García Delgado (1999: 1), es lo que vendría impulsado por una “ciudadanía postsocial”, en referencia a sus nuevas motivaciones tras la lucha por los derechos sociales emprendida durante el Estado de Bienestar. La clave de este cambio, según el autor, radica en la necesidad de configuración de un nuevo modelo de representación que se base en el pasaje de una democracia de partidos a una "democracia de lo público".

Esta situación, termina impulsando un estilo de gestión que se aleja de su encierro para rescatar y dar lugar a la participación y a decisiones sometidas al parecer de la sociedad.

De esta forma, la formulación de las políticas públicas se ve enriquecida por la consideración de diferentes visiones en la identificación de los problemas, la inserción de los múltiples actores involucrados, y la disponibilidad o acercamiento a los recursos, entre otras cuestiones claves.

De este modo, se han venido reemplazando aquellas decisiones de política fundadas en un proceso de planificación indicativa y centralizada por otras de orden participativo y descentralizado, donde las diferencias “territoriales”, o lo que podrían diferenciarse como espacios subnacionales de significación tienden a adquirir peso y representación diferencial en la formulación.

Estas nuevas ideas, resaltan la importancia de la cercanía, la interacción y la asociatividad como elementos cruciales que, relacionados con el territorio, favorecen la toma de decisiones y el “desarrollo local” (Boisier, 1998).

En este sentido, el mismo autor destaca que si se acepta el carácter complejo y sistémico del desarrollo local no se debe olvidar su dimensión política. En este sentido el desarrollo local sería, también, una construcción política en donde el estado local cumple un rol central, y donde, efectivamente, en términos procesuales, se trataría de un permanente y masivo proceso de toma de decisiones de los actores locales.

La renovada concepción sobre el Estado local, y el carácter cada vez más protagónico de los actores sociales, van de la mano e impulsan el desarrollo de una serie de instrumentos y herramientas que avalan a la participación ciudadana como un elemento esencial de la planificación regional y de las acciones de gobierno.

Entre las demandas de los ciudadanos, actualmente, están las exigencias de mayor eficacia y eficiencia a los gobiernos locales en la gestión de los recursos públicos, la mejora en la calidad de los servicios, mayor transparencia y un compromiso de liderazgo por parte de los municipios en el desarrollo de su territorio.

Estas nuevas ideas destacan la presencia de nuevos ciudadanos, más exigentes con las instituciones, con valores distintos y nuevas preferencias sobre la acción pública. Básicamente, se sintetiza en nuevas demandas de participación y cooperación por parte de una ciudadanía más educada y más consciente de que las decisiones públicas afectan a sus vidas. Incluso las formas del interés por los asuntos públicos habrían variado. Si antes era una preocupación más ligada a la defensa de la ideología, ahora los ciudadanos se interesan por la política con relación a sus problemas cotidianos y a políticas públicas concretas (Rose, 1998). En consecuencia, en este contexto, las ciudades se han visto obligadas a jugar un papel de primera importancia conduciendo experiencias políticas originales y creando nuevas instituciones. El objetivo es la inclusión real de los ciudadanos en las decisiones públicas, reforzando la ciudadanía democrática y el interés general.

De esta forma, en los últimos años, aparece como una nueva modalidad de construcción de las políticas a nivel local la metodología de presupuesto participativo que, al menos en su carácter declamatorio, configuraría un instrumento institucional para la vinculación entre el Estado y la Sociedad Civil.

3 – El Presupuesto Participativo y los fundamentos de su aplicación:

De acuerdo a Puente Alcaraz (2001: 2), el renovado interés por la participación ciudadana tiene un doble fundamento: por un lado, “una crisis de representación (fundamento político) que se origina en la declinación de las instituciones mediadoras y conciencia del ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional, que genera un movimiento reformista

favorable a la expansión de la capacidad operativa de los organismos de representación, participación en los procesos administrativos y reorganización de la administración pública”; por otro lado, “una crisis de la eficacia del Estado (fundamento económico), que se relaciona con la reducción del tamaño del Estado por medio de la coproducción o transferencia directa a organismos paragubernamentales o privados de las funciones que tradicionalmente a desarrollado el aparato estatal”.

Mientras que el “fundamento económico” estaría estrechamente ligado a una concepción tecnocrática de la participación ciudadana que la plantea como requisito para aumentar la eficiencia de la administración pública (Cunill, 1992); el “fundamento político” estaría más vinculado, por lo menos en América Latina, con la necesidad de “legitimar” las políticas del Estado como consecuencia de los deficientes resultados en materia socioeconómica y el descreimiento generalizado sobre su capacidad luego de la manifestación constante de crisis.

Desde esta mirada, Allegretti y Herzberg (2005), haciendo una crítica profunda a los modos mercado céntricos de la economía capitalista, entienden que el presupuesto participativo “puede convertirse en ‘el lugar’ donde intentar reconstruir –con el tiempo y de manera colectiva– el concepto de ‘bienes comunes’, transformando las tensiones sociales en un ‘proyecto compartido’ enmarcado en espacios autogestionados por la sociedad civil y marcados por un diálogo interactivo con las instituciones correspondientes”.

Entre sus objetivos, estos autores señalan que este es un medio idóneo para encontrar “el desarrollo ético de las instituciones, el aumento del sentido cívico de los habitantes y de su capacidad para interpretar adecuadamente la complejidad del territorio, así como el reequilibrio de las distorsiones generadas por la sociedad de mercado, la ampliación del ‘derecho a la ciudad’ para todos aquellos que viven en ella y la difusión de formas de ‘solidaridad negociada’ que permiten la redistribución justa de los recursos públicos a favor de las categorías con mayores desventajas culturales, sociales y económicas” (Allegretti y Herzberg, 2005: 6).

Sin embargo, si bien reconociendo la importancia del presupuesto participativo como herramienta o medio de “legitimación”, en este trabajo nos preguntamos si, en relación a la “eficacia del Estado” (Evans, 2003), aquel instrumento permite también ofrecer un marco institucionalizado para la adecuada formación de las políticas públicas.

4 - Experiencia del Presupuesto Participativo en Rosario:

4.1 – Disponibilidad de recursos y nivel de representatividad:

Es importante destacar que la participación ciudadana que se manifiesta a través del presupuesto participativo, en términos cuantitativos, representa sólo una parte del Presupuesto Municipal.

Por un lado, esto es así porque la participación se realiza sobre inversiones no vinculadas por ley (o sea, no se puede reconsiderar la afectación de gastos recurrentes) y, por otro, porque sobre los montos de libre disponibilidad el ejecutivo decide “participar”, generalmente, un porcentaje menor al total de los mismos.

En este sentido, el estudio de la experiencia internacional comparada avala este razonamiento, arrojando datos que muestran que el monto del presupuesto sometido a la apreciación por la comunidad es un porcentual pequeño del monto total del presupuesto general.¹

Por su parte, el Presupuesto Participativo de Rosario no es ajeno a esta situación en cuanto a la asignación de fondos, sin embargo, en términos relativos, aparece como una experiencia que presenta algunas cualidades que la destacan.

Para el ejercicio presupuestario de 2005, la Administración Municipal asignó un monto de \$ 25.000.000 para el Presupuesto Participativo, que se repartió en forma igualitaria entre los seis Distritos en los que se descentraliza la ciudad.²

De acuerdo a estos datos, dado un Presupuesto General de \$ 481.781.048, la participación ciudadana alcanzó en ese año un 5,19 % del total de los gastos. Aunque si se considera sólo el total de erogaciones de libre disponibilidad (o sea, sin las erogaciones totalmente rígidas) la participación alcanza el 8,2 %.³

En los años subsiguientes, dicho porcentaje de participación se mantuvo sin variaciones negativas, aunque tampoco sin mayores variaciones positivas. De todas formas, lo destacable, es la asignación ex – ante de los fondos (se definen al comienzo del ejercicio antes de que empiezan las reuniones participativas) demostrando compromiso y voluntad de aceptación por parte del municipio de los deseos de la comunidad, asegurando el carácter de “vinculante” de las decisiones que por medio de este instrumento se toman.

4.2 - Metodología del Presupuesto Participativo:

A partir de 1995 se desarrolló y se aplicó en Rosario el Programa de Descentralización y Modernización Municipal, cuyo objetivo era “lograr un gobierno más eficaz, eficiente y

¹ Ver las experiencias regionalizadas de gestión democrática y de democracia participativa desarrolladas en el Estado de Río Grande do Sul (sobresaliendo su capital Porto Alegre), en Brasil.

² Actualmente, se está confeccionando (de acuerdo a una ordenanza legislativa) un “índice de carencia” por Distrito, a partir del cual poder asignar los fondos con un enfoque redistributivo.

³ Según, Síntesis del Presupuesto Participativo 2005 - Segunda Ronda (2004), en Presupuesto Participativo 2005, Revista de la Municipalidad de Rosario.

cercano a la población junto al desarrollo armónico y democrático de la ciudad” (Bifarello, 2005).

El proceso incluía, como uno de sus aspectos fundamentales, un nuevo modelo de gestión, impulsando esencialmente la participación ciudadana. Esta tarea exigía la incorporación de nuevas estructuras a nivel de los centros para la evaluación, control y toma de decisión en la gestión urbana. De esta manera, la Descentralización, que comprendió las dimensiones operativa, administrativa y política, se materializó territorialmente en seis “Distritos” municipales con los cuales se establece su relación y su interdependencia con las Áreas Centrales.

Esta nueva organización de la ciudad, favoreció la aplicación del Presupuesto Participativo cuyo diseño respeta ciertas etapas que se dan a lo largo del año en cada uno de estos Centros Municipales de Distrito (CMD).

Las etapas que conforman el PP son las siguientes⁴:

- 1) Primera Ronda de Asambleas Barriales (Marzo y Abril): Es la primera instancia del Presupuesto Participativo. Los objetivos son, elegir a los Consejeros Barriales, quienes actúan como delegados en los Consejos Participativos de Distrito; y arribar a un primer diagnóstico de los problemas de cada barrio de la ciudad. En este sentido, para posibilitar la contemplación de las heterogeneidades propias de cada distrito se delinearon áreas barriales, es decir, zonas más pequeñas dentro de cada distrito para constituir la base territorial a partir de la cual implementar la Primera Ronda del PP (seis o siete áreas barriales por distrito). En cada una de éstas áreas barriales, se desarrollan asambleas convocadas por los medios de comunicación, en las cuales se trabaja en grupos con el acompañamiento y guía de un tallerista.
- 2) Consejos Participativos de Distrito (Mayo en adelante): Son espacios de participación permanentes conformados por los Delegados electos en las Asambleas Barriales de la primera Ronda. El objetivo principal es elaborar los proyectos para dar respuesta a las necesidades y problemas planteados por los vecinos en la Primera Ronda. Los Consejos trabajan en tres comisiones, cada una integrada por las correspondientes Secretarías: Área Social (Cultura, Promoción Social, y Salud), Área Urbana (Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento y Gobierno), Área Participación Ciudadana (temas que no cuentan con una secretaría a nivel municipal y que tratan sobre reforma política, participación,

⁴ Según ordenanza municipal 7326/02.

etc.). Finalmente, todo este proceso se ve reflejado en la confección de una lista de proyectos por Distrito.

- 3) Segunda Ronda de Asambleas Distritales o “Feria de Proyectos” (Septiembre): Consiste en una reunión por Distrito donde se decide qué proyectos se incluirán en el presupuesto municipal del año siguiente. Allí se presenta el trabajo de los Consejos Participativos a través de una Feria de Proyectos donde se exponen y explican las iniciativas elaboradas por las consejeras y consejeros. En esta instancia, se informa sobre las características, objetivos, costos calculados y Secretaría municipal involucrada en la ejecución de cada proyecto. En este momento del proceso, ya se conoce el monto asignado al Presupuesto Participativo en general y a cada distrito en particular; por lo tanto, la priorización se realiza en función no sólo de las necesidades, sino también de la cantidad de dinero disponible.
- 4) Tercera Ronda (Diciembre): Es una reunión única para todas las vecinas y vecinos, en la que se realiza un balance de lo ejecutado a través del presupuesto Participativo del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán el año siguiente.

5 - Análisis del Presupuesto Participativo bajo el enfoque de las Políticas Públicas:

De acuerdo al enfoque de Howlett y Ramesh (1995), en el ciclo de políticas se pueden identificar cinco etapas. Estas tienen que ver con la Formación de la Agenda, la Formulación de Políticas, el Proceso de Toma de Decisión, la Implementación de las Políticas y la Evaluación de las mismas.

Atendiendo dicho enfoque, se desagregará el análisis trabajando con cada una de las cinco etapas del proceso de políticas públicas por separado, analizándolas en función de las instancias previstas en el Presupuesto participativo.

5.1 - La Formación de la Agenda:

La formación o fijación de la agenda es el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público (Elder y Cobb, 1984).

De acuerdo a Howlett y Ramesh (1995: 104), en esta primera etapa del ciclo de formación de las políticas públicas, las decisiones que se adopten tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.

Siguiendo a Elder y Cobb (1984), el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades. Sin embargo, debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quienes participan en su formación puede ser un factor muy importante y decisivo. De esta manera, aunque en una democracia la agenda formal del gobierno debería reflejar los problemas, las prioridades y las preocupaciones de la comunidad en general, existen siempre ciertos grupos e intereses que carecen de representación en el proceso de creación de la misma. En estos casos, el proceso de formulación de la agenda tiende a ser restringido en cuanto a la participación equilibrada de los actores, lo que determina que se incline, en última instancia, en favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos.

Entre las razones que motivan este accionar, prevalece el hecho de que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros. Su organización y disponibilidad de medios hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. En consecuencia, hay una serie de asuntos cuyo tratamiento tiende a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores, que definen lo que se llama comúnmente un subsistema de gobierno o “subgobierno” (Elder y Cobb, 1984).

En este punto en particular, toma importancia el Presupuesto Participativo. Teniendo en cuenta el diseño metodológico del mismo, se podría considerar al PP como un caso especial de Formación de la Agenda.

En primera instancia, su diseño “horizontal” y democrático implica que el voto de cada uno de los participantes vale lo mismo. De esta forma, se proyecta como una instancia de diálogo y toma de decisión en la cual no habría lugar para los grupos de interés o subsistemas de gobierno. Esto evita que prevalezcan los sesgos y predisposiciones de estos grupos, que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de ser tomadas en consideración.

Segundo, la consideración territorial del PP sobre la base de la descentralización en Distritos y, a su vez, la segmentación de estos en Áreas Barriales posibilita una mayor cercanía con los vecinos lo que permite lograr un diagnóstico más ajustado a la realidad de cada ciudadano, tendiendo a evitar la exclusión de sectores o asuntos en la formación de la agenda.

Por último, la metodología del PP propicia un proceso sistemático y reglado a través del cual la formación de la agenda se convierte en un acto formal y no en una cuestión casual o contingente. Siguiendo a Nelson (1978), desde una perspectiva organizacional se pueden

visualizar cuatro etapas analíticamente distintas para la formación de la agenda: 1) el reconocimiento, 2) la adopción, 3) la priorización y 4) el mantenimiento del asunto.

La etapa 1, es aquella en la que se advierte por primera vez la cuestión y se reconoce que puede ser un tema potencial de un programa de acción. Esta sería la función de la Primera Ronda de Asambleas Barriales, en donde se apunta a que afloren todas las problemáticas y preocupaciones de los vecinos sin restricción de número o tipo. Allí, se fija como objetivo identificar la dimensión colectiva de los conflictos y superar la instancia del problema individual para pensar a escala del barrio.

La etapa 2, se centra en la decisión de “responder” o no al asunto en cuestión. Para esto deben prevalecer dos condiciones. Primera, los decisores tienen que compartir la percepción de que es responsabilidad gubernamental legítima actuar. En este sentido, es importante el papel que juegan los talleristas del PP al direccionar el debate hacia cuestiones que sean de incumbencia municipal, con el objetivo de permitir una respuesta presupuestaria. Segunda, los decisores tienen que creer que, en caso de adoptar el asunto, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo. Se debe “crear” el problema público con componentes que sean susceptibles de ser alterados y, por ende, se le pueda encontrar (alguna) solución -problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública (Aguilar Villanueva 1994: 71).

En los talleres de la Primera Ronda, esta temática está considerada. Con la identificación de los problemas, se plantea que los grupos definan proyectos y propuestas para su incorporación en el presupuesto. De esta manera, todos los asuntos que pasan a otra etapa del proceso ya tienen una solución preliminar basada en la discusión y en la interacción.

La etapa 3, plantea la necesidad de reordenar la agenda existente para dar cabida al asunto nuevo. En este punto el PP representa un caso especial, ya que dicha priorización no es necesaria. En los talleres de la Primera Ronda los vecinos tienen la libertad de plantear todos los problemas que identifiquen, y todas las propuestas que surjan serán consideradas en la etapa de formulación. Al trabajar con partidas presupuestarias por año, los asuntos nuevos no tienen por qué desplazar a los asuntos viejos. Éstos deberían estar en ejecución ya que fueron aprobados el año anterior.

La etapa 4, que se refiere al mantenimiento del asunto, apunta a que una vez que éste se incorporó a la agenda, el interés sobre el mismo se mantenga en el tiempo para alcanzar el punto de la decisión sustantiva. Este requisito, si bien excluyente, actúa como un filtro automático para aquellos asuntos que fueron perdiendo consenso en cuanto a su necesidad de implementación. En el PP existe un margen de tiempo de seis meses, entre el inicio de la

Primera Ronda de Asambleas y la Segunda, que permite que los temas “decanten” y pierdan vigencia a la hora de la votación. De esta forma, con este calendario, se facilita la identificación de los asuntos más importantes⁵.

Corolario de la Formación de la Agenda:

Cobb y Elder (1972), analizan la formación de la agenda e identifican dos categorías analíticas. De acuerdo a estos autores, se puede distinguir entre la “*agenda sistémica o pública*” y la “*agenda institucional o formal*”. La primera consiste en todos los asuntos que para los miembros de la comunidad política ameritan la atención pública y el tratamiento dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno existente. Básicamente, es la agenda de la sociedad para la discusión de los problemas públicos. Los ciudadanos tienen numerosos asuntos que les preocupan y en los que sienten que el gobierno debería hacer algo al respecto. Sin embargo, sólo una pequeña parte de esos problemas de la agenda sistémica son tomados por el gobierno para una seria consideración. Por lo tanto, una vez que el gobierno acepta que se debe hacer algo (emprender una acción) sobre un problema, se puede decir que éste ingresó en la agenda institucional.

De esta manera, la agenda sistémica se configura como una agenda para la discusión mientras que la agenda institucional es una agenda para la acción. Con esta última, comienza el proceso de trabajo con el problema en cuestión, o sea, la etapa de formulación de políticas públicas.

Por su parte, Nelson (1978), plantea que a veces es difícil reconocer cuando termina la formación de la agenda y comienza la deliberación sobre el asunto en cuestión. Según esta autora, será siempre arbitraria la línea divisoria entre estos dos momentos constitutivos del proceso de la política.

Con respecto a esto, en el PP se puede visualizar la separación de estos momentos con cierta exactitud. Específicamente, el paso de la agenda sistémica a la institucional ocurre dentro de la Primera Ronda de Asambleas Barriales. En esta instancia, al comienzo se presentan y discuten los asuntos considerados de la agenda sistémica, para luego, una vez elaboradas las propuestas (considerando las posibles soluciones) derivarlas a los Consejos Participativos para que éstos trabajen en la formulación formal de los proyectos. En este punto, se puede argumentar que los asuntos entran en la agenda institucional, ya que en los Consejos se profundizará en el análisis relevante para emprender políticas de acción en torno a éstos.

⁵ Las cuestiones urgentes que refieren a servicios se derivan como reclamos al Centro de Distrito.

En consecuencia, el proceso de formación de la agenda que tiene lugar en el marco del PP, es un proceso que no se asemeja a los que otros autores señalan como la “norma” en la práctica política. En este sentido, se contraponen de la visión de Kingdon (1984), que hace más hincapié en el azar en cuanto a las características predominantes de este proceso. Su teoría de la aleatoriedad o del “cesto de basura”, postula que el proceso de formación de la agenda está gobernado por una serie de hechos fortuitos claves que la determinan en última instancia. De esta forma, la entrada de los asuntos en la agenda institucional requiere la convergencia en algún momento en el tiempo de la “corriente de problemas”, “la corriente de soluciones” y la “corriente política”.

La “corriente de problemas” se refiere a la percepción de los problemas como problemas públicos y a la necesidad de que actúe el gobierno. Según Howlett y Ramesh (1995: 115), la gente identifica los problemas a partir de una comparación inconsciente con una situación deseada. La “corriente de soluciones”, es la búsqueda de soluciones al problema por parte de los expertos y analistas, donde las posibilidades de actuación se evalúan y se reducen a unas pocas. La “corriente política”, por su parte, se refiere a los ánimos de la sociedad, al poder parlamentario que tenga el ejecutivo o a los grupos de interés que afecten la toma de decisiones (Howlett y Ramesh, 1995: 115).

La convergencia de estas tres corrientes en un mismo tiempo y lugar puede ser producto absolutamente del azar y escapar a la articulación intencional, coherente y formal, y se manifestaría a través de lo que Kingdon (1984) denomina “ventanas de políticas” (*policy windows*), donde todo quedaría determinado para el tratamiento de ese asunto.

En este punto, y por cuestiones desligadas de un proceso racional de planificación, ese asunto o tema en cuestión pasa a formar parte de la agenda institucional.

Sin embargo, como se señaló más arriba, la lógica de funcionamiento del PP elimina el carácter de fortuito de esta serie de hechos, ya que mediante mecanismos institucionales intenta forzar la convergencia de los mismos. Salvo en aquellos asuntos para los cuales no se presenta una solución aparente, el PP actúa como una ventana de políticas en la cual se encuentran la corriente de problemas y la de soluciones, con un espacio cedido de importante instrumentación para la actuación política.

5.2 – Formulación de Políticas:

Cuando un gobierno ha reconocido la existencia de un problema público y la necesidad de hacer algo, los formuladores de políticas necesitan decidir sobre un curso de acción para

tomar. Esta instancia, por lo tanto, se basa en explorar las distintas opciones posibles para enfrentar un problema (Howlett y Ramesh, 1995: 122).

Sin embargo, éste no constituye un proceso metódico y sistemático como el suponen las teorías racionales. Más aún, de acuerdo a Lindblom (1991: 20), existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado, la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas mientras que, por otro lado, se quiere que sean democráticas y necesariamente políticas. Se evidencia, entonces, un debate entre la razón, el análisis y la ciencia contra la política y la democracia.

Por lo tanto, teniendo en cuenta esta discusión, ¿bajo cuál de estos enfoques se podría ubicar al PP? Recorriendo su metodología, se puede identificar la instancia de formulación de políticas en el papel que juegan los Consejos Participativos de Distrito. Luego de la Primera Ronda de Asambleas Barriales, son éstos los encargados, sobre la base de las conclusiones de la misma, de definir los proyectos y propuestas de políticas para actuar sobre los asuntos identificados como problemáticos por los vecinos.

A su vez, el gobierno municipal también es un actor del proceso de formulación de políticas. En las diferentes reuniones de barrios, los responsables de servicios y de departamentos del municipio aportan las informaciones técnicas indispensables para la discusión del presupuesto y presentan las proposiciones del ejecutivo municipal respecto a los trabajos estructuradores de la ciudad, proyectos y servicios públicos.

Estos dos aspectos del PP en lo que respecta a esta instancia, definen una cierta complementación entre ambas posturas.

Con respecto a lo democrático, su aporte es concreto y palpable. Citando a Lindblom (1991: 19): “Muy poca gente (...) desearía renunciar a sus intereses políticos y al papel que juegan en la formulación de las políticas (...). La mayoría también desearía ser capaz de decirle a sus representantes la opinión que tienen sobre varios temas incluso aunque como ciudadanos normales no estén cualificados como expertos en los temas correspondientes”. En este punto, el PP es dónde presenta su principal fortaleza. Cualquier ciudadano común puede formar parte de los Consejos de Distritos, convirtiendo a la formulación de políticas en un proceso abierto a todos.

Con respecto al análisis y a lo científico, el papel de la asistencia técnica aporta cierta racionalidad al proceso. Los Consejos son asistidos por profesionales, los cuales manejan técnicas de evaluación de proyectos que se aplican en la selección de las soluciones para los problemas planteados.

La identificación de la postura científica implícita en la metodología del PP, sirve a los efectos de visualizar un contrapeso efectivo a la hegemonía de lo político en dicho instrumento. Sin embargo, lo que prevalece en el presupuesto es su naturaleza democrática, sustentada en la discusión y en la interacción como pilares fundamentales. Siguiendo a Lindblom (1991: 40), en la elaboración de políticas gubernamentales, la interacción política se presenta como una alternativa al análisis que de hecho puede a menudo alcanzar soluciones que el análisis no puede. En definitiva, esta parece ser la concepción fundamental del PP, donde se propone que sean las interacciones entre los secretarios técnicos distritales y los ciudadanos (representados por los Consejos Participativos de Distritos) la base sobre la que se establezcan o formulen las políticas.

5.3 - Proceso de Toma de Decisión:

El proceso de toma de decisión gira en torno a la elección entre un número relativamente pequeño de alternativas, identificadas en el proceso de formulación, para resolver un problema público (Brewer y DeLeon, 1983: 179, citado por Howlett y Ramesh 1995: 137).

La “decisión”, sin embargo, como una etapa del proceso de políticas, no es de un sólo tipo ni circunscribe una definición unívoca en cuanto a sus características. Por lo tanto, esta cualidad deriva en la existencia de numerosos modelos que describen este proceso los cuales presentan sustanciales diferencias entre sí.

Sobre la base del estudio de los modelos más comúnmente usados⁶ de toma de decisión, y siguiendo los últimos avances⁷ en la materia, Howlett y Ramesh (1995: 148), concluyen que el estilo de toma de decisión varía de acuerdo a la naturaleza del subsistema de políticas involucrado, y a las limitaciones (“constraints”) bajo las cuales los decisores operan.

Específicamente, la naturaleza del subsistema guarda relación con la cantidad de agentes decisorios y con las características del centro o lugar organizacional (“setting”) de la decisión, mientras que las limitaciones se refieren a la característica del problema, al tipo de información que se maneja y al tiempo que se tiene o se puede obtener para la decisión.

Esquemáticamente, las variables relevantes serían estas:

⁶ Ver Howlett y Ramesh (1995), donde analiza los modelos Racional, Incremental y del Tacho de Basura.

⁷ Ver Howlett y Ramesh (1995: 146), donde analiza el modelo de John Forester (1984).

Modelo Básico de Toma de de Decisión		Complejidad del subsistema de políticas	
		Alta	Baja
Limitaciones	Altas	Ajuste Incremental	Búsqueda Satisfactoria
	Bajas	Ajuste Optimizador	Búsqueda Racional

Fuente: Howlett y Ramesh (1995: 148).

Volviendo al PP, la etapa de la toma de decisión ocurre durante la Segunda Ronda de Asambleas Distritales, en la denominada Feria de Proyectos. En este marco, los vecinos se informan sobre los proyectos elaborados y debaten con sus consejeros sobre la mejor alternativa de acción. De esta forma, y a través del voto, se produce la priorización de los proyectos y se formaliza la decisión de los ciudadanos con la incorporación de los proyectos en el Presupuesto General del año próximo.

Por lo tanto, dado este mecanismo de procedimiento, ¿bajo qué categoría de toma de decisión del modelo de Howlett y Ramesh se podría incluir al PP?

A priori, si se considera que las variables más relevantes del PP, en cuanto al subsistema involucrado, son los agentes que son numerosos, y que en cuanto a las limitaciones no hay mayores inconvenientes con las características de los problemas tratados, la información que se maneja y el tiempo para resolver; las decisiones emergentes de dicho esquema se podrían catalogar bajo el carácter de “ajuste optimizador”⁸, ya que a través de las decisiones se busca evitar los grandes cambios y de alto riesgo, pero se apunta a lograr una mejora optimizadora de la situación previa. Básicamente, esta sería la característica de los proyectos que se aprueban en el marco del PP⁹.

Sin embargo, profundizar en esta línea argumental requeriría de un análisis más detallado y un estudio más extenso de lo que las posibilidades de este artículo permiten.

De todos modos, más allá de poder alcanzar una categorización formal de los tipos de decisión que se toman en el marco del PP, es importante señalar una característica inherente al proceso decisional que en el mismo se desarrolla que lo destaca como positivo desde el punto de vista democrático.

De acuerdo a Majone (1989, citado por Aguilar Villanueva, 1994: 59), el modelo de *policy - making* democrático es el del gobierno mediante discusión y deliberación pública. Según este

⁸ Ver Howlett y Ramesh (1995: 148), donde analiza el modelo “Básico de Toma de Decisión”.

⁹ Ver Síntesis del Presupuesto Participativo 2005 - Segunda Ronda (2004), en Presupuesto Participativo 2005, Revista de la Municipalidad de Rosario.

autor, central en la política democrática es la argumentación, o sea, la institucionalización de la discusión. En su justificación de este enfoque para la toma de decisiones, se advierten similitudes en torno del proceso que se desarrolla en el PP: “(...) La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente, y hace que concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones. En la discusión cada participante (...) puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera, la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas” (Majone, 1989: 2, citado por Aguilar Villanueva, 1994: 60).

Así, Majone busca destacar el papel que juega la argumentación para transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, y capaz de contribuir con sus ideas al diseño de las políticas de la ciudad.

En consecuencia, bajo este enfoque, la importancia del debate para la elección de las políticas que tiene lugar en el PP se pone de manifiesto, destacándose como un elemento que contribuye de manera sustancial a la toma de decisión en el proceso de políticas públicas.

5.4 –Implementación de las Políticas:

McLaughlin (1985: 97, citado por Howlett y Ramesh, 1995: 153) define a esta etapa del ciclo de políticas como: “el proceso donde los programas o las políticas son llevadas a cabo, (...) denotando la translación de los planes en la práctica”.

A su vez, Howlett y Ramesh (1995: 154) señala también que dicha translación no es fácil. Existirían diversos problemas que conforman la “realidad de la implementación” que hacen de la misma un proceso complejo y al cual se debería prestar especial atención.

En cuanto al PP, la etapa de implementación corresponde al momento de ejecución de los proyectos a través de las Secretarías de la Municipalidad, a las cuales se le asignaron los proyectos, como ya se mencionó, en función de la naturaleza de los mismos.

Ahora bien, este mecanismo de operacionalización de las decisiones dificulta el análisis en torno a las limitaciones que pueda enfrentar el PP, ya que habría que estudiar los modos de operación de cada secretaría en particular.

Sin embargo, se pueden mencionar dos aspectos del PP, uno explícito y otro implícito, que tienen que ver con su metodología de funcionamiento que actuarían como mecanismos de presión (“enforcement”) para que se cumpla con lo previsto en el presupuesto.

En cuanto al mecanismo que está explícito en el PP, el mismo guarda relación con una de las funciones asignadas a los Consejos Participativos de Distrito. Además de las funciones ya descritas, éstos son los encargados de realizar el control y monitoreo del cumplimiento de los programas y proyectos elegidos el año anterior. De esta manera, se establece a través de ellos una forma de control ciudadano (ya que son representantes elegidos todos los años) sobre los temas incluidos en el presupuesto, que dota de continuidad a la tarea anual de definir el PP, generando un compromiso de involucramiento con la ejecución de los proyectos incluidos en el presupuesto del año anterior.

Con respecto al segundo mecanismo, éste se refiere a la lógica del consenso que está implícita en el diseño del PP, que permite alcanzar una legitimación de la decisión que fortalece el proceso de implementación de las políticas.

Siguiendo lo planteado por Denhardt y Denhardt (2003), la metodología del PP abre un espacio para el debate sobre el presupuesto y el planeamiento operativo municipal a fin de lograr una publicitación y confrontación de intereses para que sean explicitados, justificados y confirmados, o no, como intereses públicos. De esta manera, según dicho autor, una gran diversidad de actores sociales participan en un debate público sobre las prioridades de la gestión municipal, lo que hace factible una recapitulación de los intereses de “las mayorías”. La elaboración compartida de la propuesta presupuestal entre el ejecutivo local y estos actores sociales dotaría entonces de gran legitimidad a aquella propuesta.

Por lo tanto, de acuerdo a Howlett y Ramesh (1995: 156), este apoyo público con el cual se genera la decisión sobre la política, desincentivaría a los aparatos administrativos encargados de la implementación (en este caso las Secretarías de la Municipalidad) de modificar la intención original de los proyectos, con fines egoístas o en respuesta a ambiciones particulares.

5.5 - Evaluación de las Políticas:

Esta etapa del ciclo de políticas se refiere, según Howlett y Ramesh (1995: 168), al proceso de informarse sobre el desempeño de una política en acción, de los medios empleados y de los objetivos servidos. Sin embargo, como el mismo autor señala, la evaluación de políticas no deja de ser una actividad política. Existe, generalmente, falta de claridad sobre los objetivos que, sumado a la subjetividad inherente de los reclamos y al tratamiento de problemas sociales a los que las políticas apuntan, limita las posibilidades de una evaluación de orientación racionalista.

Si bien esto no significa que el proceso es irracional o completamente político, es necesario considerar y reconocer estas limitaciones para obtener del mismo, resultados concretos.

Habiendo considerado esto, se pueden ahora analizar los mecanismos de evaluación previstos en el PP con un enfoque menos acotado a los modelos formales.

El PP posee dos instancias para la evaluación de políticas, una permanente y la otra por única vez, en forma anual.

La primera se refiere a la constituida por los Consejos Participativos de Distrito que trabajan en la constitución de foros permanentes de discusión y consulta sobre los temas de las áreas, permitiendo la participación del ciudadano común en el seguimiento de los proyectos ejecutados en la etapa anterior.

La segunda se refiere a la Tercera Ronda o cierre del proceso, la cual cumple la función, entre otras, de realizar un balance entre todos los vecinos de lo ejecutado el año anterior a través del PP.

De esta manera, si bien con un enfoque político¹⁰, ya que la evaluación no es ni sistemática ni sofisticada técnicamente, el PP prevé el marco para que la última etapa del ciclo de políticas tenga lugar.

6 – Conclusiones:

Actualmente, los procesos y la dinámica que impulsa la globalización determinan para los gobiernos locales la necesidad de afrontar nuevos desafíos y mayores responsabilidades.

La visión y acciones emprendidas desde lo local son elementos revalorizados en este contexto de “competencia entre ciudades”, donde la formulación de estrategias de desarrollo comienza a ser algo no sólo atribuible a los gobiernos nacionales.

Sin embargo, las capacidades de actuación desde los municipios se ven contenidas por las limitaciones de recursos que éstos ostentan, liberando un escaso margen para la actuación discrecional en políticas activas.

De todas formas, en este nivel municipal la cercanía con la comunidad abre posibilidades para la gestión participativa de estos recursos, permitiendo alcanzar mayor legitimidad en las acciones emprendidas (fundamento político), así como mejor eficiencia y eficacia en la asignación (fundamento económico).

En este sentido, si bien el logro de mayor legitimidad es algo demostrable a partir de la concurrencia o participación de la gente y de la aceptación de la labor de gobierno en general,

¹⁰ Ver “Tipos de Evaluación de Políticas” en Howlett y Ramesh (1995: 170).

los objetivos de eficiencia y eficacia no son variables fácilmente observables ni atribuibles linealmente al simple hecho de implementar procesos de participación ciudadana.

Por lo tanto, el análisis del Presupuesto Participativo viene a alertar sobre la supuesta neutralidad de los instrumentos aplicados y a medir su capacidad para constituirse en un marco institucionalizado para la formación de políticas públicas.

En línea con esto, si bien ciertas líneas argumentales deberían ser profundizadas, este instrumento no sólo tendría las condiciones necesarias para incorporar al ciudadano común en las decisiones de gobierno, sino que además presentaría la cualidad de proveer un marco metodológico que mejoraría la calidad del proceso de formación de dichas políticas.

Sin embargo, habría que plantearse el interrogante de hasta qué punto el PP podría ser amplificado (esto es, en monto y en jurisdicción de políticas) para traducirse en una herramienta para la gestión de políticas públicas, de asignación sobre el Presupuesto General más representativa que aquel 8,2 % señalado.

En este sentido, existiría un límite impuesto por las características (técnicas y otras) de los problemas a resolver. De acuerdo a Lindblom (1991: 35), el criterio de la mayoría sería válido sólo en casos concretos ya que sólo una fracción muy pequeña de las decisiones gubernamentales podría someterse a voto. El criterio de que las preferencias de la mayoría deberían prevalecer sobre las preferencias de la minoría no se mantiene como válido para todos los casos.

Esto tiene que ver con que por muchos avances que presente este nuevo sistema en pos de una mayor y mejor democracia, el presupuesto no puede dejar de ser un acto del ejecutivo, ya que existirían ciertas responsabilidades que no podrían ser reemplazadas.

Bajo estos argumentos, la democracia directa ejercida por la población en el Presupuesto Participativo, no estaría para suplantarse a la democracia representativa concretada a través del voto, sino que sería un complemento de ésta en límites y formas aún por resolver.

Por otro lado, la evidencia empírica muestra que en algunos casos¹¹ habría una tendencia a delegar cada vez más funciones al PP, perfilando su implementación en el nivel estadual (Ruiz Sanchez, 2001).

En consecuencia, es evidente que más allá de una amplificación discrecional del PP, se debería iniciar una búsqueda hacia un nivel aproximado de tamaño óptimo del mismo. Esto implicaría encontrar un equilibrio entre las ventajas que presenta para el proceso de políticas

¹¹ Tienen que ver con las experiencias del Estado de Río Grande do Sul y del Estado de San Pablo.

públicas y las posibles desventajas derivadas por la inclusión de temas o asuntos de aspectos técnicos o políticos controversiales, en el mismo.

7 - Bibliografía:

- ✓ Aguilar Villanueva, L. (1994), *Estudio Introductorio*. En Luis Aguilar Villanueva (Comp.). La Hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial (Pp. 15-77).
- ✓ Aguilar Villanueva, L. (1996), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. En Luis Aguilar Villanueva (Comp.). México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- ✓ Allegretti, G. y Herzberg, C. (2005), “El Retorno de las Carabelas. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo”. Transnational Institute, Fundación de Investigaciones Marxistas.
- ✓ Bifarello M. (2005), *Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente*, (p. 63 – p. 124), del libro: “Experiencia Rosario (más ciudad / más humana)”, Ed. Logos, Rosario.
- ✓ Boisier, S. (1998) Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid.
- ✓ Cunill Grau, Nuria (1992). Participación ciudadana. CLAD, Caracas.
- ✓ Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nueva York: M. E. Sharpe.
- ✓ Elder, C. y Cobb, R. (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- ✓ Elder, C. y Cobb, R. (1984), *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*, en Policy Sciences Journal, vol. 13, n° 1.
- ✓ Evans, Peter (1992), *El Estado como Problema y como Solución*, Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires 35(140) [January -March, 1996]: 529-562.
- ✓ Evans, Peter (2003), *Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. Caracas.
- ✓ Garcia Delgado, D. (1999), *Ciudadanía, y las nuevas formas de participación política y social en la Argentina del fin del Milenio*, Seminario Internacional “El Renacimiento De La Cultura Urbana”.
- ✓ Howlett M. y Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Notario, Canada: Oxford Univ. Press.

- ✓ Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (Boston: Little, brown and Company): 3-4.
- ✓ Lindblom, Charles (1991). *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid MAP/INAP.
- ✓ Nelson B. (1978), *Setting the Public Agenda*”, en *The Policy Cycle*, J. May y A. Wildavsky, edits., Sage Publications, Beverly Hills-Londres.
- ✓ Osborne, David, and Ted Gaebler. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- ✓ Ordenanza Municipal 7326/02. Municipalidad de Rosario, Argentina.
- ✓ Presupuesto Participativo (2005), *Síntesis del Presupuesto Participativo 2005 - Segunda Ronda (2004)*, Revista de la Municipalidad de Rosario.
- ✓ Puente Alcaraz, J. (2001), “La Institucionalización De La Participación En La Administración Local. Opciones Reales Más Allá Del Discurso: El Caso De Guatemala”.
- ✓ Robinson, W. (1998), *La Globalización Capitalista y la Transnacionalización del Estado*. Taller sobre “Materialismo Histórico y Globalización”, Universidad de Warwick, Abril.
- ✓ Rose, R. (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- ✓ Ruiz Sanchez, F. (2001), *Presupuesto Participativo: Dilemas y Posibilidades de la Gestión Democrática*. Manual de Gerencia Pública. Instituto Nacional Demócrata, Brasil.
- ✓ Weiss, L. (2003), *Bringing Domestic Institutions Back In' in States in the Global Economy*, ed. Linda Weiss, Cambridge University Press, New York and Cambridge pp. 1-33.