Capacidades Estatales -administrativas- del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Paraná en los años 2011-2015

TESINA DE GRADO

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

Estudiante: Lorena Paola Puntín

Directora: María Jimena García Puente

Año 2016

A mis dos pilares:

Mi mamá, con sus manos incansables y curtidas me enseñaron que el esfuerzo es el punto de partida.

Mi papá, con su preferencia por la palabra y la humildad, me guiaron hasta el punto de llegada.

Esto es de los tres.

Agradezco

A la dirección y dedicación profesional de María Jimena García Puente.

A la predisposición de los diferentes Secretarios y autoridades municipales del Gobierno Municipal (2011-2015) que cordialmente me permitieron consultarlos y entrevistarlos.

A la Facultad de Trabajo Social y a todo su personal que transitaron conmigo esta etapa.

A mis amigas por ser apoyo constante, cálido y necesario.

A mi compañero por su apoyo silencioso.

A la Universidad pública, gratuita y de calidad.

INDICE

INTRODUCCIÓN 6
CAPÍTULO 1 9
Encuadre Teórico-Metodológico para el análisis de Capacidades Estatales 9
1- Aspectos teóricos conceptuales 9
1.1- Capacidades Estatales para el fortalecimiento estatal 9
1.2- De los estudios sobre el Estado y las Capacidades Estatales 11
1.3- Esquema teórico-conceptual para el estudio de las Capacidades Estatales en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Paraná 16
1.3.2- De los recursos financieros 19
1.3.3- De los recursos humanos 20
1.3.4- De la Coordinación 22
2- Aspectos Metodológicos 27
2.1- Indicadores 28
2.2- Componentes 28
2.3- Recolección de datos y estrategia metodológica 30
2.3.1- El trabajo de campo 30
2.3.2- Análisis e interpretación 31
CAPITULO 2 32
El Presupuesto Participativo 32
3- Discusión conceptual 32
3.1- El Presupuesto Participativo en Argentina 34
3.2- El Presupuesto Participativo en la Municipalidad de Paraná 35
CAPITULO 3 39
Capacidades Estatales Administrativas del Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná 39
4- Análisis de los Recursos Financieros 39
4.1- Origen 39
4.2- Disponibilidad presupuestaria 40
4.3- Variación 42

5- Análisis de los Recursos Humanos 44
5.1- Cantidad de personal y su variación a lo largo del tiempo 47
5.2- Modo de selección 48
5.3- Encuadre legal/laboral del empleado: Monotributistas 48
5.4- Formación y trayectorias laborales 49
5.5- Capacitación - perfeccionamiento del personal 50
6- Análisis de la Coordinación 51
6.1- Delimitación de tareas 51
6.2- Acciones conjuntas 54
6.3- Reuniones informativas. Planificaciones 57
7- Categorías Emergentes 60
CONCLUSIONES 63
BIBLIOGRAFÍA 66
ANEXOS 70

INTRODUCCIÓN

Uno de los debates contemporáneos que progresivamente ha ido ganado protagonismo en la ciencia política es el que refiere a las capacidades del Estado (Bernazza y Longo 2014; Bernazza, Camotto y Longo 2015; Bertranou 2015; Lattuada y Martínez Nogueira 2015; Repeto 2003, entre otros). El foco de la cuestión es pensar en un Estado *más* o *menos capaz* de atender a las necesidades de los ciudadanos, de formular y construir problemas públicos, entre otras responsabilidades, contando para ello con la capacidad de acción necesaria.

El debate en torno al fortalecimiento de las capacidades estatales (CE) ocupa hoy un lugar central en las discusiones políticas y académicas, tanto en escenarios nacionales como internacionales. Al respecto Bernazza, Camotto y Longo (2015) exponen que el fracaso del modelo del mercado donde se promovía la subsidiariedad de la acción estatal ha obligado a distintos actores de gobierno y académicos a reconocer que el fortalecimiento de las capacidades estatales constituye una tarea urgente e imprescindible para hacer frente a acciones y atenciones diarias de gobierno. Es este escenario el que motiva la investigación.

En esta oportunidad, entendiendo la importancia de tener estructuras administrativas locales sólidas y dinámicas para llevar adelante los objetivos, y considerando al Estado como un actor central para resolver problemáticas públicas para lo cual resulta necesario fortalecer sus capacidades, se pondrá bajo estudio un nivel de Estado que tiene a cargo una política pública: el Presupuesto Participativo (PP) en el municipio de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos.

La política pública[1] de PP, según la normativa 9040 que lo reglamenta, es considerada pues un proceso de participación e intervención directa, voluntaria y universal en el cual los vecinos, conjuntamente con el gobierno de la ciudad, deliberan y deciden la asignación de recursos del PP, los cuales serán

[1] Se utilizará la denominación de política pública para referirse al PP. Sin tener en cuenta la denominación *Régimen*que se emplea en la Ord. 9040 de PP. En lo que sigue no se respetará dicha denominación. Pudiéndose encontrar en el capítulo 2 las discusiones que justifican tal elección.

democráticamente destinados a la realización de obras públicas y acciones sociales dentro de la ciudad.

Según documentación oficial,la implementación del PP tiene lugar en la ciudad de Paraná desde el año 2012, mediante el cual, vecinos de los distintos barrios de la ciudad -pertenecientes a distintas zonas comunales- a través de la conformación de asambleas zonales deciden, mediante votación, las propuestas de proyectos de obra o mejoramiento que serán incluidos en el Presupuesto General de la Administración Municipal para ser ejecutados al año siguiente.

La investigación se centra en examinar las áreas estatales de la Municipalidad de la ciudad de Paraná-Entre Ríos, que llevan adelante la política pública de Presupuesto Participativo (PP) en la gestión 2011-2015. El propósito es analizar si se desarrollaron capacidades administrativas -internas- para la implementación del Presupuesto Participativo, adhiriendo a la reflexión sobre la importancia de construir un Estado institucionalmente *capaz* para traducir sus acciones de gobierno en políticas públicas *capaces* de atender a los intereses de los ciudadanos. Es así que la pregunta de investigación que guía nuestro estudio es: ¿Qué capacidades estatales administrativas desarrolló el Municipio de la ciudad de Paraná para implementar la política de presupuesto participativo en los años 2011-2015?

En este sentido, se analiza el funcionamiento de las áreas del gobierno municipal que participan en la implementación del PP mediante un marco teórico conceptual sobre capacidades estatales, particularmente en el análisis de la categoría de capacidades estatales administrativas (CEA), para comprobar cuáles de ellas fueron desarrolladas o fortalecidas para la implementación del régimen de PP. Para ello, como resultado de la elección del marco teórico/conceptual, se trabajarán tres componentes: los recursos financieros que se destinan para la realización de tareas del PP; la dotación y cualidad de los recursos humanos asignados a la política y las modalidades de coordinación de áreas de la Municipalidad de la ciudad de Paraná.

El objetivo general es:

Examinar el desarrollo de las capacidades administrativas de las áreas estatales de la Municipalidad de la ciudad de Paraná que llevan adelante la política pública de Presupuesto Participativo (PP) en la gestión (2011-2015)

Se abordará a través de los siguientes objetivos específicos:

- Indagar los recursos financieros que se destinan para realizar las actividades del PP
- Examinar la dotación y cualidad de los recursos humanos asignados a la política de PP
- Indagar las modalidades de coordinación entre las diversas áreas de la Municipalidad de Paraná que participan en la implementación de la política de PP

El escrito está dividido en tres capítulos. En el primero se aborda el apartado teórico-metodológico que guía el proceso de análisis de las capacidades estatales en el régimen de Presupuesto Participativo (PP). En el segundo se realiza un recorrido de los distintos antecedentes de PP en el país y luego se describe la experiencia de implementación en la ciudad de Paraná. En el tercer capítulo se analizan las capacidades estatales administrativas del PP en la ciudad teniendo como indicadores los recursos financieros; los recursos humanos y la coordinación que se da entre las distintas áreas municipales encargadas de la implementación de dicha política.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, estarán reunidas las reflexiones finales, producto de los recorridos teóricos y empíricos del trabajo.

CAPÍTULO 1

Encuadre Teórico-Metodológico para el análisis de Capacidades Estatales

1- Aspectos teóricos conceptuales

1.1- Capacidades Estatales para el fortalecimiento estatal

Algunos autores, como O' Donnell (1993), al reflexionar acerca de la crisis socioeconómica que atraviesan los países de América Latina, entienden que dicho panorama es consecuencia de la ineficacia en tres aspectos: burocracias deficitarias, marcos legales endebles y baja representación del interés común en el Estado. En este sentido, el primero de estos aspectos es de nuestro interés analizar. Se fue instalando el debate acerca de la necesaria revisión de la estructura del aparato estatal. Sobre el fortalecimiento de las capacidades estatales, Fernando Isuani, refiriéndose al rol que le toca jugar a los actores políticos, señala necesidad de que el sistema político «tenga interés en el fortalecimiento de las capacidades estatales" y en "jerarquizar el lugar que le otorgan al funcionamiento del Estado» (Isuani, 2011: 33-34).

En los siguientes párrafos se detallarán debates de autores que, aún desde perspectivas distintas comparten una premisa: construir un Estado más capaz, entendiendo que es mediante la acción estatal -un determinado tipo de acción- que se diseñan e implementan las políticas públicas con potencialidad para resolver los problemas públicos. Es así que se considera «ineludible la reflexión sobre las capacidades del Estado en todos sus niveles a fin de poder asumir viejos y nuevos desafíos» (Repetto y Fernández, 2012: 13)

Al respecto, Weber (1985) un autor clásico para abordar la temática del aparato estatal, fundamenta sus análisis poniendo en el centro de la escena a la función de la burocracia para la eficacia del desarrollo estatal, sostiene que la calidad de los bienes y servicios que el Estado provee está fuertemente

determinada por el tipo de burócrata que desempeña su labor en la administración pública. Aquel burócrata que Weber menciona es el burócrata profesional, quien se ha transformado en tal mediante una selección meritocrática y con la posibilidad de ascenso en su carrera, entre otros rasgos y mecanismos que lo dotan de (y garantizan la) racionalidad en su accionar.

Desde otro lugar, García Delgado, sobre la situación actual de Argentina observa que:

> en estos últimos diez años (…) comenzó a producirse una praxis pública y configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a "traccionar" un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo […] Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas […], el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. (García Delgado, 2013: 15)

A su vez Bernazza, Camotto y Longo (2015) observan que aparecen sucesos donde los Estados asumieron compromisos que antes eran librados al mercado o, en ocasiones, no se consideraban. En los últimos años en América Latina se pueden observar que los Estados invierten en obras y servicios públicos, se adjudican la dirección de empresas productivamente estratégicas, debaten respecto a su soberanía ante organismos internacionales de crédito, enjuician actores que llevaron adelante gobiernos militares, entre otras.

En definitiva, los autores anteriores coinciden en presentar la existencia de un cambio respecto de algunas modalidades de intervención y del papel de rol por parte del Estado[2]. Se pudo evidenciar a los actores estatales disputando lugares centrales para el desarrollo económico, político y social. Sin embargo, lo que se

[2] Se aclara que la reflexión sobre el papel del Estado está hecha hasta diciembre de 2015, al menos en lo que refiere al gobierno nacional.

analizará en este trabajo es si se puede verificar una construcción de capacidad estatal, traducido en el fortalecimiento efectivo de la estructura estatal municipal, específicamente en la construcción de capacidades estatales. Así, a fin de aportar claves de análisis, existe una amplia literatura que proviene de diversas conceptualizaciones y concepciones de las capacidades estatales, obteniendo como resultado distintos modos de evaluar y analizar las mismas.

Si bien la literatura académica expone acerca de la importancia de contar con estructuras estatales sólidas y eficaces, y algunos autores sostienen que actualmente se está transitando por un cambio respecto a las formas en que se lleva adelante la tarea del Estado, el esfuerzo que se pretende llevar adelante en la presente investigación consiste en analizar el desarrollo o la construcción de capacidades estatales en la gestión/implementación de la política pública de Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná. Constatar si, empíricamente, para la política pública de Presupuesto Participativo se desarrollaron capacidades estatales específicas y qué características asumieron. Observaremos si, particularmente en nuestro recorte, en qué medida se encuentran las condiciones necesarias por las cuales brega la literatura sobre capacidades estatales para la consecución de una política pública eficaz.

1.2- De los estudios sobre el Estado y las Capacidades Estatales

Este apartado tiene por objetivo realizar un recorrido por los aportes más significativos que se han realizado sobre la temática de capacidades estatales, sin pasar por alto los trabajos en torno al Estado y lo principales exponentes teóricos en la materia. El fin es realizar una breve exposición del estado del arte de la temática con el objetivo de considerar otros estudios que se han realizado sobre el tema de investigación presentado. Su importancia radica en ilustrar la diversidad de modalidades y formas que han tomado los abordajes de las capacidades estatales.

O’ Donnell, referente indiscutido sobre los debates en torno al Estado, nos ofrece las siguientes ideas

> (…) Es el estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. El estado es también un sistema legal, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Contemporáneamente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes—el estado se expresa en la gramática del derecho. Juntos, las burocracias del estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del estado: intenta ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. (O' Donnell, 2003: 4)

En la cita anterior el autor en su definición de Estado de corte weberiano identifica estas tres tendencias presentes. Aclarando que no necesariamente todo Estado deba, a priori, gozar de ellas. A saber: su eficacia como un conjunto de burocracias; su efectividad como sistema legal; y su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo. De la definición, nuestro interés radica en profundizar sobre el aspecto burocrático del aparato estatal. El académico trasmite que «el problema principal del Estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de las mismas» (O' Donnell, 2003: 35). Es así que desde sus primeros trabajos sobre los años setenta, donde exponía que el Estado era un componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial determinada (Ozslak y O' Donnell, 1982), hasta sus últimas reflexiones,

fue colocando el eje analítico en distintos focos. Justamente, lo que diferencia los países de América Latina de los países centrales, es que «el Estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común» (O'Donnell, 2003: 34). Es así que en las últimas reflexiones O' Donnell, se puede advertir que pone el foco en la burocracia como *nudo de articulación* de la sociedad (Cardozo; 2012) dejando recaer en ella gran parte del éxito en la consecución de las políticas públicas.

Por su parte, Bárbara Geddes (2015) trabaja sobre la importancia de la reforma de la burocracia. Expone que debido al papel central que tienen los gobiernos del tercer mundo [y nosotros entendemos que no sólo los del tercer mundo] en sus economías, existe una creencia generalizada de que las burocracias competentes contribuyen al desarrollo económico, así como a la provisión de servicios gubernamentales esenciales (Geddes, 2015)

El Estado es entonces, nuestro punto de análisis. Particularmente se prestará especial atención a la calidad de sus estructuras burocráticas. Preocupación que comparten los estudios sobre capacidades estatales. Es así que en lo que sigue se presentarán, a modo de compilación, un desarrollo de los principales aportes en la temática.

Una de las autoras precursoras del concepto de CE es Merilee Grindle (1996, citada en Repetto, 2004). Su aporte se materializa a través de cuatro tipos o subtipos de CE. Por *capacidad administrativa* entiende la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por *capacidad técnica*, la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por *capacidad política*, a la habilidad de los Estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por *capacidad institucional*, la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Otra producción clásica que ha servido como fuente para estudios particulares de la estructura de gobierno es el de Alain Tobelem (en Ozslak y Orellana, S/F), donde mediante el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) a diferencia de los autores, no expone un significado específico de CE, sino que su aporte radica en identificar brechas de capacidades a fin de identificar diferentes grados de CE. Su estudio permite identificar seis déficits:

> a. Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y "reglas de juego", b. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales. c. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones. d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas. f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto (Oszlak y Orellana, s/f: 7-8)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo intergubernamental, desde la óptica de la Reforma Gerencial define *capacidad* como «la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible» (PNUD, 2010: 7).

Bernaza, y Longo aportan:

> La capacidad estatal se vincula, desde los primeros estudios administrativos, a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política. El documento del CLAD y el manual del PNUD refuerzan esta tradición, pero asumen los aportes de la Nueva Gerencia Pública, cuando a la lógica institucionalista clásica la "modernizan" superponiéndole la lógica del mundo de los "negocios". En esta transferencia, el perfil de la "estatalidad" se desdibuja"» (Bernazza y Longo 2014:109)

Fabián Repetto entiende por CE

> la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social especifico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (Repetto, 2003: 6).

A su vez, Repetto reconoce como una de las fuentes de su definición de capacidad estatal, la postulada por Migdal: «Es la habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad» (en Repetto, 2004: 8).

Según Repetto, la capacidad estatal puede dividirse en dos grandes componentes:

> Capacidades políticas: entendida como la capacidad de los gobernantes de *problematizar* las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (2004: 22).
>
> Capacidades administrativas: limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. En este concepto, el autor incluye los elementos informales de la administración pública (2004: 20-21).

Mario Lattuada y María Elena Nogueira definirán las capacidades estatales como «las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de

diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos» (2011: 32).

Iazzeta (en Lattuada y Nogueira, 2011) hace la distinción entre capacidades estatales y capacidades de gobierno refiriéndose a que éstas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo. Sotelo Maciel (en Lattuada y Nogueira, 2011), en el mismo sentido, va a retomar el debate sobre la *capacidad de gobierno*, entendiéndola no como una capacidad diferente, sino como constitutiva de la capacidad estatal.

Cárdenas (2010) trabaja la dimensión *fiscal* de la capacidad estatal, y la entiende como la «capacidad del Estado para recaudar ingresos de la población (incluida la habilidad para gravar los ingresos). La capacidad es indispensable para que el Estado pueda proporcionar los bienes públicos o involucrarse en la redistribución entre diferentes grupos de la sociedad» (Cárdenas, 2015: 60).

De la amplia literatura que se trabaja sobre CE, y que esquemáticamente fueron presentadas en los párrafos anteriores se opta por el concepto de capacidad estatal de Bertranou quien aporta un concepto instrumental, define a la «capacidad estatal como la *aptitud* de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente» (Bertranou, 2015: 39), dicha aptitud se desprende, o no, a partir de la existencia de un conjunto de componentes, a saber: *dotaciones humanas*, *competencias legales y su legitimidad, recursos organizacionales* y *de acción interorganizacional*, entre otras. El autor centra en la *aptitud* como una condición que poseen o no distintos actores (y/o organizaciones) en relación con el fin que se propone cumplir, con lo cual verifica que en función de la presencia de esos componentes, se logran determinados grados.

1.3- Esquema teórico-conceptual para el estudio de las capacidades estatales en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Paraná

En lo que sigue se propone trabajar con la literatura seleccionada, determinada por los objetivos de la investigación y los autores que se consideran pertinentes a dichos fines para abordar analíticamente el objeto de estudio: el Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná en clave de capacidades estatales administrativas.

1.3.1- De las Capacidades Estatales Administrativas

En el apartado anterior se presentaron los aportes de Repetto (2004) quien exponía su diferenciación entre capacidades administrativas y capacidades políticas, lo que el autor llama dos subtipos de capacidad estatal. En lo que sigue y apuntando a los fines de este estudio, se trabajará solamente el componente administrativo, según tal autor. Se justifica el recorte teniendo en cuenta que lo que se propone analizar son los componentes internos de la gestión municipal, sin desacreditar la importancia que reviste el análisis de la capacidad política, la que permite dar cuenta (o no) del imprescindible *ida y vuelta* (el resaltado es propio) entre los intereses/necesidades de la sociedad y las respuestas de los gobernantes, configurando de esta manera un Estado relacional, producto del entrecruzamiento entre el Estado y la sociedad.

Fabián Repetto (2014) nos indica:

> «*La capacidad administrativa* es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de *capacidad estatal*. Se requiere también lo que se denomina aquí *capacidad política*. Esta se interpreta como la capacidad de los gobernantes para *problematizar* las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública» (Repetto; 2014: 22)

No obstante, para esta ocasión como ya fuera subrayado anteriormente el ímpetu está puesto en la estructura interna del municipio, en su aparato burocrático porque se estudiará los RR HH que llevan adelante la política; los recursos

financieros de los que se disponen y la coordinación para la implementación de la política. Retomando la postura de Repetto (2014) la justificación de estudiar, o iniciar el estudio de las capacidades estatales por la dimensión administrativa, se relaciona con que ellas con adjetivadas por el autor, como las que dotan de condiciones necesarias, imprescindibles para luego desarrollar la otra dimensión o componente –las capacidades relacionales o políticas-. Si se advierte que una decisión de política pública no goza de recursos humanos de calidad y de suficientes recursos financieros, probablemente no pueda alcanzar sus objetivos. A su vez, para esta oportunidad la coordinación resulta clave, debido a que la implementación está llevada a cabo no solo por un área, sino que de ella participan distintas Secretarías. Poniendo así en la misma línea de importancia la coordinación interestatal delos recursos financieros y humanos.

Es así que las claves de análisis están correspondidas con las capacidades administrativas, tomando los aportes teóricos de Fabián Repetto respecto al componente administrativo de la CE.

La noción que impera en el componente administrativo de la capacidad estatal pondera la necesidad de contar con organismos-jurisdicciones de calidad, dirigidos por recursos humanos expertos[3] a fin cumplir eficientemente su función/tarea y también como un contrapeso: evitar las prácticas clientelares, corrupción, fraude, entre otros.

Así Sikkink (en Repetto, 2004) le brinda un alcance determinado en esa dirección y entiende la capacidad estatal como eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales. Resalta los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos y que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Repetto, en su exposición sobre capacidad administrativa menciona los aportes de Grindle (1997) y Evans (1996):

[3] Entendiendo desde Bertranou (2015) a la *expertise* no solamente como resultado del saber profesional sino, también, del saber cómo derivación de una experiencia en el puesto de control que se toma de referencia

> Grindle (1997), por su parte, resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna” y hace énfasis en que para lograr la eficacia burocrática es decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento con base en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo (Repetto; 2014: 20)

Es así que con el objetivo de indagar las expresiones de las capacidades estatales administrativas del municipio de la ciudad de Paraná respecto al PP se trabajará en el análisis de tres indicadores: recursos financieros; recursos humanos y la coordinación

1.3.2- De los recursos financieros

Los recursos financieros, o fiscales con los que cuenta el Estado son representativos de capacidad estatal. Al respecto Skocpol argumenta:

> Los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales (Skocpol, 1989: 25)

Bertranou considera a los medios financieros como «la disponibilidad económico-financiera de las organizaciones y acceso efectivo a estos recursos» (2015: 45). Entendiendo que «la disponibilidad de los recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal» (2015: 50). Se entiende que la disponibilidad de recursos financieros y la capacidad de ejecutar el gasto, denota gran parte de la decisión política de darle importancia a determinada política pública aunque los recursos financieros no

aseguran completamente el éxito de una política determinada, pero la disponibilidad suficiente de ellos deja entrever la importancia que se le otorga. En vastas ocasiones se ha verificado la creación de reglamentaciones y normativas[4] que respaldan la intensión de implementar determinada política pública pero las mismas solo quedan en simples intenciones políticas, debido a que no se le otorgan el financiamiento necesario para ser implementadas.

Fernández, Güemes, Magnin y Vigil (2006) indagan sobre las capacidades institucionales de la provincia de Santa Fe para el desarrollo regional en el ámbito productivo industrial. Estos autores le atribuyen la denominación *hardware* al análisis de los recursos financieros. Detalladamente utilizan una estructura de análisis comparativa del área económica de los distintos Ministerios a nivel provincial, buscando verificar si el área económica (correspondiente a su objeto de estudio) se ha visto fortalecida por erogaciones estatales o si por el contrario ha sido afectada por una disminución presupuestaria. Si bien para nuestro análisis no tomaremos la comparación entre áreas o Ministerios, sí se buscará verificar si el área encargada de administrar los fondos financieros disponibles para la política de PP han variado a lo largo del tiempo.

1.3.3- De los recursos humanos

La calidad del tipo de burocracia meritocrática que impera en los trabajos del sociólogo alemán, Weber, es uno de los *valores*[5] reclamados en la literatura de capacidades estatales.

Bernazza, Camotto y Longo (2015) asumen que se han impuesto nuevas formas de contratación del empleado público, reconociendo que

> a la hora de evaluar capacidades estatales, debemos relevar las características del plantel de personal de un organismo en términos cuantitativos y cualitativos para conocer cómo influye en la

[4]Específicamente éste ejemplo se ha verificado en nuestro objeto de estudio y corresponde a una discusión que se dará en el capítulo 2
[5]El resaltado es propio

> ejecución del proyecto institucional. Y si bien están en debate los modelos de *carrera administrativa*, el estudio de las modalidades de ingreso y promoción del personal aporta información relevante (Bernazza, Camotto y Longo; 2015: 28)

A su vez los autores al tratar el empleo público manifiestan que a lo largo del tiempo se han pasado a tener distintas acepciones, desde la pretendida separación entre el funcionario técnico y el político (Weber) hasta la comprensión de que tal separación resultaba imposible de concretarse.

Así también, se destacan los aportes de Fernández et al. (2006) por proponer un esquema de puntos para analizar los RR HH que se comparten en varios puntos para utilizar en nuestra investigación. En este sentido, se usará parte de su propuesta metodológica referida –la diferenciación que hacen respecto a los puntos a analizar- al estudio de los recursos humanos. Los autores, a través de lo que denominan *software* realizan un estudio cuantitativo y cualitativo de los RR HH mediante cuatro aspectos:

a) El tipo de personal […] para lo cual se distingue el personal político del personal burocrático o de carrera.

b) El modo de reclutamiento del personal de las oficinas elegidas, precisando los canales de ingreso (características y funcionamiento) y determinando si el mismo opera bajo formas arbitrarias o si existen mecanismos racionales meritocráticos que permiten:

- Orientar la búsqueda del personal a las necesidades de las oficinas;
- Obtener el profesional adecuado para cumplir con la función en la oficina correspondiente
- Considerar los antecedentes del personal que va a ocupar un puesto, para así poder determinar si los estudios y experiencia adquirida en trabajos anteriores es la necesaria e indicada para cubrir el puesto y realizar sus tareas.

c) El nivel de formación y el campo de especialización del personal […] Junto a ello evaluaremos la relación entre la formación de los agentes y los objetivos y metas definidas por las direcciones en estudio.

d) La capacitación del personal, la cual debería complementar los puntos a) y b) y permitir una actualización constante de conocimientos y herramientas útiles para la formulación y gestión de políticas públicas (Fernandez et al.,2006: 126)

Por otra parte, el análisis de los recursos humanos se realizará de igual manera que el análisis de los recursos financieros respecto a su variación a lo largo del tiempo, si los mismos se han incrementado o han disminuido con el paso de los años de gestión**.**

1.3.4- De la Coordinación

El análisis de los recursos humanos y financieros constituyen dos claves que tradicionalmente han sido indagadas en la mayoría de los estudios sobre capacidades estatales, a diferencia de la coordinación. Es entonces en el estudio de este último indicador, donde se prestará especial interés por ser el aporte de especial significación que contribuirá a la literatura sobre CE.

Nuestro estudio sobre el análisis de la coordinación de las distintas áreas de la Municipalidad de Paraná encargadas de llevar adelante la implementación del Presupuesto Participativo, tiene doble significación. Por un lado, desde la literatura académica que versa sobre la importancia que ha cobrado como tarea necesaria de llevar a cabo (la de coordinar) en torno a la implementación de toda acción de gobierno. Por otro lado, la política pública que en ésta investigación nos proponemos abordar, en la Ordenanza que reglamenta su funcionamiento está establecida la coordinación como punto fundamental para la implementación de lo que, desde esa normativa, llaman régimen de Presupuesto Participativo, otorgándole de ésta manera especial importancia a la coordinación. Nuestra propuesta de investigación se delimita a partir de la necesidad de constatar cómo

se desarrollaron, en qué medida, y qué alcances tuvieron, etc. las capacidades de coordinación para la implementación, más allá de estar plasmada por ordenanza.

Martínez Nogueira (en Semeria, 2010) sobre los puntos básicos de la coordinación menciona que la misma no puede dejar de atender a un principio elemental: la clara delimitación de competencias. Es pertinente que cada uno tenga asignada una tarea específica y delimitada para contribuir al orden en la implementación de la meta propuesta. Comenta también la proporcionalidad que se da entre la coordinación y las condiciones institucionales propias de cada contexto, instalándose de esta manera un modo de ser propio de cada ambiente «Dependencias de sendero, culturas políticas, persistencia de los proyectos sociales, calidad de las conducciones estatales, etc., determinan el grado de viabilidad de las innovaciones en materia de políticas y de modelos de organización y gestión estatal» (Martínez Nogueira; en Semeria 2010: 42). Esto último muestra que aunque la coordinación por momentos no sea una tarea fácil, resulta necesaria.

Coordinar, según Martinez Nogueira (en Semeria 2010) constituye un doble proceso, a la vez que un proceso técnico se convierte en un proceso político. En este sentido, respecto del componente político de la coordinación, Repetto asegura que «los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política-estratégica» (2010: 13). En la coordinación es imprescindible el tipo de conducción política del funcionario de tipo directivo. Resulta necesario funcionarios con voluntad política y apoyados con recursos financieros suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados. De esta manera todos los participantes en la implementación apuntarán desde lugares distintos, pero en la misma dirección a los esfuerzos para llevar adelante la política. Repetto (2010) identifica en la dificultad de lograr ésta conjunción virtuosa entre lo técnico y lo político, uno de los elementos que explican los problemas de coordinación que afectan a las políticas sociales en cualquier tiempo y lugar pero más aún en contextos de baja calidad institucional.

Martinez Nogueira nos ofrece otra mirada, establece una relación entre coherencia y coordinación, ubicando a las dos en el plano de la decisión. Reconoce que si bien son diferentes, las dos se entrelazan y condicionan mutuamente. Expone que

> «La coherencia es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coherencia es una cualidad "vertical" que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. La coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano "horizontal", interno al universo de los medios que constituyen las políticas. Por cierto, las condiciones para la coherencia y la coordinación se localizan tanto en el plano político (gobernabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.)» (Martínez Nogueira, 2010: 20)

Repetto (2010) sobre coordinación, entiende que «Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos» (Repetto: 17)

Dentro de las justificaciones para optar por la coordinación de las tareas Martínez Nogueira menciona que se hace imprescindible para evitar la incoherencia de objetivos sectoriales, falta de diálogo y descoordinación de actividades y acciones entre las autoridades y organizaciones encargadas de la implementación de la política pública. Porque, no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales

encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales) y verticalmente. Ramírez y Peñalosa agregan que la coordinación se hace necesaria para lograr acuerdos y consensos entre los involucrados, a fin de que las mismas puedan quedarse en meras iniciativas. Además, agregan que «la coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta; debe ser una resultante de la fuerza de voluntades o, mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común» (Ramírez y Peñaloza; 2007:5)

El sentido de la coordinación, no *la acción de coordinar*[6]*,* ha variado según distintas perspectivas:

> «Max Weber, nombra la posibilidad más simple es la coordinación a través de la jerarquía. Supone baja complejidad, control de los comportamientos por la autoridad, órdenes específicas, clara identificación de las contribuciones y centralización en la toma de decisiones. Al avanzar la complejidad de las tareas, una solución posible es la coordinación mediante rutinas, procedimientos, planes o programas. Cada parte realiza acciones predefinidas, explicitadas y formalizadas, contribuyentes al objetivo planteado. El control de los operadores no se realiza de manera inmediata, sino por evidencias de cumplimiento de la programación definida. La discrecionalidad es limitada por rutinas, procesos de trabajo y asignación de tareas. Existe una separación radical entre quien programa y quien ejecuta, con el supuesto de que el que planifica puede anticipar contingencias y diseñar cursos de acción para superarlas. Una tercera solución pasa por la internalización de los fines y criterios por parte de los operadores: la convergencia de comportamientos es producto de comprensiones y orientaciones compartidas, de una “doctrina” que articula medios, productos y resultados. Por último, otro mecanismo está basado en la interacción directa entre los operadores frente a

[6]el resaltado es propio, y se utiliza el recurso para poner énfasis en la apreciación de la diferencia entre considerar la coordinación como un proceso y la acción de coordinar como una actividad que puede resultar de manera aislada

> cada cuestión a resolver o tarea a realizar, acordándose entre los decisores y ejecutores las contribuciones recíprocas y las complementariedades a desplegar. La coordinación no resulta en este caso de un diseño, sino de un proceso incremental interactivo (Dahl y Lindblom, 1953, Majone, 1985). Orden, programa, "doctrina" y ajuste mutuo son así cuatro modos alternativos de coordinación. Estos modos no son incompatibles sino complementarios: su utilización depende de la naturaleza de las políticas, las condiciones contextuales, los recursos susceptibles de movilización y las demandas de las circunstancias.La coordinación (lo mismo vale para la coherencia) raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales» (Martínez Nogueira; 2010: 22)

La tarea de coordinación en la actualidad muestra que las políticas suelen caracterizarse por su «desarticulación y fragmentación institucional, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos. En definitiva, faltan prioridades claras y una política social articulada y coherente» (Repetto y Fernández; 2012: 40). Tanto el proceso histórico como la situación actual exhiben Estados con serios déficits estratégicos en su capacidad/factibilidad de producir políticas públicas coordinadas e integrales para responder a múltiples problemáticas sociales.

Acuña (2010) concluye que si bien en la última década puntualmente, es claramente positivo el avance observado de las formas de administración de políticas y programas públicos, desde la inicial dominación de un área sobre las otras hacia los actuales esfuerzos de coordinación entre diversas áreas y lógicas de intervención, el estado actual sigue resultando, en su esencia, insuficiente para resolver el fondo de la cuestión.

Para concluir, sostenemos que la coordinación se vuelve imprescindible en una política como la de Presupuesto Participativo debido a que, según su diseño, es implementada a través de diferentes áreas municipales. Este rasgo se suma,

claro está, a los distintos aspectos de la coordinación que fueron presentados en los párrafos anteriores. Al implementar una política que requiere del trabajo colectivo de distintas áreas se pueden ver pronunciados algunos defectos propios de cada institución o jurisdicción, a saber cada área tiene objetivos y lógicas particulares que pueden no converger para el fin en conjunto que se persigue; también pueden presentarse una falta de comunicación dentro de cada área que dificulta no solo la comunicación entre áreas sino la posibilidad de coordinar las tareas y acciones. Es por ello que la coordinación se hace necesaria como herramienta fundamental para lograr objetivos comunes entre diferentes áreas.

2- Aspectos Metodológicos

En la búsqueda de información específica respecto del Presupuesto Participativo se indagaron en distintas fuentes. Por un lado se realizó la búsqueda a través de fuentes secundarias, esto es datos provenientes de la Secretaría de Gobierno sobre información general del PP, así como también páginas web, publicidad y archivos impresos de partidas presupuestarias de diferentes gestiones municipales. Respecto a fuentes primarias de datos, se realizaron seis entrevistas semi estructuradas, orientadas por un mismo formulario guía[7], que se replican en cada una de las áreas con las cuales se trabaja en conjunto para la implementación de la política pública[8]. Ellas son Secretaría de Gobierno; Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación.

Sobre las fuentes secundarias, se recibió un documento elaborado desde la Secretaría de Gobierno que contiene datos generales sobre la implementación del PP en la Municipalidad de la ciudad de Paraná.

La búsqueda de información estuvo guiada por la formulación de tres indicadores, los cuales estuvieron presentes en el diseño de las entrevistas, a fin de direccionar la indagación.

[7] Ver anexo
[8] según información brindada por el Secretario de Gobierno Municipal -quien tiene a cargo la política pública-.

2.1- Indicadores

- Recursos financieros (capacidades materiales de acción): origen de los recursos, disponibilidad presupuestaria y variación a lo largo del tiempo.

- Recursos humanos: cantidad y variación, modo de selección, encuadre legar/laboral, formación (da cuenta de la expertise) y trayectorias laborales, capacitación-perfeccionamiento del personal.

Coordinación: formas de coordinación, (formales o informales) para la implementación/gestión de la política pública entre las distintas áreas. Delimitación de tareas, fijación de acciones conjuntas y periodicidad de reuniones informativas y de planificación.

2.2- Componentes

Cada uno de los tres indicadores estará a su vez constituido por determinados componentes específicos que fueron diseñados para recabar la información necesaria (cuantitativa y cualitativa) que nos permitirá el análisis de dichos indicadores.

- Para el indicador de recursos financieros se adjudican tres componentes. Primero, el origen de los recursos, que nos permitirá constatar si la política utiliza recursos propios o externos para su implementación, y las implicancias que de ello se deriva. Segundo, la disponibilidad presupuestaria nos permite conocer si la política cuenta con el respaldo dinerario necesario para llevarse adelante. Y por último, observar la variación a lo largo del tiempo de los recursos financieros nos posibilita constatar si los mismos se han incrementado, mantenido o debilitados.

- Para el indicador de recursos humanos se han establecido cinco componentes. Primero, observar la cantidad de personal para apreciar si la política cuenta con la cantidad de personal necesaria para su sostenimiento, y si el mismo ha variado a lo largo del tiempo. Segundo, el modo de selección a fin de verificar si el ingreso de personal se da mediante el concurso. Tercero, y en sintonía con el anterior, observar cual es la figura

legal/laboral que se establece con el personal abocado. Cuarto, indagar sobre la formación profesional que posee el empleado y conocer sus trayectorias laborales anteriores. Quinto, y ultimo, observar si se brinda capacitación constante a los empleados a fin de actualizar conocimientos para la implementación.

- Para el indicador de la coordinación, se observará la coordinación que se da entre la Secretaría de Gobierno y las tres Secretarías encargadas de la implementación: Sec. de Planificación, Infraestructura y Servicios; Sec. de DDHH, Salud y Educación; y la Sec. de Desarrollo Social, mediante tres componentes. A saber, primero la delimitación de tareas que se establece entre las diferentes Secretarías a fin de conocer si existe una división de tareas respecto a un fin específico: la concreción de los proyectos ganadores. Segundo, si se establece la fijación de acciones conjuntas de las actividades que corresponde al PP. Tercero, y ultimo, constatar si existen reuniones informativas con todas las áreas que intervienen en la implementación a fin de compartir diferentes informaciones como para planificar acciones futuras.

Cuadro1: Indicadores y componentes para estudiar las capacidades administrativas

Indicador	**Componentes/Dimensiones**
Recursos financieros	-Origen de los recursos -Disponibilidad presupuestaria -Variación a lo largo del tiempo
Recursos humanos	-Cantidad de personal y su variación a lo largo del tiempo -Modo de selección -Encuadre legal/laboral

	(contratado, de planta, pasante, practicante, etc) del empleo -Formación y trayectorias laborales -Capacitación-perfeccionamiento del personal
Coordinación	-Delimitación de tareas -Fijación de acciones conjuntas, -Periodicidad de reuniones informativas y de planificación entre los encargados de áreas de gobierno establecidas

Fuente: elaboración propia

2.3- Recolección de datos y estrategia metodológica

2.3.1- El trabajo de campo:

Entrevistas: la principal técnica empleada para la recolección de información fueron las entrevistas, las que se realizaron en las distintas Secretarías y Subsecretarías donde el Presupuesto Participativo, por ordenanza, tiene funciones. La realización de las entrevistas se llevó a cabo entre el mes de septiembre y noviembre de 2015.

Con el Secretario de Gobierno, área de donde depende el PP, se realizaron dos entrevistas, la primera del orden de conocimiento general y exploratorio del trabajo que se realiza en torno al PP, y la segunda guiada por un cuestionario que recorre cada uno de los objetivos específicos.

Con cada una de las áreas donde está establecido por reglamentación que se debe coordinar la implementación del PP se replicó un mismo cuestionario.

Análisis de documentación: se utilizaron fuentes secundarias, que contempla los documentos de circulación oficial e información pública correspondiente a presupuestos generales de la Municipalidad de la ciudad de Paraná.

2.3.2- Análisis e interpretación:

Para el tratamiento de la información, se realizó el análisis de las entrevistas como texto escrito, agrupadas por categorías, las que se corresponden con los indicadores propuestos.

Además de las categorías de análisis que se determinaron por cada objetivo específico, en cada entrevista se visualizaron categorías emergentes que no estaban definidas a priori, pero que hemos decidido ponerlas a discusión de acuerdo a su importancia analítica.

CAPITULO 2

El Presupuesto Participativo

En el presente capítulo se propone en primer lugar presentar al Presupuesto Participativo en tanto su definición y discusión conceptual, para luego hacer una descripción situada sobre el desarrollo del mismo a nivel país y describir la experiencia en el municipio de la ciudad de Paraná

3- Discusión conceptual

En el apartado analizaremos respecto a la denominación del PP, dado que existen una multiplicidad de designaciones que se emplean al momento de referirse al PP.

La Ord. Nº 9040 que da origen y estructura al PP, en su artículo primero dice: “Establecese en el ámbito de la ciudad de Paraná el régimen de PP”. Resulta inquietante y novedosa la utilización del término *régimen.* Entendiendo que el mismo es un concepto utilizado -específicamente en la disciplina de la ciencia política- para referirse a las diferentes formas de gobierno (autoritaria, constitucional, etc) por la que se rige un país. Este uso del término régimen no se considera como forma invalida pero genera interés de indagación.

Desde otra óptica, en las diferentes entrevistas los entrevistados al referirse al PP, utilizan diferentes denominaciones, entre ellas hablan de herramienta; programa; dispositivo; sistema; mecanismo, pero significativamente nunca hablan de política pública.

Ante esta pluralidad de denominaciones que se emplean para referir al PP, resulta necesario retomar las conceptualizaciones teóricas acerca del concepto de política pública. En este sentido, Aguilar Villanueva nos aporta un claro recorrido teórico sobre el concepto de política pública:

> En nuestro medio, debido a que la estructura de la presupuestación / financiación pública es programática, los *programas*

> suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos. En este contexto, la PP puede ser considerada un programa específico, pero sin olvidar que el concepto o término programa proviene de otra gramática, la financiera pública y no de la de política pública. O bien la PP puede ser entendida como el conjunto estructurado de programas, cada uno de los cuales sigue los lineamientos y objetivos generales de la política, pero a su vez ataca problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público, crítico o no (Aguilar Villanueva, 2008: 5)

Así, Aguilar Villanueva nos ofrece dos maneras de entender la política pública, la segunda estableciendo la diferencia con el programa -actividades concretas y particulares que en conjunto actúan en fin de cumplir con una determinada meta o política pública- y la primera entendiendo a la política pública como un programa específico en su conjunto. Esta primera forma es a la que adherimos al considerar al Presupuesto Participativo como una política pública con un programa específico, entendiendo que la política bajo estudio no está integrada por una sucesión de programas para su implementación pero si consta de las características de una política pública que Aguilar Villanueva menciona, a saber:

> Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o

> forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad (Aguilar Villanueva; 2008: 4)

Teniendo en cuenta los aportes teóricos del autor, bien valen los conceptos genéricos de política pública y programa para referirse al Presupuesto Participativo, no así el de herramienta; dispositivo; sistema; mecanismo[9].

3.1- El Presupuesto Participativo en Argentina

Para hacer el recorrido por los diferentes casos de PP en Argentina, no podemos dejar de mencionar dos experiencias de países vecinos que sentaron los antecedentes en la región. Dos casos fueron claves, según Mairal (1998), en primer lugar Porto Alegre, Brasil en 1989 tras el ascenso al poder del partido progresista Partido dos Trabalhadores, para más tarde sumarse en 1990 Montevideo, Uruguay a partir de que Tabaré Vázquez asume el gobierno de la Intendencia Municipal.

Más allá de que cada experiencia obtiene su rasgo particular, lo que comparten es la búsqueda de una democracia participativa que entienda a los ciudadanos como parte esencial en el proceso de toma de decisiones. En este sentido se busca la potenciación de la participación directa de la población en la elaboración y la ejecución de los recursos presupuestarios municipales.

En el plano nacional, según información alojada en la página oficial del municipio de Rosario -provincia de Santa Fe-, desde el año 2003 en esta ciudad se lleva a cabo la primera experiencia de la región de Presupuesto Participativo. Fue el 6 de junio de 2002 con la promulgación de la Ordenanza Nº 7326/2002 que el PP tuvo origen, dejando para el año siguiente su implementación.

[9]Recordamos que hacemos la apreciación desde los aportes teóricos, sin desacreditar las diferentes formas de denominación del PP que puedan existir.

Sin lugar a dudas, Rosario constituye la referencia obligada que se observa cuando los diferentes municipios del país comienzan a interesarse por esta política que persigue la ampliación de la participación ciudadana.

Luego, A partir de 2007/2008 el Presupuesto Participativo comenzó a implementarse en otros municipios, entre ellos, Morón, La Pata, San Miguel, Bella Vista, Córdoba, Godoy Cruz.

Al finalizar la última presidencia de Cristina Fernández de Kirchner -2011/2015- 55 fueron los municipios que implementaron la política -según página web de la Red Argentina de Presupuesto Participativo-. El dato nos muestra que desde la implementación en Rosario en el año 2003, al año 2015 la participación de municipios en el PP ha crecido exponencialmente.

El Presupuesto Participativo fue adquiriendo más importancia en las gestiones municipales y por lo tanto incorporándose como un tema en la agenda. Es así que en el año 2012 se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros el Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP), teniendo como objetivo primordial alcanzar un espacio de debate entre organizaciones civiles y actores estatales que llevan adelante, o tienen intenciones, propuestas de participación directa de la ciudadanía, así como también coordinar el trabajo de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP). En dicha Red se nuclean todos los municipios o actores que implementan el Presupuesto Participativo.

3.2- El Presupuesto Participativo en la Municipalidad de Paraná

En el municipio de la ciudad de Paraná, El artículo segundo de la Ordenanza 9040 define al PP como “un proceso de participación e intervención directa, voluntaria y universal, en el cual los vecinos, conjuntamente con el gobierno de la ciudad, deliberan y deciden la asignación de recursos del presupuesto participativo, los cuales serán democráticamente destinados a la realización de obras públicas y acciones sociales dentro de la ciudad”.

Mediante la Ordenanza Nº 9040 promulgada el 11 de septiembre de 2012 se pone en funcionamiento el PP en la ciudad de Paraná. La primer disposición transitoria de la Ordenanza establece que excepcionalmente y por única vez la partida presupuestaria establecida en el año 2012 a ejecutarse en 2013[10] será asignada íntegramente a la Vecinal Puerto Viejo con el ánimo de desarrollar una experiencia piloto de la metodología de PP y subrayando la importancia de promover acciones de rescate y puesta en valor en un sector de significación histórica en el marco de los festejos del bicentenario de la cuidad.

Un hecho sustantivo representa la modificación de los artículos Nº 11 y 20 de la reglamentación tributaria municipal, (Ord. Nº 9007) que dictamina se afecte la Tasa Solidaria de Contribución para Obras Públicas[11] (que ya existía) a la política del Presupuesto Participativo a fin de obtener recursos financieros para su implementación.

En el proceso del PP se habilita a participar a los ciudadanos mayores de 16 años que tienen residencia en la ciudad de Paraná, correspondiéndoles en su caso, participar en el proceso a efectuarse en la Zona Comunal donde se encuentre domiciliado. Así como también Asociaciones Civiles, Comunidades Vecinales, Instituciones intermedias sin fines de lucro y movimientos de participación ciudadana. Todas las anteriores según donde tengan establecido su domicilio legal.

En el marco de Presupuesto del Participativo la ciudad se ha zonificado en cinco Zonas Comunales adhiriendo al actual esquema de descentralización territorial de la ciudad. Los montos asignados para cada zona estarán establecidos según variables demográficas y necesidades urbano-sociales, buscando priorizar en la distribución de recursos a la población erradicada en las zonas de mayores carencias sociales.

Según datos aportados por la administración de la política, el proceso de implementación se desarrolla en cuatro asambleas de participación vecinal, con excepción de la Primer Edición en el año 2013 donde se decidió dar inicio a cada

[10] El mecanismo de PP establece que los montos asignados para el año en curso son ejecutados en el año siguiente
[11] La Tasa está constituida por la recaudación de la Tasa Sanitaria y Tasa General Inmobiliaria

uno de los procesos de presupuesto participativo con una reunión informativa (adicional) con el objetivo de interiorizar al vecino acerca de las características de la política.

a) Asamblea Primera:

-Diagnóstico de cada zona comunal

-Elección de Delegados Zonales, por cada edición anual.

b) Asamblea Segunda:

-Deliberación de las diferentes problemáticas zonales, donde se conforma Comisiones temáticas para debatir e investigar en miras a la elaboración de iniciativas o proyectos preliminares, que serán sometidos a consideración en la Asamblea siguiente.

c) Asamblea Tercera:

-Selección preliminar de iniciativas que serán remitidas al Departamento Ejecutivo Municipal para el análisis de factibilidad.

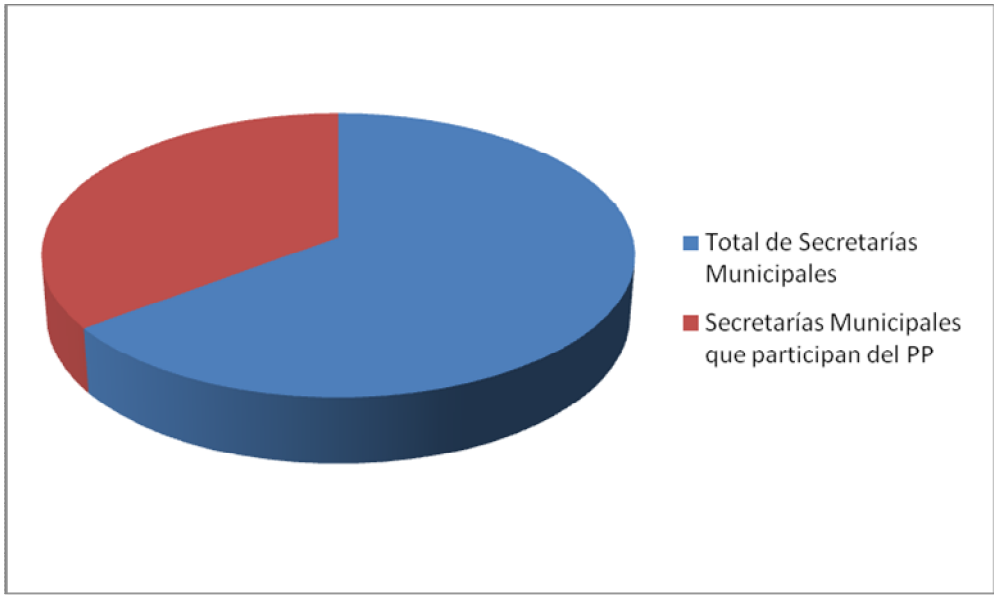
d) Asamblea Cuarta:

-Votación final de proyectos de cada zona comunal que será incluido en el Presupuesto General de la Administración Municipal del año siguiente.

Según la ordenanza que reglamenta el PP, el órgano de aplicación es la Comisión de Presupuesto Participativo que se encuentra compuesta por un representante de las Secretarías de Gobierno; de Hacienda; de Desarrollo Social; de Planificación, Infraestructura y Servicios y la Secretaría Legal y Administrativa, en cuanto al Honorable Concejo Deliberante, a través de un representante del Bloque Oficialista y un representante de los Bloques de la Oposición. Ahora bien, según el Secretario de Gobierno, quién fue entrevistado en dos oportunidades, el mencionado órgano de aplicación también está compuesto por la Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación[12].

[12]Situación por la cual en el análisis del capítulo 3 se incorpora a ésta última Secretaría

Cuadro 2: El cuadro muestra las 11 Secretarías de la Municipalidad, de las cuales, sólo 6 participan del Presupuesto Participativo.



Fuente: elaboración propia.

Otro rol que se desempeña es el del Coordinador Zonal, quien es el encargado de velar por el normal y ordenado desarrollo de las diferentes instancias del proceso del Presupuesto Participativo. Al momento en que estuvo vigente la política, la función fue desempeñada por el, en ese momento, Secretario de Gobierno, el cual fue propuesto por la Comisión de Presupuesto Participativo y aprobado por el Departamento Ejecutivo.

CAPITULO 3

Capacidades Estatales Administrativas del Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná

Este capítulo tiene por objetivo el análisis de la información que ha sido obtenida. Mediante un proceso de reflexión y análisis se tensionarán los conceptos teóricos con los datos empíricos registrados de lo que fue el desarrollo del Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná hasta diciembre de 2015.

4- Análisis de los recursos financieros

En la presentación del marco teórico de la investigación, decíamos que la disponibilidad de recursos financieros o fiscales con los que dispone el Estado para dar curso a sus intenciones políticas, da cuenta de una inestimable fuente de capacidad estatal. Se entiende que el recurso dinerario representa un medio a través del cual se hacen posible disponer de toda una serie de recursos necesarios, entre ellos contratación de personal, publicidad, compra de insumos, entre otras, que hacen posible la puesta en funcionamiento de una intención política.

De los recursos financieros del PP nos enfocamos, tal como ya dijéramos, en cuatro componentes. el origen de los mismos; la disponibilidad presupuestaria; su variación en el tiempo.

4.1- Origen

Según información brindada por el Secretario de Gobierno, área que tiene la función directiva del funcionamiento del PP, el origen de los recursos financieros depende exclusivamente de la recaudación municipal. Puntualmente se afectó mediante la ordenanza 9040 el Fondo de Obra Pública (que ya existía) al Programa

del Presupuesto Participativo, conformado por la recaudación proveniente de Tasa Sanitaria y Tasa General Inmobiliaria.

El Fondo de Obra Pública solventa no sólo los proyectos establecidos para ser ejecutados mediante el PP, sino también el funcionamiento diario de la política. "*Se tomaron algo así como 500.000 para el funcionamiento de la herramienta diaria. Esto es, desde los sueldos de las personas que trabajan para el PP, pasando por la publicidad, nosotros este año hicimos biromes, cuadernos, parasoles…eh, se hace publicidad en el diario"*. Fragmento de la entrevista con el Secretario de Gobierno, Luciano Vanegas, respecto del presupuesto a ser ejecutado en 2015.

4.2- Disponibilidad presupuestaria.

Es así que cada una de las áreas encargadas de llevar a cabo las acciones prevista por PP no disponen de partida presupuestaria propia discriminada, sino que la administración del Fondo de Obra pública la realiza el Ejecutivo Municipal, a través de la Secretaría de Gobierno. Al respecto la entrevistada por la Dirección de Obras Sanitarias, dependiente de la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios, manifiesta la insuficiencia de partida presupuestaria asignada al área para brindar a los ciudadanos el servicio de agua potable y tratamiento de residuos cloacales mediante el PP, dejando en claro que las obras de agua y cloaca son muy costosas. Para ilustrar la situación nos relata que en el año 2013 donde se hizo la primera asamblea informativa de PP en la Zona Sureste hubo mucha demanda de estos servicios, particularmente un grupo de 30 vecinales (…) "*se pararon y dijeron: queremos cloaca y en realidad son obras costosas que el monto destinado a PP es ínfimo con respecto a esas obras" (…)*. Excepcionalmente dado el tamaño y fuerza que tomó el reclamo y la disputa por parte de los vecinos al ver en este mecanismo la posibilidad de concretar un servicio históricamente reclamado, el Municipio -mediante una disposición transitoria- asignó parte del presupuesto oficial destinado a obra de Saneamiento y la licitación se pudo llevar adelante. Luego, los vecinos al tener conocimiento de la limitación presupuestaria

para concretar obras de agua y cloaca no solicitan más el servicio, "*no es que se hicieron las obras y no hay más demandas. (…) En realidad ya sabe el vecino que por ese canal no van a tener resuelto ese tema del servicio de agua y cloaca" (…)"* quedando la demanda insatisfecha. Para concluir, la entrevistada menciona que por el presupuesto se termina demandando iluminación pública y veredas *"No salen del foco y de la vereda".*

En la misma línea de indagación en la entrevista con el Secretario de Desarrollo Social de la Municipalidad de la ciudad de Paraná, al consultarle sobre la disponibilidad de recursos financieros de la Secretaría, responde: (…) "*Y lo digo con una especie como de haciendo catarsis, porque nosotros tenemos un presupuesto anual de 12 millones de pesos para atender todas las gestiones sociales y programas y que se yo de la ciudad, mientras que Presupuesto Participativo proporcionalmente. Entonces a eso me refiero… la prioridad que pone una gestión en los recursos disponibles. Por lo tanto entiendo y acepto que es un criterio de la Intendenta, pero la verdad es que yo no lo comparto. Como negativo o como discutibles pongo lo otro: la concepción original de recursos que son del Estado y que yo sostengo que deben movilizarse, deben apuntarse desde el Estado. Yo sé que es horrible y que es políticamente incorrecto lo que digo, lo que pienso, pero es así*". Así, el entrevistado pone en evidencia que su decisión de no participar de la política pública estaría determinada por su desacuerdo en la prioridad que se establece desde la Presidencia Municipal en la asignación de recursos. No obstante, con una lógica comparativa se puede ver que la asignación de recursos continúa siendo insuficiente. El entrevistado considera la política de PP poco prioritaria debido a la insuficiencia en la asignación de recursos financieros, manifestando: "(…) *Ahora si vamos a hacer Presupuesto Participativo, pongamos en la mesa los mil novecientos millones de presupuesto de la Municipalidad"*. En síntesis, por un lado el Secretario manifiesta que en términos financieros son insuficientes los recursos asignados a la política, pero en términos comparativos con la Secretaría a su cargo, demuestra que cuenta con los mismos fondos para llevar adelante todas las tareas del área a su cargo.

4.3- Variación

La variación en los recursos financieros disponibles para financiar los proyectos del PP está sujeto al incremento que se de en la recaudación de la Tasa Solidaria de Contribución para Obras Públicas, donde la misma tiene dos formas de incremento -según datos aportados por el Secretario de Gobierno e información replicada en la normativa-. Por un lado, a través del aumento de Tasas y por el otro, bajo la posibilidad que incremente el índice de cobrabilidad en término[13]. Esto último consiste en un porcentaje aproximado, ya que lo que se afecta es un monto por adelantado de acuerdo a lo que se cree se va a recaudar.

Según datos oficiales, los montos destinados a la implementación de los proyectos seleccionados por el PP, fueron los siguientes:

Año 2013: fueron dispuestos $ 6.000.000.-, pero mediante disposición transitoria de la Ordenanza N° 9040[14], efectivamente se dispusieron de $ 12.000.000.-

Año 2014: $ 8.432.000.-

Año 2015: $ 11.036.349.

Este mecanismo que se establece mediante la Ordenanza Nº 9040 pauta que el incremento que se proporcionará en recursos disponibles para concretar los proyectos seleccionados tiene una limitación instalada en la misma reglamentación. Entendiendo que dichos recursos financieros no se incrementarán en proporciones muy distintas a las que ya se vienen ejecutando, y que según el relato de nuestros entrevistados terminan siendo insuficientes para ejecutar obras o acciones que impacten de manera contundente a los ciudadanos que participan en el proceso de selección de los proyectos de la Política Pública.

En la entrevista realizada con el Secretario de Gobierno, el funcionario relata como en la gestión (2011-2015) fue una decisión política por parte de la Presidente Municipal de poner en funcionamiento las política de PP, destacando que dicha

[13] Índice que se construye a partir del pago en término de los impuestos o tasas municipales.
[14] Para ampliar sobre la disposición transitoria volver al apartado sobre disponibilidad presupuestaria en Pág. 40.

medida se ve reflejada en la disponibilidad de asignación presupuestaria para la implementación de la política, advirtiendo a la vez que en oportunidad del año 2003 se había establecido el PP pero no se le había asignado presupuesto, dejando sin efecto la implementación. Ahora bien, en término de recursos dinerarios reales y contrastando con el relato de otros entrevistados como el Secretario de Desarrollo Social, y la entrevistada por Dirección de Obras Sanitarias, ambos coinciden en sostener que el real presupuesto con el que se cuenta se vuelve precario e insuficiente, si bien se puede observar que se ha visto fortalecido el presupuesto año tras año -alrededor del 10% por año- , el mismo termina siendo insuficiente, según opiniones expuestas por parte de los entrevistados.

Se observa que los recursos financieros de los que se disponen son propios del Municipio, otorgando así de un importante poder de ejecución e implementación, sin tener que someterse a tiempos y disposiciones de terceros en el caso de que la política se sostenga mediante otro tipo de financiamientos (Provincia, Nación, financiamientos externos, etc.). Lo que determina que la política goce de autonomía fiscal. No obstante, esta virtud pierde fuerza porque los recursos financieros son ínfimos, debilitando la característica de autonomía de la política, poniendo en discusión la mencionada prioridad política que los funcionarios comentan que se le otorga a la política pública desde el Municipio y dejando en duda la construcción de capacidad admirativa desde la escasez de recursos financieros.

También se observan dos debilidades respecto a la recaudación. Por un lado, los recursos están sujetos a los vaivenes de la recaudación, lo que la hace altamente inestable, ya que no se establece un *piso* mínimo o máximo respecto a los recursos financieros que deben disponerse año tras año. Por otro lado, dado las características particulares de esta política, la adjetivan de un alto poder de discrecionalidad en el ejecutivo municipal ya que, como se dijo anteriormente, no se establece un piso sobre cantidad o porcentajes presupuestarios dejando un generoso margen de maniobras discrecionales por parte del Ejecutivo Municipal.

5- Análisis de los recursos humanos

En el apartado analizaremos los RR HH en relación a la cantidad de personal y su variación a lo largo del tiempo; el encuadre legal/laboral (contratado, de planta, pasante, practicante, etc) del empleado; su formación y trayectorias laborales; su modo de selección, y por último la capacitación-perfeccionamiento del personal

Antes de comenzar con el tratamiento de cada uno de los componentes, mostraremos una situación particular que se replica en cada una de las entrevistas respecto a la cantidad de personal. Se puede ver que las distintas áreas implicadas en la implementación del PP no disponen de un personal específico que sea abocado a realizar las coordinaciones y gestiones de la política con el área de la Secretaría de Gobierno. Esto da como resultado que las tareas de PP que le competen implementar a cada una de las diferentes Secretarías, son tomadas en cuenta como una tarea más dentro de la rutina diaria del lugar. A continuación se presentan fragmentos de los directivos de cada área sobre esta cuestión, y su opinión respecto a esta forma de organización.

-Personal de la Secretaría de Desarrollo Social: "*No. (…) las relaciones tienen todos el teléfono mío por si necesitan coordinar algo, asistir a una reunión. Pero no hay nadie específico. Que no estaría mal eh! Designar a alguno para que este siguiendo eso. Tomo nota de eso porque está bueno".*

-De igual manera, obtuvimos otra respuesta negativa que también se replica en la entrevista realizada a la Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación con un enfático *"No"*

-El Subsecretario de Infraestructura: "*Se trabaja como si fuera una obra pública más, con el equipo técnico que es de la Subsecretaría, ya sea de la Dirección de Alumbrado o la Dirección de Vialidad Urbana*". Pero agrega en su reflexión que la *demanda estacional* -como prefiere denominarla- que genera las actividades que PP requiere a la Subsecretaría, específicamente los pedidos de factibilidad de proyectos presentados por los vecinos, sobrecarga de trabajo a los profesionales vinculados a esta área. Explica que por un lado la situación se

solucionaría delimitando con algún criterio preestablecido los proyectos presentados por los vecinos, porque se generan evaluaciones –que demandan mucho tiempo y esfuerzos- de proyectos que no concuerdan con el diseño urbanístico que debe tener la ciudad*, "(…) en algunos casos hemos llegado a evaluar más de 100 ideas de una sola de las áreas"* o escapan de la posibilidad de realizarse con la disponibilidad presupuestaria. Y por el otro lado incorporando más profesionales técnicos al área que puedan hacerse cargo de las actividades que demanda el PP. Así lo explicaba el Subsecretario: "*Vos no tenés de un día para el otro 20 ingenieros más y a la semana siguiente los despedís a todos porque ya analizaste PP, y PP te plantea unos plazos de análisis de 100 ideas de proyectos de los vecinos. La mitad de ellas, absolutamente alocadas, en un mes. Y francamente eso genera una distorsión del plan de trabajo interno de la Subse muy fuerte. Debería poder atenderse eso con un poquito más de plazo o con más equipo técnico".* Con el relato queda claro que existe una falta de personal abocado específicamente a las tareas de PP o a la reorganización y coordinación de actividades, ya que la falta no solo afecta la realización de tareas de PP, sino que también de las actividades propias de cada organismo al generar una sobrecarga de actividades.

-La Ingeniera encargada de la Dirección de Ingeniería por la Subsecretaría de Saneamiento: "(…) *y no, en realidad para nosotros es una obra más".*

-El Subsecretario de Planificación, nos ofrece una respuesta diferente: *"Sí, en la… Dirección de Diseño hay una arquitecta que… ella es la que está, digamos, en contacto directo con la gente de presupuesto participativo por cualquier duda o consulta que haya, tanto de los vecinos como de ellos, o sea es un contacto nuestro adentro de Diseño. Después el proyecto lo puede hacer cualquiera de los arquitectos que están dentro de la dirección de diseño, pero una de las arquitectas es como el contacto, porque si no es como que se nuclea todo en una sola persona para no distribuirlo".*

Las demandas de la política de Presupuesto Participativo en su mayoría son implementadas por la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios[15], de la que dependen la Subsecretaría de Infraestructura y la Subsecretaría de Planeamiento. El entrevistado comenta lo siguiente sobre la consulta por el personal "*se trabaja como si fuera una obra pública más, con el equipo técnico que es de la Subsecretaría, ya sea de la Dirección de Alumbrado o la Dirección de Vialidad Urbana (…) "Claramente, el personal técnico de esta Subse. se ve absolutamente desbordado/sobrecargado por la demanda estacional, digamos así, de PP sobre todo cuando se generan las primeras asambleas donde aparecen las ideas de los vecinos, que en algunos casos hemos llegado a evaluar más de 100 ideas de una sola de las áreas".* El Subsecretario de infraestructura nos expone la reducida cantidad de personal con el que cuenta para realizar su trabajo, concluyendo que la solución vendría de la mano de incorporar más personal. Por otro lado el Subsecretario de Planificación nos comenta que existe una arquitecta en la Dirección de Diseño Urbano que es la encargada de establecer las relaciones con la Secretaria de Gobierno a fin de concentrar todas las coordinaciones en una sola persona. Los entrevistados de las restantes áreas exponen que por razón presupuestaria o por razones políticas no estarían trabajando de manera formal con PP, por lo que la designación de recursos humanos estaría subsumida a la problemática de falta de recursos financieros.

Luego de indagar acerca de la designación de recursos humanos específicos por cada área que participa de la implementación -según su función-, nos abocaremos específicamente a los componentes que mencionamos estudiaríamos sobre la entrevista realizada al Secretario de Gobierno, Secretaría de la cual depende el sostenimiento general del Presupuesto Participativo.

[15]Por referirse a obras de iluminarias, asfalto, mejoramiento y puesta en valor de espacios verdes, construcciones de Salones de Usos Múltiples.

5.1- Cantidad de personal y su variación a lo largo del tiempo

En cuanto a la cantidad de personal, en la Secretaría de Gobierno hay dos personas que llevan adelante la tarea diaria de PP. *"Ana y yo lo que hacemos básicamente es lo mismo. Organizamos la diaria, en época de asambleas organizamos las asambleas, coordinamos no sé, el club, hasta lo que tiene que haber en el club. Ella específicamente se encarga de, digamos darle publicidad a la herramienta".* Y dos personas más que *"(…) colaboran con la herramienta que son dos ingenieros y que lo que hacen es inspección de obras semanalmente".* Al mismo tiempo el entrevistado comenta que por el momento con la cantidad de personal con el que se trabaja es suficiente, sin descartar la posibilidad futura de incorporación atendiendo al aumento de actividades. Esto nos muestra que a lo largo de los años de implementación de la política, la cantidad de personal que trabaja en su puesta en funcionamiento no ha variado. Así lo exponía: "*la verdad que hoy, si bien las épocas de asambleas es cuando estamos más complicados con la diaria (…) y eso también es una pauta que no necesito más gente para trabajar (...) a lo que voy es que nosotros dos lo podemos seguir haciendo, si? No tenemos grandes pendiente...La labor nuestra en esta segunda mitad del año, si se quiere, la labor de PP queda circunscripta a seguimiento de obras por un lado y por otro a comunicación con los vecinos"* (entrevista realizada al Secretario de Gobierno).

Dejando en claro que cada una de las acciones y obras que resultan seleccionadas son ejecutadas por las áreas del municipio que corresponda, la administración de la política queda en manos de tan solo dos personas -la administrativa general y el Secretario de Gobierno-. Estas dos personas están sobrecargadas de todas las actividades que demanda la implementación del PP, armado y poniendo en funcionamiento cada una de las asambleas, la comunicación con los vecinos, el diálogo con los ingenieros, la publicidad de la política, la compra de materiales etc.

No obstante, concluimos entonces que sólo una persona está afectada completamente al sostenimiento administrativo diario de la política, Ana Zamparo

en este caso. De las tres personas restantes, dos son los ingenieros civiles que cuya labor se circunscribe a inspeccionar las obras en desarrollo para luego informar el estado de las mismas. Por último, el Secretario de Gobierno dentro de las funciones de la Secretaría que tiene a cargo, además se le atribuye la tarea de coordinación del presupuesto participativo.

5.2- Modo de selección

El entrevistado asegura que el modo de selección del personal que desempeña su trabajo para el PP es mediante concurso de personal, reconociendo al mismo tiempo que ese es el criterio de incorporación de personal que viene impulsando la Municipalidad en su conjunto. Aun así, se desconocen convocatorias públicas de personal. En este punto, retomamos la importancia de que en la administración pública esté presente la lógica weberiana respecto a su reclamo por una competencia técnica y meritocrácia del funcionario público, donde la admisión y promoción de los empleados se basa en criterios de evaluación y no en méritos particulares y arbitrarios, necesaria así para el ingreso y ascenso a la administración pública, habilitando como único método el concurso, pruebas y exámenes a fin de evaluar el desempeño profesional.

5.3- Encuadre legal/laboral del empleado: Monotributistas

Al indagar la forma de ingreso del personal que desempeña funciones en el PP, se observa que en este caso no se corresponde a la manera habitual como empleados municipales contratados y menos aún mediante una relación de dependencia que permita al empleado hacer una carrera laboral pasando por diferentes categorías. Sino que por el contrario el Municipio desde la gestión del Intendente José Carlos Halle (2007-2011) ha preferido la incorporación de empleados bajo el régimen de monotributista, sobretodo los profesionales. Al respecto el debate existente es sobre la informalidad en los derechos laborales. Desde la gestión ésta forma no le genera compromisos contractuales, ya que no

son considerados empleados, sino prestadores de servicios. También, al no existir un marco legal, el pago de la prestación de sus servicios es muy discrecional, existiendo contratos muy precarizados a otros sobrevaluados.

5.4- Formación y trayectorias laborales

Al consultarle por las trayectorias laborales de las personas afectadas al PP, Luciano Vanegas nos explicaba que Ana Zamparo, personal que trabaja a su lado en Secretaría de Gobierno en la implementación de la política haciendo tareas de gestión diaria, ingresó al municipio específicamente para trabajar en el PP, es estudiante de arquitectura con conocimientos universitarios del idioma inglés. Su ingreso en al municipio se constituyó en el primer empleo. Los dos ingenieros civiles que se abocan a la tarea de inspección de obras, anteriormente trabajaban en empresas de construcción privadas. El Secretario de Gobierno es abogado, inicialmente se desempeñó en el área privada de compañías de seguros en el exterior y en Argentina y antes de comenzar en la Municipalidad tuvo un estudio jurídico propio.

Considerar los antecedentes del personal en cuanto a trayectorias laborales es imprescindible para así poder determinar si los estudios y experiencia adquirida en trabajos anteriores aúnan la necesaria e indicada trayectoria para cubrir el puesto y realizar sus correspondientes tareas. Particularmente se observa que el único personal que demuestra tener una experiencia específica de la tarea y que se corresponde con las funciones del PP son los ingenieros que tienen a su cargo las inspecciones de obras. También aquí podemos ver el planteo de Weber acerca de la profesionalización, quien menciona que la profesionalización de los burócratas tiene como fin proveer a cada área de la administración de un administrador profesional, entendiendo que éstos poseen cualidades que los diferencian del resto, a saber, son especialistas en el desempeño de las actividades a su cargo; ocupantes de un cargo; son designados en base a sus méritos y desempeños.

5.5- Capacitación - perfeccionamiento del personal

En cuanto a la capacitación del personal, Vanegas nos menciona las diferentes instancias en la cual ha participado el personal de presupuesto participativo a fin de capacitarse. "*(…) Durante el año pasado hicimos en la Universidad de General Sarmiento una Diplomatura de PP y Gestión Pública que se hace a distancia, que nos titulamos los tres, Juan Coniglio Anita Zamparo y yo. Y luego participamos de todas las jornadas nacionales y regionales que realiza la Red Argentina de PP que de ahí traes mucha info para poder aplicar acá. Bueno este concurso que vamos a participar de la Buena Gestión en el Senado, en esta herramienta particular del PP, son todas formas que nosotros entendemos por un lado de estudiar, investigar acerca de esta herramienta, por otro lado poner constantemente a prueba esas verdades absolutas diciendo bueno esto funciona (…)".* Conocer la capacitación que realiza el personal nos aporta información acerca de la actualización constante de conocimientos y herramientas útiles que permiten incorporar dichos conocimientos en la gestión de una determinada política pública. En este punto, según datos del entrevistado, el personal a cargo de la política recibe -no de manera regular, pero sí de forma planificada- capacitación a cerca de la temática y se hace presente en jornadas de debate.

En síntesis, se observa que los recursos humanos son escasos y sin formación específica, -no se han incrementado en los años de la política-, y los que existen hacen varias tareas en simultáneo desde su cargo, no se verifican convocatorias públicas para el ingreso de personal y la única persona que se nombró para desarrollar específicamente tareas que respectan al PP tiene la figura legal de Monotributo. Dicha modalidad genera empleos precarizados, desvalorizando al empleado que, en la mayoría de los casos, transita el espacio público con intensión de cambiar su empleo. Esto trae como consecuencia la nula generación de aprendizajes de las trayectorias laborales, la expertise, la experiencia. Ante este escenario la principal implicancia surge de las incapacidades que se generan poder pensar la construcción de capacidades administrativas desde las características del empleado que realiza su labor para el Presupuesto Participativo.

6- Análisis de la Coordinación

Mencionamos que prestaríamos especial atención, al análisis de la coordinación como categoría de análisis. En primer lugar, por ser una categoría que habitualmente no está estudiada en los aportes de capacidades estatales y en segundo lugar porque en la Ordenanza que da creación a la política de PP se la menciona como uno de los ejes articulador para llevar adelante la implementación.

Se tensionarán aquí entre teoría y práctica -mediante datos proveniente de entrevistas realizadas- tres componentes de la coordinación, la delimitación de tareas; la fijación de acciones conjuntas y la periodicidad de reuniones informativas y de planificación.

6.1- Delimitación de tareas

Martínez Nogueira (2010), determina que en la coordinación es elemental la clara delimitación de competencias, que cada una de las partes tenga asignada una tarea específica y delimitada contribuye al orden en la implementación de la meta propuesta, y a evitar la yuxtaposición o el desconocimiento de actividades de las otras partes.

Sobre el primer componente, esto es la clara delimitación de tareas que debe existir entre las distintas áreas o partes que intervienen en la implementación, los entrevistados nos comentaban lo siguiente:

-El Secretario de Gobierno expone que con la Secretaría que diariamente interactúa de manera fluida es con la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios, que a su vez se divide en tres Subsecretarías. Explica que las áreas son informadas respecto de que proyecto sale ganador y luego cada área se encarga de llevar adelante la tarea que se le asigna. Así lo decía, *"las obras la ejecutan ellos. Cuando la ejecutan es que la ejecutan, ya sea por administración o por empresas, porque si es por administración la hacen ellos y si es por empresa, ellos hacen todo el pliego licitatorio y luego mandan un inspector de obra, si? (…) O sea, yo te digo ésta es la obra ganadora y luego hago lo imposible para que la obra se*

haga, informo a los vecinos. Pero al final del día a la obra, el ladrillo la pone la empresa o la Municipalidad según que sea, pero siempre es una obra que es seguida, no solo por PP sino que por la Subsecretaría. Con ellos es con quien tengo más relaciones". Se observa según lo expuesto que existe una relación jerárquica en la delimitación de tareas. El secretario interviene informando las obras ganadoras a cada Secretaría según corresponda, haciéndolos cargo de la puesta en funcionamiento de las mismas.

-El entrevistado por la Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación expone que no existen funciones delimitadas con anticipación *"la diaria más que nada surge a requerimiento de la dirección de PP ellos nos consultan respecto a algún tema y nosotros evacuamos las formas que sean necesarias. Esta bastante centralizado en ellos, en PP".*

-Por su parte el entrevistado de la Secretaría de Desarrollo Social expone que desde su área no existe ningún tarea/papel referida a presupuesto participativo, debido a que según criterios políticos ideológicos -que se detallarán más abajo- del Secretario, ha decidido no participar en la política.

-El Subsecretario de Infraestructura explica las tareas que se desarrollan en el área respecto de PP: "*nosotros analizamos todas las ideas de proyectos que presenta la gente en las asambleas, que son numerosísimas, o sea son sin límites, la gente puede presentar tantas ideas como asistentes haya, y a ese análisis lo que hacemos es darle una factibilidad técnica. De las que sí se pueden hacer y que van a votación, las que salen seleccionadas o votadas, nosotros hacemos los proyectos para licitar las obras".*

-En la misma lógica relata el Subsecretario de Planificación las tareas que tiene a cargo junto con su equipo de trabajo "*se elaboran los proyectos, los presupuestos de los proyectos y también se genera como el estudio de factibilidad previa, digamos, antes que los vecinos voten los proyectos. Se van a ir eliminando los que no son factibles, o sea esa sería la primera etapa. La segunda etapa, ya cuando los vecinos eligen el proyecto, sale el proyecto ganador, se desarrolla… se diseña digamos, el SUM por ejemplo, la plaza, vereda, lo que fuera, se hace un*

presupuesto y se eleva a la dirección (no sé cómo es…) a la comisión de presupuesto participativo para el ok". En lo que sigue, se consulta con el equipo del PP respecto al proyecto elaborado para su aprobación y luego se arma la licitación correspondiente.

Ambos Subsecretarios, de Infraestructura y Planificación coinciden que se deben ajustar los criterios de presentación de propuestas por parte de los vecinos, es decir, se deberían informar a los interesados que las propuestas que deben presentar tendrían que contar con algunos criterios de elegibilidad que pueden estar determinados por el presupuesto disponible, de acuerdo a la planificación del desarrollo urbano y de infraestructura de la ciudad, etc., a fin de evitar que las oficinas encargadas de examinar la factibilidad técnica se vean sobrepasadas de trabajo y desde luego también para no generar falsas expectativas por parte de los vecinos. A continuación los fragmentos de la entrevistas que refieren a la inferencia realizada. El Subsecretario de Infraestructura: "*Básicamente no deberían llegar 100 propuestas de un área de PP, me refiero el área 1, 2, 3 o 4. Debería acotarse a 25, 30 propuestas como máximo, porque si no cada vecino dice lo que se le ocurre, uno quiere pavimentar de acá hasta San Benito, el otro quiere pavimentar para abajo y todas las ideas parecerían ser bienvenidas y sentarse a descartar y analizar 100 ideas es muy trabajoso entonces, debería, ahí marcarse un límite en cuanto a la cantidad de ideas que se pueden recibir, o entonces Gobierno (Secretaría) debería hacer el primer tamizado de esas ideas, dejando las que resultan mínimamente razonables o más o menos ajustadas al presupuesto disponible (…) muchos de los proyectos que plantean los vecinos, por más que puedan tener una factibilidad técnica, no se enmarcan en ningún proyecto coherente de planificación del desarrollo de la infraestructura en la ciudad".* Por otro lado, el Subsecretario de Planificación así se refería: "*por ahí cuando los vecinos proponen, proponen cosas que había que filtrarlas de antemano porque, quizás antes de que lleguen acá, o sea porque vienen pedidos que son imposibles de materializar o por ahí que no… capaz que lo pide una sola persona y esa persona no consulto quizás, porque después no tiene apoyo a la hora de votar el proyecto y*

es como se empieza a desarrollar un proyecto que no llega a nada. En ese… por ahí eso, quizás depurar la lista un poco antes de tiempo que llegue a acá".

-La entrevistada por la Secretaria de Saneamiento nos comenta: "*nuestra coordinación es decirle que es factible y ponerle un monto a lo que sale. Cuando ven los montos… son obras que se descartan solas".*

Ninguno de los entrevistados mencionó estar presentes o ser convocados de manera regular para algunas de las cuatro asambleas estipuladas que se realizan en cada una de las zonas donde se lleva a cabo la política de PP. El proceso de las asambleas es llevado adelante únicamente por personal de la Secretaría de Gobierno. La falta de participación de las otras áreas en esta etapa nos aporta más elementos a nuestra idea de que está establecida una relación jerárquica en la distribución de tareas.

Luego de repasar por cada uno de los fragmentos de las entrevistas, si bien existen algunas actividades diferenciadas -particularmente en las Subsecretarías que dependen de la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios- se observa que la responsabilidades que lleva a cabo cada área para la implementación de los proyectos de la política de presupuesto participativo no forman parte de la delimitación de una función integrada con otras funciones de PP, sino que de las áreas con las cuales se trabaja -Secretaría de Panificación, Infraestructura y Servicios- toman la tarea/trámite de manera habitual como toman otra actividad dentro de su área, no existe un tratamiento diferenciado e integrado a la política de PP.

6.2- Acciones conjuntas

Recordamos la definición de Repetto sobre coordinación. El autor entiende que «Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos» (Repetto, 2010: 17). De esta manera

Repetto pone en el centro de la escena las acciones conjuntas que deben llevarse a cabo entre los diferentes actores a la hora de coordinar, entendiendo que es en esa interacción que se generan sinergias que de manera aislada o autónoma los diferentes actores no podrían ser capaz de generarla.

A continuación presentaremos los distintos fragmentos de las entrevistas donde se consulta por la existencia -o no- de acciones conjuntas.

-El Secretario de Gobierno manifiesta que según la normativa, se debería coordinar el trabajo para la implementación con las Secretarías de Desarrollo Social; Derechos humanos, Salud y Educación y Planificación, Infraestructura y Servicios, pero así explicaba lo que sucedía, "*en el deber ser efectivamente nosotros deberíamos articular con un montón de Secretarías nuestro trabajo cotidiano. La Sec. de Salud Educación y DD HH. En verdad ellos nos han acompañado en inauguraciones asambleas y demás, pero nunca hubo, y acá una autocrítica, un `che acompañame, ayúdame´ sino que directamente fuimos nosotros, un poco para no molestar, joder en esa diaria que es tan compleja que otros tienen, pero la verdad es esa".* De ésta manera queda en evidencia que no hubo una convocatoria formal por parte del Secretario de Gobierno, quien tiene a cargo la coordinación de la política para participar de las asambleas barriales con los vecinos, poniendo como motivo la falta de convocatoria a fin de evitar *molestar* el trabajo de las demás áreas, lo que no deja de sorprender, teniendo en cuenta que dentro de sus funciones está la de convocar a las distintas áreas para trabajar en conjunto.

-El Secretario de Desarrollo Social expresaba que no se desarrollan actividades que refieran a la política de Presupuesto Participativo. Según el fragmento de su entrevista: *"estuve en un par de reuniones y después desistí, dejé de ir y es más manifesté mi desacuerdo con esta herramienta desde el punto de vista ideológico, porque yo creo que el manejo del presupuesto y la priorizaciones de las intervenciones en el terreno son una potestad del Estado Municipal".* En este sentido recordamos que la coordinación es más que un proceso técnico, sino que también se convierte en un proceso político. Repetto asegura que «los mejores

instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política-estratégica» (2010: 13). Así, en la coordinación es imprescindible el tipo de conducción política del funcionario de tipo directivo. El Secretario en la decisión de no participar en la política se observa una falta de interés político en la política. Como citábamos anteriormente, si no es posible lograr la combinación entre lo técnico y lo político, se puede encontrar en ella una de las respuestas de los problemas de coordinación que afectan a las políticas públicas. El secretario menciona que específicamente "*hemos hecho lo que era necesario hacer, lo administrativo, lo que se nos pidió, lo que se nos consultó con total lealtad, pero no hemos acompañado más allá de lo estrictamente indispensable y al menos mientras yo esté a cargo yo voy a mantener esa lectura crítica"*

-Desde la Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación, de esta manera nos explicaban las acciones conjuntas que se dan *"fundamentalmente el acompañamiento de las comisiones vecinales en la búsqueda de necesidades en las zonas de las cuales son referentes. Ellos plantean sus necesidades y nosotros hacemos aportes en cuanto a los relevamientos que se hayan hecho desde la Secretaría y bueno, hacemos algún tipo de sugerencias y acompañamiento".* La respuesta muestra que solo ante los pedidos o consultas de la Secretaría de Gobierno, ellos actúan. No existen funciones delimitadas en conjunto entre ambas Secretarías.

-El Secretario de Infraestructura nos explicaba las diferentes acciones conjuntas que llevan adelante "*nosotros coordinamos con Gobierno* [Secretaría] *para chequear las características de cada proyecto. En la medida en la que se va haciendo el proyecto técnico vamos chequeando con ellos. También chequeamos con las áreas de presupuesto, de hacienda y con el Ejecutivo para proceder a las licitaciones públicas de las obras"*

-La entrevistada por la Dirección de Obras Sanitarias explicaba que en la primer edición de PP participó en las asambleas barriales junto a los vecinos brindando asesoramiento, pero luego dado que el presupuesto era escaso dejaron de convocarla, no porque la demanda fue satisfecha sino porque no había

posibilidad de concretar obras del área, es así que dejan de establecerse acciones conjuntas. Así lo relataba "a *mí también me convocaron para ir a las reuniones y yo fui. Después no me convocaron más. En realidad como te decía, la demanda no pasó por ahí".*

La entrevistada hace una última observación respecto a un criterio que se debería tener en cuenta para hacer las divisiones en zonas a la ciudad, advirtiendo que en términos de obras sanitarias y pluviales, el Municipio no debería tomar la división administrativa que posee la ciudad porque la misma se pensó en términos administrativos, dejando de lado aquellos técnicos. Así lo explicaba: "*Por ahí las obras, yo estoy hablando pluviales, como por ahí la cloaca no está acotada la zona como ellos la delimitan así por dividir el plano de la ciudad. Tiene que ver con la cuestión topográfica, de cuenca, de una cantidad de cosas".* Entendemos que la falta de criterio técnico al momento de tomar la división administrativa de la ciudad proviene de la falta de dialogo entre las Secretarías, falta que se salvaría si las decisiones son producto de acciones conjuntas.

6.3- Reuniones informativas. Planificaciones

El último componente de la coordinación que nos interesa indagar es sobre la existencia de reuniones informativas y de planificación entre las partes que integran la política. Martínez Nogueira (2010) menciona que se hace imprescindible la comunicación el diálogo para evitar la incoherencia de objetivos y posterior descoordinación de actividades.

Las diferentes entrevistas muestran en hay una importante falta de diálogo y comunicación entre los diferentes representantes de las Secretarías partes de la política. La ordenanza Nº 9040 establece una serie de funciones que la Comisión de PP debe desempeñar en las cuales se hace necesario el constante dialogo y comunicación a fin de llevar a cabo objetivos de manera conjunta entre las partes

El Secretario de Gobierno al consultarle sobre la planificación de reuniones periódicas con la Comisión de PP nos contestaba lo siguiente *"Yo los convoqué y*

por estas cuestiones de la diaria nunca nos juntamos y si bien alguno me pregunta: che cómo va? No ha tenido el objetivo que le dio la norma de estas reuniones, no sé si mensuales, pero bimestrales (…) Luego hay una comisión de PP que tiene como tareas, entre otras, designar al Coordinador que soy yo. Esa comisión según la normativa tiene como miembros a representante por la Sec. Legal, por un representante de la Sec. de Planificación; por un representante de la Sec. de Gobierno; Sec. de Hacienda y por un Concejal del bloque mayoritario y por un Concejal del bloque minoritario. Nunca logramos que esa comisión se reúna en pleno. Siempre faltaba uno"

En la Secretaría de Desarrollo Social, sus representantes no tienen siquiera información respecto a la política de PP, por lo que son menos probables aun la posibilidad de pensar en reuniones periódicas. En palabras del Secretario de DD SS *"A nosotros no nos llega información de PP, más de lo que uno, con el interés averigua a través de la página o de lo que sea, pero no hay reunión donde Vanegas o alguien nos convoque a nosotros que estamos en el terreno nos diga: "muchachos, tal día…" No. Te llega la invitación por mail de la asamblea, pero no sabemos qué proyectos hay, como se viene manejando".* Concretamente éstas eran las palabras del Secretario *"yo un día me entero, porque me llega un decreto de que formaba parte de la comisión, mesa, no sé qué cosa de coordinación del PP. Y tampoco hubo un espacio, al menos que se nos haya comunicado, de oportunidad de evaluación digamos del trayecto que ha llevado el proyecto".* Por último, concluye que *"existe una insuficiente comunicación entre las dos áreas y que podría ser mejor".*

En la misma línea el Secretario de Infraestructura nos cuenta que el coordinador del PP está en conocimiento respecto a la sobrecarga de trabajo que genera el PP en el área que está a su cargo sin embargo nunca han recibido respuesta alguna "*tampoco ha existido la situación en la que pudiéramos dialogar y plantear estas cuestiones. Si lo saben, si lo saben porque lo hemos conversado. Pero bueno. No se ha tomado ninguna acción al respecto".*

Por su parte, la entrevistada por la Dirección General de Obras Sanitarias argumenta que no hay reuniones de planificación porque la tarea la desarrollan de igual manera que un trámite habitual, con la justificación que esa es la forma ordinaria de una obra, el seguimiento por expediente. Así lo explicaba "*Muy aislado,* (las reuniones) *porque en realidad ellos lo que hacen, una vez que pasaron todas las instancias, mandan un expediente, que está bien que es lo que corresponde, mandan un expediente diciendo: la obra de la zonal 3 o 4, la que ganó es tal: … . Con un monto tal: …."* Se observa que la falta de coordinación queda expuesta porque la en la elección de los proyectos de obras no participan los representantes de cada Secretaría, ni se los consulta. El esquema queda reducido a un trámite por expediente, mediante la orden de ejecutar una determinada obra.

Para concluir nuestro último eje de análisis, nos volvemos a preguntar -cómo se hizo en el análisis de los anteriores indicadores- sobre la capacidad administrativa de coordinación. Encontramos aspectos que nos hablan de un escenario árido para poder pensar en el desarrollo de esta capacidad. No existe una clara delimitación de tareas o, en el peor de los casos, las diferentes áreas que deberían participar en la implementación no desarrollan ninguna actividad. Las diferentes áreas toman las actividades que les corresponde mediante directivas de la Secretaría de Gobierno como una tarea más. No participan las diferentes Secretarías de acciones que deberían hacerse en conjunto, como las diferentes asambleas barriales o hasta pueden encontrarse consideraciones de funcionarios de la negación de participar en la política. Por último, lo que nos evidencia la imposibilidad de poder pensar en el desarrollo de la capacidad de coordinación es la escasa o nula falta de comunicación entre las diferentes Secretarias o funcionarios, tanto para información de la política como para la planificación.

Existen considerables problemas para lograr la coordinación del trabajo en las diferentes etapas que contiene la política, desde la formulación hasta su implementación. Al no pautarse ejes básicos de la coordinación, como el establecimiento de acciones conjuntas, la comunicación y la división de tareas, se tienen que poner en juego otras capacidades informales y personales de cada funcionario para lograr al menos el cumplimiento formal de la tarea. Con esto nos

referimos que como el mismo Secretario de Gobierno lo mencionaba: "*Insistiendo, y muchísimo, con las distintas áreas para que la obra se ejecute"* y también el Secretario de Infraestructura *"todas las áreas hacen mucho esfuerzo para que las coordinaciones salgan bien".* Si la coordinación estaría presente no deberían ponerse en juego estas capacidades informales que mencionamos, para lograr la meta de la coordinación.

7- Categorías Emergentes

La investigación fue ordenada tomando categorías de otros estudios, a partir de las cuales se hizo posible la recolección y organización de la información. Éstas categorías fueron definidas de manera apriorística, es decir, pautadas antes del proceso recopilatorio de la información, en función del marco teórico-analítico elegido. No obstante en este proceso de relevamiento de datos emergieron categorías que nos parecen de suma importancia poder exponerlas y discutirlas, ya que debido a su relevancia aportan a nuestro objeto de estudio, las capacidades estatales, y de ese modo se constituyen en aportes que enriquecen (y complementan) las perspectivas abordadas.

Dos son los aspectos que se replican en las entrevistas. Debido a los fines que nos hemos propuesto en esta investigación, dichos aspectos no cuentan con un respaldo teórico desde el cual analizarlos, es por eso que hemos acordado acuñar denominaciones para su tratamiento. El primero de ellos, la *personalización de la función pública* y el segundo el *sentido voluntario de la función pública.* En el primero, encontramos en los relatos de los funcionarios cierto uso personal del área pública en la cual desempeñan su labor, y consecuentemente de su función, es decir, entienden el espacio institucional como de su propiedad, y bajo ésta subjetividad delimitan sus funciones y determinan las decisiones. Para mayor compresión, compartimos los fragmentos:

El secretario de Gobierno *"por ejemplo nosotros tenemos asambleas y tengo que alquilar sillas, bueno yo alquilo sillas";* al preguntarle por el uso de los distintos fondos asignados a PP *"nos compramos una camioneta nosotros en primer año"*;

"a partir de relevamientos que yo Municipio he realizado"; cuando comentaba que no puede ser solicitada una obra que el Municipio ya tiene prevista: "*le damos otra cosa*". El último fragmento extraído corresponde a la entrevista realizada al Subsecretario de Infraestructura, el cual mencionaba: *"yo tengo una Subsecretaría".*

Con el segundo aspecto que encontramos, el *sentido voluntario de la función pública,* nos referimos al reconocimiento que el funcionario público tiene de su trabajo o el de sus pares. Reconocimiento que se traduce en la forma de nombrar. Es así que en diferentes oportunidades el funcionario utiliza el término de colaboración para relatar el trabajo del otro en este caso para la política de PP. Se entiende que el término colaboración supone una significación voluntaria de la labor, sin embargo todos los funcionarios y/o personas responsables laboralmente con el PP le deben al sostenimiento de la política una labor sostenida en compromisos contractuales, no está en juego un trabajo voluntario sino una responsabilidad laboral. A continuación los fragmentos de las entrevistas que refieren al análisis. El Secretario de Gobierno ante la pregunta de la cantidad de personal afectado al PP respondía, "*Afectado, si quieres full time, o afectado a esta tarea, eh dos personas y dos personas más que colaboran con la herramienta que son dos ingenieros".* El Secretario del Secretario de Desarrollo Social cuando se le consultaba por las funciones de la Secretaría respecto al PP, respondía *"ellos necesitan algo y me llaman, yo estoy siempre".* El entrevistado continua *"estaría muy bueno nosotros lograr otro tipo de coordinación. Ver de qué forma nosotros podemos colaborar ahí"*. Por último, el entrevistado por la Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación al opinar sobre las distintas áreas con las que cree que PP coordina su trabajo, respondía *"estoy pensando que Medio Ambiente, con el tema de la recolección de residuos; Planificación e Infraestructura casi que colaboran constantemente con la elaboración de los proyectos"*.

Para concluir, estas dos emergentes categorizaciones entendemos que dan cuenta de manera estructural de la falta de capacidad estatal del Estado Municipal. Que los funcionarios públicos tomen de manera personal su lugar de trabajo y entiendan de manera voluntaria su responsabilidad laboral nos permite inferir que

sus comportamientos son sustentados por la falta de capacidad estatal administrativa.

CONCLUSIONES

Al comenzar nuestra investigación hablábamos del lugar que viene ocupando en la disciplina -ciencia política- en esta última década los debates recientes en torno a la calidad y capacidad del Estado. Se entiende que una de las claves para lograr políticas que atiendan a las necesidades de los ciudadanos está en lograr una estructura estatal sólida. Para ello, se reconoce que el fortalecimiento de las capacidades estatales constituye una tarea imprescindible para hacer frente a acciones y atenciones cotidianas de gobierno.

Hemos centrado nuestro estudio particularmente en analizar el desarrollo de las capacidades estatales administrativas en la Municipalidad de Paraná para la implementación de la política pública de Presupuesto Participativo en la gestión 2011-2015. Para lo cual se establecieron dimensiones -indicadores- que nos permitieron realizar las diferentes observaciones, a saber: los recursos financieros que se destinan para realizar las actividades del PP; la dotación y cualidad de los Recursos Humanos asignados a la política de PP; y por último, las modalidades de coordinación entre las diversas áreas de la municipalidad de Paraná que participan en la implementación de la política de PP, los cuales se agrupan en el interrogante ¿Qué Capacidades Estatales Administrativas desarrolló el Municipio de la ciudad de Paraná para implementar la política de presupuesto participativo en los años 2011-2015?

Los diferentes resultados nos muestran que el desarrollo de las Capacidades Estatales Administrativa para la implementación del PP ha sido insuficiente a partir del examen de los aspectos financieros, de recursos humanos y de coordinación.

En primer lugar, los Recursos Financieros con los que se cuenta son escasos. Esto hace a la vez que se opaque la característica de autonomía de la política por contar con recursos provenientes de la recaudación municipal. También se observa que no se han registrado variaciones importantes en los montos

disponibles, debido a que la variación presupuestaria está determinada por el aumento en la recaudación municipal. Otra falencia está determinada -debido a las características de las que goza esta política pública- por la discrecionalidad que se le otorga al poder ejecutivo Municipal en el direccionamiento de los fondos presupuestarios para el PP al no estar reglamentado mediante ordenanza montos mínimos o máximos para la ejecución de proyectos vecinales. La importancia de contar con Recursos Financieros suficientes y estables en el tiempo (es decir, que tengan continuidad), decíamos, representa una fuente inestimable de Capacidad Estatal que posibilita dar curso a las intenciones políticas concretas.

En segundo lugar; al indagar en los Recursos Humanos que se dispone para la implementación del Presupuesto Participativo se observan grandes dificultades. Se verifica que no se han desarrollado Capacidades en RR HH debido a que los mismos son escasos y no cuentan con la formación específica en el área. La Secretaría de Gobierno cuenta con poco personal que es sobrecargado con otras actividades diarias y las diferentes Secretarías encargadas de la implementación por un lado se ven sobrecargadas -al no existir personal nombrado específicamente para PP- con las demandas de la política de PP, lo que hace que en éstas áreas la política se tome como una obra pública más, siguiendo las vías correspondientes de un trámite de expediente o administrativo. El escaso personal abocado a la tarea esta sostenido mediante la forma de empleado Monotributista, quitándole todos derechos laborales que se generan en una relación de dependencia laboral e instalando así la inestabilidad de las dos partes -del empleado que constantemente busca una mejor fuente laboral y desde el Municipio que se queda sin empleados que tengan memoria institucional de la función que desempeñan-.

En tercer lugar, nuestra última dimensión fue el análisis de la coordinación. También acá encontramos resultados que dan cuenta que la capacidad de coordinación no se ha desarrollado. No existe una comunicación necesaria entre las diferentes Secretarías para implementar las diferentes acciones que respectan al PP, lo cual no presenta un escenario posible para la división clara de tareas. Se agudiza la problematización en el caso de determinadas áreas, que por normativa

están determinadas a participar del PP, desconocen el normal funcionamiento de la política o se niegan en participar de la misma. Hasta aquí vemos que la coordinación formal no ha sido posible, no obstante se verifican procesos informales de sostenimiento de la tarea, es así como desde la Secretaría de Gobierno se observa la insistencia con las otras Secretarías para lograr el cumplimiento formal de la tarea. Insistencia que no debería ponerse en juegos si se establecerían las acciones conjuntas, reunión informativas y de planificación y la división de tareas.

Así, a pesar de que en el estudio se ha encontrado una desconsideración de las dimensiones o aspectos negativos de las capacidades estatales administrativas se contemplan matices. Referidos a la gran presencia de informalidad contenida en algunos cargos para el cumplimiento de la tarea. Lo cual, si bien no configura un atributo reclamado de las capacidades estatales administrativas, sí nos deja el debate abierto para próximas investigaciones o profundizaciones en el futuro.

La importancia de construir Capacidades Estatales en los diferentes niveles de gobierno, en general, y para nuestra política bajo estudio, en particular, está determinada por la diferencia que se constata en las políticas públicas como producto. Tener un Estado capaz es sinónimo de instituciones de calidad y hábiles para cumplir sus propósitos.

Luego de observar los modos y formas en que se desarrollan las actividades de las distintas áreas en estudio nos encontramos que existe gran predominio de la informalidad. Se improvisa, se inventa, se trabaja con los insumos que se tiene y no son suficientes y no se tiene asentados mecanismos entre las diferentes partes para cumplir la tarea. Es así que concluimos no se han desarrollado de la manera necesaria las Capacidades Estatales Administrativas en el Municipio de la ciudad de Paraná para la implementación del Presupuesto Participativo.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos (2010) «Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción» en Federico Semeria. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. (Ed./Comp.).Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 9-12

Aguilar Villanueva, Luis (2008) «Marco para el análisis de las Políticas Públicas» Consultado el día 7 de mayo de 2016. URL: (https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxhbmFsaXNpc3BwdWd8Z3g6N2I1YzYxNzVjOGFhYzEzOQ)

Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). «Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte» en*Revista Estado y Políticas Públicas*, volumen Nº 3, año 2, p. 107-130.

Bernazza, Claudia; Camotto, Sabrina y Longo, Gustavo (2015) «Evaluando "en clave pública": Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales» en *Revista Estado y Políticas Públicas*, volumen Nº 4, año 3, p. 17-36

Bertranou, Julián (2015) «Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate» en *Revista Estado y Políticas Públicas*, volumen Nº 4, año 3, p. 37-59.

Cardenas, Mauricio (2015): *Capacidad Estatal. Diez textos fundamentales. Sin dato de ciudad.* CAF, Serie: Estado y Gestión Pública en América Latina.

Cardozo, Nelson (2012) «Algunas reflexiones sobre Guillermo O'Donnell y su contribución a la teoría del Estado y los estudios sobre políticas públicas en América Latina» sin dato de editor o compilador. *STUDIA POLITICÆ-SAAP*. Córdoba, sin dato de editorial, p. 39 -71.

Fernandez, Víctor y otros (2006). *Capacidades Estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina*. Santa Fe: EdicionesUNL.

García Delgado, Daniel (octubre 2013) «Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma» en *Revista Estado y Políticas Públicas,* Volumen Nº 1, año 1, p 14-18.

Geddes, Bárbara (2015) Capacidad Estatal. Diez textos fundamentales. Sin dato de ciudad. CAF, Serie: Estado y Gestión Pública en América Latina.

Isuani, Fernando (2012). "Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal.* Volumen N° 19, año 12, pp. 51-74. Santa Fe, Argentina: UNL.

Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011) «Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticasagropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011) » en *Estudios Rurales*. Publicaciónde Centro de Estudios de La Argentina Rural. Volumen 1 Nº 1, p. 30-54)

Mairal, Pilar (1998) «El Presupuesto Participativo como experiencia de Gestión Participativa. El caso de Porto Alegre» consultado el día 23 de mayo de 2016 en URL: (http://www.ucm.es/info/eurotheo/hismat/materiales)

Martínez Nogueira, Roberto (2010) "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias" en Federico Semeria. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. (Ed./Comp.). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: S/D, p. 13-46

O' Donnell, Guillermo (2003) «Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez textos para discusión». Consultado el día 13 de noviembre de 2014 en URL: (http://www.unsa.edu.ar/histocat/instituciones/odonnell.pdf)

O' Donnell, Guillermo (1993) «Estado, Democratización y ciudadanía» en Revista *Nueva Sociedad* Nº 128, p. 62-87.

Oszlak, Oscar y O' Donnell, Guillermo (1982) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Consultado el día 7 de

marzo de 2016 en URL: (http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/files/2014/07/politicas_publicas_marino.pdf)

Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (sin dato de año)"El análisis de la capacidad institucional. Aplicación de la metodología del SADCI. Sin dato de editorial".

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010 Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa

Repetto, Fabián (2003) "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Repetto, Fabián (2010) «Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas» en Proyecto de Modernización del Estado (Ed./Comp.). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin dato de Editorial, p 47-81.

Repetto, Fabián y Fernández, Juan Pablo (2012) «Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales» Consultado el día 13, noviembre de 2015 en URL (http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_coordina_politicas.pdf)

Normativas consultadas:

Ordenanza Nº 9040 de creación del Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná.

Ordenanza Nº 8949 que establece el Presupuesto general de la Administración Municipal para el año 2011

Ordenanza Nº 8994 que establece el Presupuesto general de la Administración Municipal para el año 2012

Ordenanza Nº 9085 que establece el Presupuesto general de la Administración Municipal para el año 2013

Ordenanza Nº 9175 que establece el Presupuesto general de la Administración Municipal para el año 2014

Ordenanza Nº 2084 que establece el Presupuesto general de la Administración Municipal para el año 2015

Sitios de internet:

http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo

http://www.parana1.com.ar/especiales/presupuesto-participativo.htm

http://www.rapp.gov.ar/

http://www.pnpp.gob.ar/

ANEXOS

Entrevistas realizadas:

En los meses de septiembre a diciembre del año 2015 se realizaron las entrevistas que se detallan a continuación a los referentes de cada área de la Municipalidad de Paraná.

- Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de la ciudad de Paraná
- Subsecretaría de Planificación, dependiente de la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios de la Municipalidad de la ciudad de Paraná
- Subsecretaría de Infraestructura, dependiente de la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios de la Municipalidad de Paraná.
- Dirección General de Obras Sanitarías de la Subsecretaría de Saneamiento, dependiente de la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Servicios de la Municipalidad de Paraná
- Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de la ciudad de Paraná
- Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación de la ciudad de Paraná.

Cuestionarios guías:

Para la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Paraná

1-¿Cuál es el origen del financiamiento? ¿Còmo se establece, quién decide porcentajes?

a-El PP recibe fondos de otro nivel de Gobierno (Provincia, Nación, externos)?

2-¿Cómo se distribuyen los fondos del PP (tipo de actividades)? ¿Son suficientes?

3-¿Hay intensiones de que el PP sea una herramienta que cobre más relevancia a través de la cual se puedan decidir más obras para la ciudad?

4-¿Cuánto personal está afectado al PP? ¿Còmo se distribuye este personal en los distintos proyectos o actividades del PP?

5-¿Cuáles son los mecanismos previstos para la selección e incorporación del personal al PP?

a-¿Tenían función en otra área del municipio anteriormente?

6- ¿Hay profesionales desempeñando su trabajo en el PP? ¿Qué profesiones?

7-¿Cuál fue el antecedente laboral?

8-Actualemnte, a partir de la incorporación al PP se organizan actividades de capacitación, cuáles son, con qué frecuencia?

9-La normativa (9040) prevé que se debe mantener relación con otras secretarías para la implementación del PP. ¿Cómo se dan las relaciones con esas otras áreas del Municipio?

10-¿Cómo se da la comunicación entre el PP y los barrios? ¿Quién se encarga de ello?

11-En general, ¿cuál es su consideración/opinión del funcionamiento general del PP? ¿Hay algún aspecto que merece modificación de algún tipo? a-Identifica aspectos negativos y/o positivos.

Para las diferentes Secretarías de la Municipalidad de Paraná

1-¿Qué papel/ tareas/funciones realiza la Secretaría respecto a PP?

Ver las distintas funciones

2-¿Cómo son las coordinaciones con las otras áreas de la Municipalidad para desarrollar las acciones previstas de PP? Menciona las distintas áreas de coordinación.

3-¿Hay designado algún personal en particular de ésta área para la implementación de PP y luego para la coordinación?

4-Sobre la partida presupuestaria, ¿Cómo puedo identificar en el presupuesto Municipal los montos asignados/ejecutados de PP (en qué partida/jurisdicción se incluyen?) Es decir ¿las obras de PP entran en el presupuesto general de la Secretaría o existe una partida discriminada para PP?

5-En general, ¿cuál es su consideración/opinión del funcionamiento general del PP en coordinación con ésta área? ¿Hay algún aspecto que merece modificación de algún tipo?

a- Identifica aspectos negativos y/o positivos