

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL
Facultad Regional de Rafaela

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

TESIS DE MAESTRÍA

TÍTULO

La participación en las políticas públicas locales: una mirada hacia dentro del Estado. Análisis del caso del Presupuesto Ciudadano de la ciudad de Rafaela

Alumna: M. Julia Davicino

Directora de tesis: Susana Cazzaniga

Año 2017

Quiero agradecer a mis hijos, Inés y Agustín, y a mi compañero, Fernando, que acompañaron mis días de escritura, intentando cuidar silencios y ocupando mis ausencias.

A Susana, mi directora de tesis, guía y referente que desde el cariño y el saber motivó y auxilió esta tarea. Al equipo de la Maestría en Desarrollo Territorial, por promover un espacio de aprendizaje basado en el encuentro de saberes y por facilitar este trabajo

Y finalmente, un agradecimiento especial a quienes, de alguna manera u otra, me abrieron las puertas del Estado, compartiendo experiencias, saberes y aprendizajes de sus propias encrucijadas y a quienes recorren conmigo, a diario, el desafío de hacer con otros y para otros.

Índice:

A modo de introducción.....	5
Capítulo I: Perspectiva teórico-metodológica	
1.-La definición del problema y su justificación.....	9
2.-Estrategia metodológica.....	12
El abordaje metodológico.....	13
Operacionalizando el concepto.....	14
Indicadores de capacidad estatal como guía de análisis.....	14
Técnicas de recolección y análisis de datos.....	16
El rol del investigador.....	19
Capítulo II: Rutas teóricas: desarrollo territorial, gobernanza, políticas públicas y capacidades estatales	
I. Desarrollo Territorial y Gobernanza.....	20
Un escenario de transformaciones.....	20
Las políticas neoliberales y el impacto en el Estado-nación.....	22
2. El Enfoque del Desarrollo Territorial.....	24
La sociedad local: territorio y actores-agentes.....	26
3. El enfoque de la Gobernanza.....	27
Contexto de surgimiento.....	27
Diversidad semántica y origen del término.....	30
Gobernanza como una nueva forma de regulación del conflicto social.....	32
4. Lo local como síntesis del Desarrollo Territorial y la Gobernanza.....	33
II. Estado, políticas públicas y capacidades estatales.....	35
1.-Acerca de la definición del Estado.....	35
2. Acerca de la definición de políticas públicas.....	37
Redescubriendo el Estado.....	39
3. Acerca de las capacidades estatales.....	40
El concepto de capacidades estatales según Bertranou.....	43
Dimensiones de análisis de la capacidad estatal.....	44
Los componentes.....	45
Profundizando.....	46
Capítulo III.	
I.- El “caso” Rafaela:.....	53
1.- Caracterización de la ciudad.....	53

2.-La experiencia local.....	54
3.-Trayectoria política-institucional:.....	54
-El nuevo rol del Estado local:.....	54
-Un equipo de dirigentes y una idea política sobre la conducción y el rol del Estado:.....	57
-Una frondosa trama social.....	59
-Una trayectoria de espacios de articulación con la sociedad civil:.....	61
-La experiencia en la planificación participativa.....	65
II.-La política pública del Presupuesto Participativo.....	67
La política pública del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa:.....	70
Un repaso en cuanto a sus diversas etapas:.....	70
La construcción del problema.....	70
Construyendo el presupuesto participativo hacia el interior del Estado:.....	72
Presupuesto con adjetivos.....	73
-Desde mediados de 2008 hasta 2011.....	76
-Desde 2011 a 2014.....	79
-El Presupuesto Ciudadano Urbano.....	82
-Una mirada sobre las capacidades estatales.....	86
*el vínculo actor estatal-otros actores y la legitimidad del actor estatal.....	86
*los arreglos institucionales y la estructura burocrática.....	92
La transición hacia un esquema.....	99
El fortalecimiento de nuevas capacidades.....	99
Síntesis final.....	103
Conclusión.....	104
Bibliografía.....	111
Anexos.....	116

A modo de introducción:

El desempeño del Estado en las políticas de participación ciudadana constituyen para nosotros un problema de estudio motivado desde la formación académica y el ejercicio profesional. Desde lo académico, ya que los estudios sobre el Estado, el poder y las relaciones sociales constituyen el acervo de la ciencia política. Y desde el ejercicio profesional, ya que resultó un gran desafío desde el Estado el diseño y ejecución de las políticas de gobernanza.

En función de este interés, comenzaron las primeras indagaciones para definir el objeto de estudio, que si bien estaban relacionadas a esta nueva modalidad de resolución del conflicto social que propone la gobernanza, y a la formación en el enfoque del Desarrollo Territorial como tema del estudio de posgrado, significaron el despeje de distintas teorías para definir la estrategia metodológica. Allí también confluyó una experiencia previa en el análisis de políticas públicas, que permitió brindar el marco para el análisis de un actor específico en el proceso de interacción que éstas proponen: el Estado. Para ello, optamos por el análisis de las capacidades estatales, corriente relativamente reciente para abordar el “saber hacer” del Estado.

En este sentido, el recorrido por la Maestría en Desarrollo Territorial y el abordaje del estudio de caso de Rafaela, como referente de una estrategia de desarrollo territorial, fueron determinantes para definir la opción por el estudio de la singularidad del territorio local. Su trama institucional, junto a la experiencia de un grupo de dirigentes portadores de una visión del Estado que ejerce el liderazgo sobre la sociedad y que muestra en la actualidad una gran diversidad de instrumentos de gobernanza, motivaron la selección de una herramienta específica de participación ciudadana: el presupuesto participativo (PP).

El PP es una propuesta que surge desde América Latina en el marco de expansión de las políticas neoliberales y que tiene como objetivo un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales. (Martínez y Arena, 2013: pág. 14)

En nuestra investigación el interés está puesto en el análisis de la participación en las políticas públicas, entendiendo que genera no sólo la aparición de nuevos actores con incidencia real en la definición de los asuntos públicos, sino también y fundamentalmente, provoca presiones hacia el interior de la estructura del Estado.

En este marco, nos propusimos conocer el proceso que el Presupuesto Ciudadano como política pública del enfoque de la gobernanza generó en la estructura interna del estado local de la ciudad de Rafaela durante el periodo 2009-2015.

Esto implicó una definición del abordaje del concepto de capacidad estatal dada la diversidad de

enfoques, en la que siguiendo a Julián Bertranou, definimos como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (2015). Desde esta perspectiva los objetivos están puestos en el análisis de los componentes de capacidad estatal ante el despliegue del presupuesto ciudadano, indagando en cuanto a la relación del actor estatal con otros actores, la legitimidad del actor estatal y los arreglos institucionales y la estructura burocrática, el cual se aborda a través de las normas, personas, estructuras de coordinación y procesos organizacionales.

Además se planteó el objetivo de identificar los recursos o mecanismos que permitieron atravesar situaciones de conflicto y se analizan las características de los vínculos entre las áreas de la estructura municipal que promovió la incorporación del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa (PCdGP).

El proceso investigativo dio lugar a una escritura de los resultados que hemos organizado en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, se plantean las cuestiones metodológicas, asociadas a la definición del problema de estudio, retomando los campos teóricos que intervienen en el trabajo, los objetivos y supuestos de anticipación de sentido. Se define la estrategia metodológica entendiendo que el estudio de caso resulta pertinente para nuestros propósitos definiendo, además, las principales categorías de análisis respecto a las capacidades estatales, identificando a la vez indicadores. Finalmente se señalan las técnicas de recolección y análisis de datos.

En el segundo capítulo, se procede al desarrollo teórico. En el primer apartado se profundiza en los principales conceptos de la teoría del desarrollo territorial y el paradigma de la gobernanza, planteando una vinculación entre ambas teorías en el territorio local. En este segundo apartado, se plantean nociones acerca del Estado, las políticas públicas y el enfoque de las capacidades estatales, retomando la diversidad de líneas analíticas. Allí se detalla el esquema analítico de Bertranou, ampliando conceptualmente y problematizando sus conceptos, que inicialmente se enuncian en el apartado metodológico.

En el tercer capítulo se procede al estudio de caso. En principio se contextualizan los principales aspectos de la ciudad y se señalan antecedentes importantes de la experiencia previa identificados desde el marco teórico. Luego se procede al análisis de la política pública del PCdGP en sus diversas variantes, señalando aspectos que posteriormente se retoman en el análisis de las capacidades estatales.

A modo de conclusión, en el cuarto capítulo se plantean algunas reflexiones que intentan retomar categorías provistas desde el marco teórico aplicadas a la singularidad de la experiencia local.

Cabe mencionar que el trabajo aspira a promover una reflexión sobre la gobernanza y el Estado

local, especialmente en la ciudad de Rafaela. Asimismo pretende constituirse como insumo para generar un debate sobre la participación ciudadana y el impacto que ésta genera en la organización interna del Estado que pueda potenciar revisiones de instrumentos ya existentes, y/o generación de mecanismos o instancias de abordaje desde el aparato del Estado.

Finalmente podemos decir que el trabajo abre interrogantes y plantea reflexiones, posibles de ser retomadas en otro estudio en profundidad o por otros investigadores.

Capítulo I:
Perspectiva teórico-metodológica

1.-La definición del problema y su justificación:

Asistimos a un escenario de profundos cambios provocados por el proceso de globalización y la incorporación de medidas neoliberales que impactaron y continúan haciéndolo, en la sociedad, la economía y también en el andamiaje del Estado.

En el marco de una tendencia a la retirada del estado en la economía y de ajustes estructurales donde la política económica estuvo vinculada al sostenimiento de equilibrios macroeconómicos, aparece desde la década del 90, un enfoque vinculado al resurgimiento de lo local como alternativa ante la desarticulación de políticas desde el Estado-nación y los niveles provinciales. Se trató del enfoque del desarrollo territorial, *entendido como un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad.* (Alburquerque y otros: 2008; pág.16). Este enfoque analiza los procesos de descentralización del Estado-nación, los cuales transfirieron funciones a las provincias y municipios sin la asignación de recursos específicos para llevarlos adelante, asociados a los procesos de privatización de empresas públicas y de focalización de políticas sociales. Dentro de sus planteos, aparece la necesidad de trabajar en la construcción de capacidades territoriales o endógenas para la acción, sean presupuestarias, administrativas, financieras y de gestión, y el diseño de políticas y de articulación de actores. En este contexto se torna fundamental la promoción de instancias de participación de la sociedad en la toma de decisiones, es decir, la generación de capacidades de gobernanza.

Gobernanza, que tiene sus orígenes en el debilitamiento de la idea de la democracia representativa, implica *“una nueva forma de regulación del conflicto caracterizado por la interacción y cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos”*. (Subirats: 2010, pág.25).

Significa además el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como elemento intrínseco al proceso político; y supone además un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en el marco de redes plurales, donde el Estado es un actor en el sistema de actores, con peso propio, pero carente del monopolio de la autoridad. A su vez, esto supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos.

Ahora bien, esta nueva forma de gobierno, que supone el paso de la jerarquía centralizada al gobierno asociado e interdependiente, exige cambios en la estructura propia del Estado, cuya estructura fuera diseñada bajo el paradigma de la racionalidad burocrática, donde el gobierno era

ejercido de forma exclusiva desde esta organización política¹. Tal como relata Brugué (2009), la participación permite incorporar las demandas complejas que la sociedad plantea, pero una vez que esta complejidad ingresa a la administración del Estado, se generan fuertes presiones para la transformación de la organización. Esto ocurre dado que las administraciones han sido planificadas para actuar en función de la simplicidad y la seguridad. Cimentada su estructura en los pilares de la racionalidad weberiana, la organización del Estado, que no ha sufrido grandes modificaciones desde su origen, se planteó dos objetivos: la eficiencia administrativa y la equidad en el trato al ciudadano. Para alcanzar el primero, la burocracia recurre a la racionalidad. Frente a una situación se consulta a los expertos y luego sus recomendaciones son convertidas en procedimiento administrativo, que adquieren el carácter de normas y por lo tanto, se vuelven obligatorias. El segundo objetivo se alcanza eliminando todas las referencias personales bajo la asignación de números de expedientes. De esta manera, desconociendo nombres se plantea la igualdad, y tal como introduce el especialista, también la indiferencia en el trato hacia el ciudadano.

Frente a la complejidad de las demandas sociales, estos dos pilares resultan insuficientes y se conjugan en una encrucijada para dar respuestas a la ciudadanía.

En palabras de Brugué (2009)

“la administración burocrática se configura, así, como un modelo donde cada parte se dedica a lo suyo. Y no sólo esto, sino que además no se mete en los asuntos de los demás. Ni permiten que se metan en los suyos. La burocracia institucionaliza la especialización y la segmentación, o lo que es lo mismo se convierte en la genuina organización de la desconfianza” (2009: pág.59)

Es decir, la participación en las políticas públicas, como condición básica de esta nueva forma de gobierno que denominamos gobernanza, genera no sólo la aparición de nuevos actores con incidencia real en la definición de los asuntos públicos, sino también y fundamentalmente, provoca presiones hacia el interior de la estructura del Estado.

Por tal motivo, en este trabajo indagamos acerca del proceso que genera la incorporación de la participación en la estructura interna del Estado a través del análisis de una política pública vinculada a la participación ciudadana y focalizamos en el análisis del Estado desde la categoría de las capacidades estatales. La política pública seleccionada es el Presupuesto Ciudadano de Gestión

¹El modelo burocrático tiene sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX. Su tipo ideal, en términos de Weber, es la burocracia con su sistema de reclutamiento y promoción meritocrática, su garantía de permanencia en el cargo y fundamentalmente organizada en base a idea de neutralidad de su rol. Hacia los 70 y 80, la crisis de este modelo genera la instalación de un nuevo paradigma, el new public management, donde se intentó organizar la administración de lo público bajo criterios de mercado. Se llevó adelante el achicamiento del aparato del Estado y reestructuró la administración en base a la eficiencia y la eficacia. Ver Restrepo Molina (2009).

Participativa (en adelante PCdGP) implementado en la ciudad de Rafaela, reconocida por haber desplegado una estrategia de desarrollo territorial a partir de la década del 90. Se trata además de un territorio donde se identifica una vasta experiencia de articulación entre la sociedad civil y el Estado local, a través de la generación de espacios de participación. En este caso, se pondrá el foco en el análisis de las capacidades estatales del Estado local ante el desarrollo del proyecto Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa (en adelante PCdGP), que comenzó a implementarse en Rafaela en 2009 y continúa hasta la fecha, tomando como cierre para nuestro el análisis el año 2015.

Respecto al presupuesto participativo se trata de un mecanismo de participación ciudadana desarrollado en múltiples ciudades de Argentina y el exterior, especialmente en América Latina, que implica la participación de la ciudadanía en la decisión acerca de una parte de los fondos públicos. Respecto al caso de estudio, PCdGP presenta particularidades propias relacionadas a las características de la ciudad, que son objeto de análisis en nuestro estudio.

El trabajo aspira a promover una reflexión sobre la gobernanza y el Estado local, especialmente en la ciudad de Rafaela. Asimismo pretende constituirse como insumo para generar un debate sobre la participación ciudadana y el impacto que ésta genera en la organización interna del Estado que pueda potenciar revisiones de instrumentos ya existentes, y/o generación de mecanismos o instancias de abordaje desde el aparato del Estado.

En este marco, se plantean los siguientes objetivos.

OBJETIVO PRINCIPAL:

- Conocer el proceso que el PCdGP como política pública del enfoque de gobernanza generó en la estructura interna del Estado local de la ciudad de Rafaela durante el período 2009 – 2015.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Analizar la capacidad institucional del Estado local ante la incorporación del proyecto PCdGP, indagando en la relación del Estado local con otros actores, su legitimidad y los arreglos institucionales y su estructura burocrática.
2. Identificar acerca de los recursos o mecanismos que permitieron atravesar situaciones restrictivas o de conflicto
3. Analizar las características de los vínculos entre las áreas de la estructura municipal que promovió la incorporación del Presupuesto Ciudadano.

Se plantearon los siguientes supuestos de anticipación de sentido:

- El desarrollo del PCdGP habría promovido el surgimiento de capacidades estatales de articulación y coordinación entre las áreas de la estructura municipal del Estado local.
- El rol de los liderazgos personales de funcionarios políticos habrían sido centrales para atravesar los conflictos.
- La incorporación de la participación hacia el interior de la estructura del Estado habrían generado el surgimiento de nuevas capacidades estatales.

2.-Estrategia metodológica:

Se trata de una investigación de carácter cualitativa que implicó observar el proceso que generó la incorporación de la política pública del PCdGP, entendida desde el marco de la gobernanza, en la estructura interna del Estado local. Como tal, es inductiva y tiene una perspectiva holística. (Bodgan y Taylor, 1987).

En cuanto al alcance temporal, se trató de un estudio de corte longitudinal, que contempló la construcción del problema que da origen al PCdGP en 2008, el repaso por las primeras ediciones del proyecto de carácter barrial desde 2009 a 2011; los cambios que se introducen en 2011 y el análisis del Presupuesto Ciudadano Urbano 2014-2015.

Como todo estudio de este tipo el carácter es descriptivo. Se planteó una reconstrucción de la política pública y se puso el foco en el Estado, describiendo el comportamiento de las variables que se desprenden del concepto capacidad estatal.

Se trabajó desde el paradigma interpretativo, buscando comprender e interpretar la situación estudiada.

Un primer nudo teórico-epistemológico a despejar consistió en establecer la perspectiva en que esta investigación se debía plantear. Esto sucede en torno a las diferentes tradiciones que existe para abordar en campos teóricos como: desarrollo territorial, políticas públicas, gobernanza y capacidades estatales, campos que atraviesan nuestro objeto de estudio.

En primer lugar, podemos decir que existe una vinculación entre el enfoque del desarrollo territorial y el paradigma de la gobernanza en tanto ambos plantean la necesidad de la articulación entre actores para la construcción de una estrategia de desarrollo territorial, llamada articulación público-privada y la recuperación de las redes de proximidad entre gobernantes y gobernados.

Por otra parte, ya en relación con los análisis de políticas públicas y el paradigma de la gobernanza,

recuperamos a Jiménez (2008) quien nos propone un cruce que consideramos pertinente introducir dado que enlaza a nivel teórico y metodológico ambos estudios:

“A nivel teórico, se podría decir que los cambios de énfasis en los estudios de políticas públicas sirven de indicadores para inducir cambios en el paradigma de la gobernanza; esto haría pensar en la posible existencia de un único paradigma conformado por los problemas de la governance y su articulación a los análisis de las políticas públicas. A nivel metodológico, pareciera que los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza serían más adecuados y pertinentes si se realizan sobre subcampos o subsistemas de políticas públicas, antes que sobre agregados sociales o indicadores de carácter macro (...) se puede concluir que tanto el paradigma de la gobernabilidad como el de las políticas públicas son complementarios e, incluso a veces, necesarios.” (Jiménez B., W: 2008, pág.77)

En relación a la definición de política pública coincidimos con Cristina Díaz (1998) en que la política pública es un proceso social complejo, mediante el cual es posible descifrar el accionar de los aparatos del Estado y de los sectores de la sociedad, bajo formas institucionalizadas, y que en torno a una cuestión configuran relaciones sociales de poder, al adoptar sucesivas tomas de posición de acuerdo a sus intereses particulares, tendiente a generar un estado de cosas.

En esta concepción la política pública expresa el accionar del Estado y en ese sentido se manifiestan sus capacidades. Tal como sostiene Bertranou (2015) el manejo de instrumentos de política pública puede ser una dotación de capacidad para una organización, pero por otro lado, y previo análisis riguroso, el despliegue de ciertos instrumentos y no de otros puede reflejar un problema de capacidad. De todas formas, consideramos que para poder desarrollar una opción de política, el Estado necesita construir capacidad.

Visto esto, consideramos conveniente nutrir el análisis teórico con los aportes de un análisis de caso específico. En esta lógica el caso condensaría desde la singularidad el entrecruzamiento de estos subcampos.

El abordaje metodológico:

Dada la diversidad de abordajes en cuanto al estudio de las capacidades estatales consideramos necesario definir desde donde utilizamos para este estudio esta noción. En el debate teórico posterior profundizamos sobre estas diversas perspectivas.

En virtud de lo desarrollado hasta el momento entendemos a la capacidad estatal tal como la plantea Bertranou: (como) *“la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”* (2015), lo que se explica a través de la existencia y accionar de

un conjunto de factores que llama componentes de la capacidad estatal

Operacionalizando el concepto de capacidad estatal:

Del autor también recuperamos la noción de componente, identificada como a una dimensión constitutiva de la capacidad que puede ser observable para los analistas organizacionales o de política pública, y que incluso, puede ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Según señala, los componentes de la capacidad permiten captar dimensiones constitutivas y observables, condición ineludible para poder aprehender el fenómeno. Además, estos componentes describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir.

En tal sentido, propone una clasificación en cuatro factores a partir de los cuales captar la capacidad de los sujetos estatales. Los factores o componentes de la capacidad estatal que considera son los siguientes:

- Vínculo que el estado tiene o desarrolla con otros actores no estatales (embeddedness).
- La legitimidad del actor estatal
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- El capital de acción interinstitucional

Indicadores de capacidad estatal como guía de análisis:

En el presente estudio revisamos las capacidades estatales a partir de una serie de indicadores intentando visualizar cómo ha sido su comportamiento ante la incorporación de una política pública específica, que además implicó “la apertura del Estado” a la participación ciudadana.

El esquema analítico utilizado fue el abordaje de la capacidad estatal a través de las dotaciones de capacidad estatal. Para ello se comenzó planteando los componentes de esta capacidad y sus indicadores, según el esquema propuesto por Bertranou (2013). Ya que se trata de un abordaje sumamente ambicioso, el cual excede ampliamente los alcances de este estudio de maestría, se seleccionaron una serie de componentes a partir de los cuales se focalizó nuestro análisis. Hemos tomado esta decisión en base a los objetivos que guían la investigación, y que se planteó indagar lo que sucede hacia el interior de la estructura del Estado, lo que en términos de Bertranou es poner el énfasis en las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática. Por otra parte, y dado que el PCdGP es una herramienta de participación ciudadana es necesario un abordaje

que contemple las relaciones entre el Estado y la sociedad, lo cual remite a los dos primeros componentes. En este estudio, dejaremos de lado el capital de acción interinstitucional, ya que éste remite al uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones gubernamentales, el cual consideramos que no es pertinente en nuestro caso de estudio. El autor lo divide en capital de acción conjunta interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal).

En esta línea adoptamos y reconstruimos a fin de otorgar pertinencia al estudio los siguientes indicadores.

Respecto de los dos primeros componentes se tomó la decisión de abordarlos de manera conjunta dada su estrecha vinculación:

Vínculo actor estatal/otros actores y legitimidad del actor estatal:

-Autonomía/Heteronomía

Los principales aspectos considerados fueron:

- a) Origen y trayectoria previa de los funcionarios públicos.
- b) Orientaciones de política pública de los principales funcionarios y funcionarias.
- c) Antecedentes y trayectoria de la organización en su relación con actores no estatales.

-Sinergias:

Se recuperan los siguientes aspectos:

- a) Normas que rigen la acción interorganizacional
- b) Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.
- c) Acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes.
- d) Acuerdos informales o de hecho de acción conjunta.
- e) Trayectorias pasadas de acción conjunta.
- f) Experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.
- h) Validación institucional de otros poderes del estado.

-Componente arreglos institucionales y estructura burocrática:

Nos focalizaremos en los siguientes indicadores:

-Autorizaciones legales:

- a) Leyes, decretos, normas (derecho positivo) que asignan mandatos o competencias sustantivas para el organismo o el conglomerado de organismos gubernamentales
- b) Marco legal que asigna competencias administrativas y operativas del organismo (por ejemplo, la autonomía o no para el manejo de sus recursos; autarquía; relación institucional con otros organismos).

c) Normas informales que complementan el marco legal de actuación del organismo.

d) Acervo de jurisprudencia sobre sus competencias sustantivas y administrativas.

-Personas:

Los aspectos a considerar en esta dimensión son:

a) Cantidad y distribución de las personas en las áreas o tareas requeridas.

b) Competencias y habilidades de las personas en las distintas áreas o tareas requeridas (administrativas, operativas, críticas).

c) Formación general de las personas.

d) Valores y compromisos de las personas vinculados a los fines de la organización.

e) Nivel de motivación de las personas.

f) Capacidad gerencial de los liderazgos.

g) Cualidades del liderazgo organizacional: innovación, autoridad, adaptabilidad.

-Cultura organizacional:

a) Misión organizacional compartida (o no).

b) Clima organizacional: motivación laboral promedio.

c) Existencia y características de la memoria organizacional.

-Procesos organizacionales y toma decisiones:

a) Características de la estructura organizacional formal.

b) Existencia de estructuras informales.

c) Incidencia de figuras 'adhocráticas'.

d) Características de los procesos de toma de decisiones (integrantes, cronología, puntos de decisión, puntos de 'veto').

-Estructura de coordinación:

a) Existencia y formalización de los arreglos internos de coordinación.

b) Existencia de mecanismos formales de seguimiento de la coordinación.

f) Existencia de unidades abocadas a sostener la coordinación interna de la unidad gubernamental

Técnica de recolección y análisis de datos:

Se llevó adelante un estudio de caso, ya que según este tipo de metodología lo indica, el objetivo es llevar adelante una investigación minuciosa de determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno y sobretodo teniendo en cuenta que no se trata de establecer una generalización en el sentido estadístico del término. Esto implica pensar esta metodología de acuerdo a su criterio de validez externa, entendiendo que, si bien su resultado no se puede utilizar para definir leyes

generales, puede contribuir a generar ideas y opciones para diferentes escenarios (Arzaluz Lozano, 2005).

Se utilizó la triangulación como mecanismo para asegurar la confiabilidad de los datos, donde se toman múltiples percepciones para clarificar resultados. En tal sentido, se realizaron entrevistas semiestructuradas con informantes claves que fueron seleccionados en función del cargo ocupado en el Estado, donde se identificó personas que habían desempeñado roles políticos y otros de carácter técnico..

Respecto del análisis de datos se trabajó con la técnica de categorías emergentes a partir de la puesta en tensión de las categorías analíticas surgidas del marco teórico y los datos empíricos surgidos tanto de las entrevistas como de las otras fuentes.

Concretamente se realizaron 5 entrevistas semiestructuradas: una de ellas, al Secretario de Gestión y Participación (2007-2011), a la Secretaria de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (2011-2015), a una funcionaria política que se desempeñó en la Secretaría de Gestión y Participación durante dos periodos (2010-2011; 2014-2015), al Secretario de Hacienda y Finanzas (2007-2011; 2011-2015). Además, a una persona del área técnica del Departamento de Arquitectura de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda.

Estos datos se cruzaron con los documentos de trabajo del propio municipio, con fuentes secundarias de información como artículos periodísticos, documentación y estudios de casos sobre la ciudad.

Dentro de los documentos utilizados, se destacan el libro de Costamagna, P. (2015) Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Además, fueron importantes dos ponencias, la primera de ellas titulada La creación de la Secretaría de Gestión y Participación como herramienta política para mejorar las condiciones de gobernabilidad local de Mirabella y Davicino (2009), y la segunda de Davicino y Alfaro, M. B. (2014), titulada “La construcción participativa de intervenciones en los espacios públicos. Una reflexión en torno al Presupuesto Ciudadano de la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe.”

A la vez se analizaron normativas, como ordenanzas y decretos, y declaraciones de funcionarios políticos a partir de la revisión de discursos oficiales y testimonios en la prensa.

Respecto del análisis de datos se trabajó con la técnica de categorías emergentes a partir de la puesta en tensión de las categorías analíticas surgidas del marco teórico y los datos empíricos surgidos tanto de las entrevistas como de las otras fuentes.

El rol del investigador:

Resulta relevante mencionar, que quien escribe, se desempeñó como integrante de los equipos técnicos (2008-2011) y técnico-políticos (2011-2015) que intervinieron en la política pública a estudiar. Esta situación presentó desafíos al momento de la investigación. Por un lado, se considera como una cuestión positiva la familiaridad con la temática y la capacidad de reflexión sobre la misma. Sin embargo, esto conlleva una tarea de constante vigilancia epistemológica, tarea que se llevó adelante a través de diálogos con la directora de tesis y a través del entrecruzamiento de fuentes de información

Capítulo II:

**Rutas teóricas: desarrollo territorial, gobernanza,
políticas públicas y capacidades estatales**

El conocimiento se construye a partir de producciones previas realizadas en campos correspondientes. No obstante, esto no significa una simple continuidad sino y particularmente son necesarias las confrontaciones, el trabajo del concepto, incluso, las rupturas. Esto significa que las *diferencias* que se expresan en nuevos saberes surgen de la puesta en tensión de categorías construidas con la empiria. De cualquier modo, para llegar a eso, es indispensable conocer las tradiciones y los debates que circulan en esos campos teóricos. En este capítulo damos cuenta de las discusiones en torno a los subcampos identificados a fin de argumentar nuestras decisiones en el proceso investigativo.

I.- Desarrollo territorial y gobernanza

“...el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo entrar en crisis (entendemos que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. Estamos por tanto situados en un escenario de transición. Sin demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos, ni mucho menos sobre el sitio al que nos dirigimos.” (Subirats, 2009: pag.17)

En los últimos años el impacto del proceso de globalización y la introducción de medidas neoliberales han generado un escenario de mayor protagonismo de lo *local*. Modificaciones en la relación espacio-tiempo, predominio de la “era de la información y los flujos”, así como procesos de ajuste, privatización y descentralización, han abierto un escenario donde las capacidades de cada territorio para hacer frente a estos impactos asumen un rol central. Ante un nuevo escenario de crisis y reestructuraciones, emerge la Teoría del Desarrollo Local que entiende al territorio local como promotor de sus propias dinámicas organizativas y emprendedoras. Vinculado a ello, y producto de una crisis del sistema tradicional de gobierno, aparecen nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil. La idea de gobernanza adquiere fuerza como mecanismo más horizontal para resolver conflictos.

1.- Un escenario de transformaciones:

Tal como sostiene Madoery (2008) durante décadas desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro casi exclusivamente en la esfera nacional; sin embargo ahora, en el marco de la denominada sociedad global (Ianni, 1997) esa exclusividad se ha perdido y se ha planteado la

necesidad de nuevos paradigmas.

Esa sociedad global que el autor utiliza como concepto para detallar las transformaciones en curso es producto del proceso de la globalización, entendido como fenómeno que se expresa en las últimas décadas del siglo XX, como consecuencia de los grandes cambios que aproximadamente desde los años 70 aparecen en el orden mundial.

Si bien no hay una definición unívoca del término, diversos autores enfatizan en la multiplicidad de cambios a nivel generalizado que genera en la relación espacio-tiempo, en las formas de sociabilidad, en la cultura, en la economía, en la política

Ianni (1998) considera que para poder explicar este proceso en marcha, es preciso tener en cuenta la crisis que el socialismo real sufre a finales de los 80 con la caída del Muro de Berlín. Para este autor, las nociones de capitalismo y socialismo, centro y periferia, imperialismo y dependencia se vuelven obsoletas y resultan inadecuadas.

Por otra parte, Manuel Castells (1996) se refiere al tema señalando la tendencia histórica que denomina “era de la información”, en la cual las funciones y los procesos dominantes se organizan en torno a redes, que constituyen la nueva morfología social y cuya lógica de enlace modifica no sólo el proceso de producción, sino también la experiencia, el poder y la cultura. Surge “la sociedad de los flujos”, caracterizada por una base material compuesta por oleadas, donde el poder y las riquezas se organizan en redes globales por los cuales circulan esos flujos de información. El poder, entonces se expresa a través de los mismos, que mantienen relaciones jerárquicas entre sí.

Siguiendo lo que plantea este autor, hay una lógica específica que rige en la sociedad red: el espacio de los flujos, entendido como la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido. Los flujos, son secuencias de intercambio e interacción determinada, repetitivas y programables entre posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas.

En la actualidad, el Estado-nación sufre un proceso de redefinición, impulsado por dos grandes lógicas que lo atraviesan. Estas fuerzas no sólo se encuentran representadas por las organizaciones, corporaciones y empresas que actúan a escala mundial, sino que internamente, sus regiones y municipios, comienzan a acechar el antiguo pilar de su soberanía, puesto que se convierten en actores privilegiados para negociar con el capital volátil. Sin embargo, frente a las versiones apologéticas que auguran el fin del Estado-nación, este esquema de soberanía característico de la modernidad, está lejos de desaparecer.

En este contexto, los Estados-nación pierden capacidad de regulación y soberanía, puesto que las organizaciones económicas más relevantes se disocian de las fronteras nacionales y del control político al que estaban sometidas.

Tal como sostiene Alburquerque y otros (2008), se trata de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que impacta sobre la producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, y que afecta la forma de organización de instituciones públicas y privadas.

Desde lo cultural, la uniformidad de los estilos de vida y la estandarización de los consumos, usos y modas generan una pérdida de identidad, que resulta contrarrestada por una búsqueda que privilegia lo local (lo vecinal), lo autóctono y que tiende a la heterogeneidad (García Delgado, 1997).

En tal sentido, Carmona (2009) sostiene que el marco de mayor complejidad que introduce la globalización provoca fuertes transformaciones en las bases de poder y en el rol tradicional del Estado.

Desde el lado de la política, las nuevas dinámicas que introduce la globalización generan una serie de cambios en la forma de concepción, tanto en el imaginario social de la sociedad, que espera que la política como herramienta de intervención resuelva determinadas cuestiones, como así también en las modalidades que adquiere la gestión, dado las particularidades introducidas.

Según Cristina Díaz (1998), dentro de estas nuevas lógicas, es preciso resaltar dos cuestiones sumamente importantes que intervienen en las formas de pensar y gestionar las políticas. Una de ellas, es el juego de desestructuraciones espaciales que sufre el poder, traducido en problemáticas de deslocalización, desconcentración, descentralización, regionalización. Desde esta perspectiva, la gobernanza aparece como un proceso donde los actores estatales y no estatales, las instituciones públicas y privadas, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Por otra parte, la dimensión temporal, en lo relativo a urgencias emergentes de exigencias internas y externas, simultaneidades, shocks, gradualidades, secuencias.

Madoery (2008) señala la emergencia de una nueva geografía, caracterizada simultáneamente por la conformación de un único espacio y múltiples territorios, cambio de territorialidad generalizada que enfatiza el rol del territorio local como espacio de desarrollo.

Las políticas neoliberales y el impacto sobre la estructura del Estado-nación:

“La construcción del Estado neoliberal tiene como condición necesaria, eliminar la libertad de acción del Estado nacional. Es decir, crear restricciones tales que, la libertad de maniobra de las políticas públicas quede severamente recortada. Como el objetivo político del neoliberalismo es permitir el libre despliegue de las fuerzas del mercado y consolidar los intereses hegemónicos establecidos, es imprescindible maniatar al Estado... En un sentido más amplio, el fundamentalismo globalizador cumple el mismo objetivo. Como supuestamente la globalización ha borrado las fronteras nacionales y ha transferido el poder a la esfera transnacional, el Estado nacional ha desaparecido. Por lo tanto, es

impotente para administrar los mercados. Su acción queda reducida a transmitir “señales amistosas” para estimular el crédito y las inversiones privadas.” (Ferrer, 2012: pág. 99)

Un aspecto sumamente importante para analizar las experiencias de desarrollo y las nuevas formas de gobernar en Argentina ineludiblemente debe hacer referencia al impacto de las medidas neoliberales en el Estado en sus distintos niveles, y que abren un escenario de protagonismo del territorio local.

Como sostiene Aldo Ferrer (2012) en nuestro país, es posible identificar dos grandes periodos de instalación del Estado neoliberal: desde 1976 a 1983, periodo dictatorial que contribuyó a la instalación de estas medidas, y desde 1983 al 2001, años de retorno a la democracia.

Según Maristella Svampa (2005), en América Latina la entrada en un nuevo orden produjo dos grandes fenómenos que mantienen relación entre sí: la profundización de la transnacionalización de la economía y la reforma drástica del aparato estatal. Ambos procesos se tradujeron en una profundización de la dependencia latinoamericana.

Como sostiene la autora, el desmantelamiento del aparato del Estado argentino, se llevó adelante a través de un triple proceso de desregulación, privatización y descentralización. Respecto al primero de ellos, se liberaron las tasas de interés, y se promovió la apertura y liberación del sistema financiero. Respecto a la privatización, el Estado se deshizo de importantes empresas, entre ellas la telefónica (ENTEL), los transportes aéreos (Aerolíneas Argentinas), la red vial, canales de televisión, radios, áreas petroleras, polos petroquímicos y líneas de ferrocarriles. Y lo que refiere a la descentralización administrativa, delegó responsabilidades sin recursos humanos y económicos, en los niveles subnacionales de gobierno

Pero esta pérdida de protagonismo del Estado-nación no generó homogeneidades, sostiene Madoery (2008), sino que por el contrario provocó fuertes desequilibrios sociales y territoriales. En lo que refiere al modelo de desarrollo, cambió la naturaleza de la sociedad moderna y el Estado-nación dejó de ser el único agente acumulador y distribuidor de recursos.

Esto implicó fuertes impactos sobre el Estado, tal como sostiene el autor:

“El ajuste estructural significó la adopción de mecanismos de anulación del Estado, de pérdida de soberanías instrumentales: la desregulación representó una pérdida de capacidad de control público de los sectores económicos y empresas; las privatizaciones, una pérdida de instrumentos públicos de producción y circulación de bienes y servicios; con la política tributaria se perdió la capacidad de intervención anticíclica en la economía; la política financiera desregulada incentivó la fuga de capitales y la pérdida de autonomía financiera, la volatilidad de los depósitos y el aumento del riesgo país; la política previsional

privatizada representó un fuerte desfinanciamiento del Estado y la política de endeudamiento favoreció el enriquecimiento de los sectores más concentrados en la economía. (Madoery, 2008: 96)

En síntesis, todas las medidas de ajuste generaron que el Estado pierda recursos y alcances, especialmente en materia económica y de desarrollo social, pero especialmente implicaron que disminuya su capacidad, lo cual cobra centralidad en nuestro análisis. En términos de Aguilar (2010), el Estado perdió capacidad directiva.

Esto significó además la retirada del Estado-nación de los territorios subnacionales y una nueva dinámica en la relación nación-provincia-municipios, donde éstos tuvieron que hacerse cargo de nuevas responsabilidades y de administrar un aparato institucional mucho más amplio sin contar con recursos suficientes ni capacidades de gestión necesarias.

De acuerdo a García Delgado (1997), la descentralización transfirió competencias a provincias y municipios en el área de la política social (educación, salud, vivienda y planes focalizados de combate contra la pobreza) y la búsqueda del saneamiento fiscal y financiero de las administraciones provinciales. Esto generó mayor presión para las provincias y municipios, llamado también “la municipalización de la crisis” (Arroyo, 1997) o “municipalización de la pobreza” (Clemente: 2005 en Albuquerque y otros, 2008: pág. 21)

Esto implicó que los municipios comenzaran a ocuparse de temáticas nuevas en la agenda local, que se sumaron a su antiguo rol de municipios ABL (“alumbrado, barrido, limpieza”), también llamado por Daniel Arroyo (2001) “tres B” (baches, bombitas y basura).

En tal escenario, emergen territorios que comienzan a dar respuestas desde lo local a los desafíos que se presentaron. Tal como sostienen Albuquerque y otros (2008), desde la década del 90, comienzan a aparecer territorios con una dinámica propia en la demanda de fomento productivo, actores que no se resignaron a quedar paralizados. Esta situación coincide con la incorporación en la agenda municipal desde mediados de los 90 de un enfoque del Desarrollo Local.

2.- El enfoque del Desarrollo Territorial:

“Estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo asistido de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia otra visión del desarrollo generado endógenamente; del desarrollo como algo adquirido al desarrollo como algo construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional.”(Madoery, 2001: 2)

Desde la teoría del desarrollo territorial, el desarrollo es entendido en función de un conjunto de capacidades locales como la innovación, la creatividad y la capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional.

Para Arocena (1995), concebir al desarrollo desde esta perspectiva implica relacionarlo estrechamente con la identidad colectiva, con su pasado y sus particularidades culturales.

Pablo Costamagna sostiene que un territorio que busca su desarrollo debería, entre otras cosas, generar flujos positivos de relaciones, adoptar la interacción como forma habitual de proceder y trabajar en el fortalecimiento de la concertación, condición necesaria para la construcción de capital social (2006).

A su vez, Madoery plantea una concepción del desarrollo como

“conjunto de capacidades generadas “desde abajo”, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la disposición organizativa de los agentes, la creación de entornos adecuados a diferentes fines (inversión, residencia, turismo, innovación), la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas económico-sociales, donde los impulsos exógenos se insertan en un sistema territorial organizado.” (2008: 87)

Siguiendo a este autor, el desarrollo no responde a un modelo previo que se impone a los actores, sino a un proceso de construcción social. Por ello, requiere de una estrategia, de un proyecto político que incorpore valores y sentidos de acción colectiva.

En esta línea considera que

[ya que] “la matriz decisional del desarrollo ya no puede ser controlada sólo por mecanismos estatales (planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado, desde la perspectiva endógena, se remarca constantemente la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio”.(2008: 18)

Tal como lo expresa Madoery, esta perspectiva plantea un rol central desde lo local para construir un proceso de desarrollo donde actores locales adquieren una importancia fundamental como

protagonistas de esa construcción.

La sociedad local: territorio y actores-agentes locales:

Arocena (2002), desde este enfoque habla de sociedad local, y señala dos elementos que la constituyen: territorio y actores locales.

“Un territorio con determinados límites es, entonces, sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otro modo, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.” (Arocena, 2002: pág. 9)

Como venimos mencionando, el territorio local es mucho más que un espacio físico. Desde esta perspectiva es entendido como proceso de construcción, donde asumen un rol central la calidad institucional y la organización de los actores locales, quienes definen sus propias estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de sus aprendizajes colectivos.

En esta teoría el territorio, como unidad de análisis, permite entrecruzar los procesos sociales, con las prácticas políticas y las estrategias para la construcción de capacidades.

En cuanto a los actores locales, la presencia de una sociedad civil articulada es entendida como un símbolo de mayor capacidad territorial para el desarrollo.

En relación a ello, Madoery plantea una distinción entre las nociones de actor social y agente de desarrollo, señalando que el actor se define por su ubicación en el escenario social, mientras que el agente expresa un compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial.

“El actor es previo a la situación de acción y presenta, a prior, una inserción, una interpretación y una incidencia específica sobre la sociedad local. Pero el agente se constituye en la situación de acción, es decir, expresa la intención sobre la sociedad local a través de sus actitudes y comportamientos. El agente es portador de estrategias.” (Madoery, 2008: pag. 91)

El agente posee capacidad de intervenir, es un activista (con capacidad de acción) y es un analista (con capacidad diagnóstica). Su concepción es uno de los aportes fundamentales del enfoque del Desarrollo Endógeno, lo que implica resaltar la dimensional relacional del proceso.

Una cuestión importante a destacar que señala el mismo autor, es que la perspectiva del agente y sus

interacciones permite analizar a la sociedad local como un lugar de expresión de conflictos y de creación. Los agentes de desarrollo, son personas cuyos comportamientos permiten una dirigir el proceso de desarrollo, de aumentar la conciencia ciudadana a través de generar mayor involucramiento en las cuestiones públicas. Es el que tiene la responsabilidad de crear capacidades. De esta manera, tal como lo venimos mencionando, esta visión del desarrollo enfatiza el papel de la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Para profundizar en esta cuestión desarrollaremos a continuación el paradigma de la gobernanza.

3.- El enfoque de la gobernanza:

Contexto de surgimiento:

La gobernanza, entendida como nueva forma de regulación del conflicto social, tiene sus raíces en la crisis de la democracia representativa y de los modos tradicionales de gobierno.

De la mano del neoliberalismo se comenzó a exigir ajustes a los Estados, y mayores niveles de eficacia y eficiencia. Al mismo tiempo, se vio cuestionada la capacidad para la regular y dirigir el cambio social, generando una crisis de gobernabilidad.

Esta situación, según Subirats (2001) y Aguilar (2010), está asociada a la crisis fiscal de los estados sociales que desembocó en una crisis política. Según relata Aguilar, en el libro “The Crisis of Democracy” (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975) se señala al gobierno democrático de los estados sociales como problema cuya raíz está vinculada al modo de gobernar, el cual genera un desequilibrio difícil entre la demanda social y la oferta gubernamental. Esto generó la pregunta por la gobernabilidad de las democracias, asociada al proceso de gobernar.

Para explicar esta situación, Aguilar incorpora factores coyunturales y estructurales posteriores a la crisis fiscal y política de los 70, y que evidenciaron aún más la ruptura de un modo tradicional de gobernar y la aparición de otro más plural y asociado.

En lo que respecta a los procesos de democratización, también impactaron en la capacidad directiva de los gobiernos, cuya legitimidad política ganada en las urnas no le alcanzó para dar solución a los problemas económicos y sociales. En nuestro país, la frase de Alfonsín durante la campaña política de 1983 que lo consagraría como presidente constitucional luego de décadas de gobierno militar es un claro resumen de este anhelo: *"Con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura, no necesitamos nada más."*²

² Raúl Alfonsín ganó las elecciones que marcaron la transición a la democracia en 1983 con más del 50% de los votos. Según Filadoro y otros (2006) *"la polisémica idea de democracia parecía actuar como un conjuro contra los años de plomo. Sin embargo, la herencia de la dictadura se manifestaría profunda y la sociedad que emergía de ella era muy distinta a la de los inicios de la década de 1970". La menor incidencia de los partidos de izquierda y de fuerzas políticas revolucionarias, de grupos contestatarios y rebeldes del campo sindical y estudiantil eran una muestra clara*

Sin embargo, sostiene Aguilar:

“Tal supuesto optimista, centrado en la legitimidad política del cargo del gobernante, no tomó en consideración que era imperioso crear también el orden institucional, político, financiero y administrativo que el gobierno democrático requiere para acreditar eficacia directiva...” (Aguilar, 2010: pág. 17).

Sumado a las cuestiones coyunturales, el autor analiza cambios estructurales en la sociedad que han impulsado formas de gobierno más horizontales y asociadas. Entre ellas, la desterritorialización del poder, en términos de Baumann (2011), la pérdida de control de los propios Estados respecto al capital financiero internacional. La economía global no sólo se ha liberado de los Estados, sino que ha logrado autonomía y autogobierno.

Otra de las cuestiones que limita la capacidad directiva de los gobiernos es que numerosas organizaciones civiles y personas se han vuelto independientes, fortaleciendo un tercer sector que se ocupa de tareas que anteriormente llevaba adelante el Estado.

Finalmente, agrega que la ampliación del espacio público, como ámbito de debate y diálogo también se ha ampliado, quienes controlan y exigen rendición de cuentas, participación que también reduce el margen de maniobra de los gobiernos.

En tal sentido, si bien la democracia alcanza hoy una extensión sin precedentes, continúa una insatisfacción en cuanto a su funcionamiento. Esto está relacionado a ciertas “promesas incumplidas” de la democracia (Bobbio, 1993) y en términos de Subirats, a la evidente “*poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones.*” (2001: pág. 1)

En consonancia con lo planteado, Alicia Ziccardi (2004) sostiene que la democracia, como mejor forma de gobierno, no ha podido solucionar el tema de la participación ciudadana en las decisiones públicas, ya que el voto no garantiza la intermediación efectiva entre representantes y representados, sino que, por el contrario, la distancia entre estos se acrecienta entre los periodos electorales.

En este contexto, Subirats introduce el interrogante acerca de la necesidad de mayor participación en un sistema democrático y reflexiona en torno a ello teniendo en cuenta la incertidumbre en cuanto al funcionamiento de la democracia en un contexto de cambios acelerados de los parámetros sociales y económicos que la sostuvieron los últimos doscientos años, agregando además la reciente mencionada dificultad de sus mecanismos para resolver problemas complejos. En relación a ello, señala algunas críticas a la democracia vinculadas a la temática de la participación³ que

de ello. (2006:pág. 416).

3 Si bien el autor hace referencia al caso europeo y en algunos puntos específicamente al español, consideramos que su

consideramos importantes retomar para explicar el por qué se torna “necesaria” la incorporación de estos mecanismos.

Menciona, entre ellas, el cuestionamiento acerca de la selección y composición de las élites de representantes, haciendo alusión a las críticas sobre los sistemas electorales en cuanto al beneficio o perjuicio que éstos pueden ocasionar a determinadas fórmulas, y también haciendo referencia a los sistemas de representación, en los cuales prima la lógica del partido por sobre los intereses sociales. Ambos cuestionamientos, entiende el autor, contribuyen al alejamiento entre representantes y representados. Otros de los reclamos está vinculado al “excesivo ritualismo”, a partir del cual explica que los mecanismos de representación dificultan la participación real de los ciudadanos, la cual queda relegada al proceso electoral cada x años. Otra de las cuestiones está ligada al excesivo peso que los partidos políticos tienen en el sistema de representación, relegando a un papel secundario a otros mecanismos de participación. También señala la dificultad para personalizar opciones, que explica haciendo alusión al gran peso del proceso electoral como vía privilegiada de participación donde los ciudadanos votan un agregado de cuestiones ideológicas, dificultando el debate de temas de manera desagregada. Hace referencia también a la dificultad de innovación de los mecanismos de representación tradicionales, ya que los acuerdos entre partidos generan que éstos intenten evitar riesgos asumiendo continuamente opciones que puedan resultar más seguras, y menciona además, la dificultad de formaciones políticas nuevas de ingresar al entramado partidista que goza de reconocimiento institucional.

Frente a estos problemas, sostiene Subirats, aparecen diferentes tipos de soluciones: la autoritaria, que refuerza los aspectos decisionales del sistema, la solución técnica o independiente, que se basa en la idea de que hay ciertas áreas o temas que deben quedar fuera del debate político y cuya legitimidad se obtiene a partir de la profesionalidad y la técnica. Por otro lado, la opción de profundizar la democracia a través de la modificación de los sistemas tradicionales de representación y participación, haciendo referencia a mejorar la selección de candidatos, por ejemplo a través de la incorporación de elecciones primarias.

Sumado a ello, alternativas vinculadas a mejorar los canales de comunicación entre representantes y representados: *“se ha aprendido a comunicar; se han contratado técnicos específicos para ello; se han creado o potenciado las herramientas propias de la comunicación (boletines, radio, tv); se trabaja en forma creciente con encuestas y estudios de opinión; y se multiplican los sistemas de información más o menos ingeniosos para incrementar los contactos y la recepción de “señales” de los ciudadanos”* (Subirats, 2001: pág. 4).

Además, el establecimiento de ámbitos de participación y consulta con actores o grupos para la

planteo se hace extensivo a la realidad latinoamericana.

formulación de políticas públicas, a través de espacios de encuentro e información con instituciones. Y finalmente señala, en estrecha relación con lo recientemente mencionado, la promoción de instrumentos de democracia directa o de participación en las decisiones del conjunto de los ciudadanos. Si bien el autor haciendo alusión al caso español cita ejemplos de referéndum e iniciativas legislativas, considerando además su escasa promoción, en lo que respecta a nuestro país, podríamos hacer referencia a los planes estratégicos, los mecanismos de consulta popular, los consejos consultivos y los presupuestos participativos, siendo este último foco de nuestro estudio. Entonces tal como describíamos recientemente, la salida por la profundización de la democracia a través de los mecanismos de participación ciudadana responde a la crisis del sistema democrático tradicional, cuyos orígenes hemos descrito recientemente. Esto nos remite a introducir el concepto de gobernanza, entendido como *“un nuevo proceso de gobierno, una condición distinta de la regulación social; un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada”* (Rhodes en Subirats, 2010: pág. 13).

Diversidad semántica y origen del término:

En relación al término gobernanza las definiciones y perspectivas son diversas, dada la polivalencia de significados asociados con el término. Hirst (2000), en este sentido, destaca distintos usos del concepto: a) en el área de las instituciones y las relaciones internacionales, b) en el desarrollo de la nueva gestión pública, c) en el marco del desarrollo económico, d) como governance en el plano corporativo, e) referido a las nuevas formas de coordinación de actividades a través de redes, partenariados, y foros. (Carmona: 2009)

Lo más frecuente ha sido analizarlo desde la perspectiva de la “buena gobernanza”, la que ha llegado a significar primariamente gobernar, especialmente en los sistemas políticos menos desarrollados, de una manera más abierta y transparente de lo que dichos sistemas lo hicieron en el pasado

Otra preocupación frecuente ha sido la “gobernanza multi-nivel”, que enfatiza la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público (Marks, Hooge y Blank, 1996). Además, el concepto de “red de gobernanza” (Sorenson y Torfing, 2003) se ha utilizado para describir el rol de los actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas.

Dentro de esta diversidad semántica, Mayntz (1998) alude al término “gobernanza moderna”, haciendo referencia a una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y

ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53 en Mayntz: 1998).

En cuanto al origen histórico del término, Francois Graña (2005) explica que, si bien los términos gobierno y gobernanza se utilizaron en un principio indistintamente en Francia durante los siglos XVI y XVII, la *gouvernance* se utilizó para designar un elemento del debate entre los poderes reales y el parlamentario, mostrando una autonomización de cada uno de ellos. El término es exportado posteriormente a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente, más vinculado a la idea de gestión y análisis de las organizaciones y de las empresas privadas (*governance corporativa*) como un sistema de dirección y control de las organizaciones.

Este mismo autor, señala que a comienzos de los años 80 y principalmente los años 90, en consonancia con el auge del proceso globalizador y de ajuste estructural el término gobernanza es utilizado para describir los cambios institucionales en el Norte desarrollado, para luego ser incorporado por el Banco Mundial, quien toma el término como parte de los parámetros para la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos, como una prescripción de una buena gestión pública.

Hacia finales de los 90, sostiene Graña (2005), se aplicó al sector público, en un intento por el cambio en el papel del Estado marcando la incorporación de otros actores en funciones que tradicionalmente eran desempeñadas por éste.

En el mismo sentido se comienza a hablar del término en la Unión Europea, relacionado con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, procedimientos construidos históricamente, doctrinas adoptadas por los organismos internacionales, una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta, así como de un lenguaje compartido. (Graña, 2005)

Subyace para Graña en el enfoque de la “*good governance*” propuesto por los organismos internacionales de crédito (BM, FMI, entre otros) una crítica al Estado ineficaz, vertical e intervencionista y una búsqueda para que la sociedad civil tome en sus manos la gestión del poder y construya un nuevo Estado racional, democrático y eficiente. Sin embargo, junto a las prescripciones de transparencia, control ciudadano y mayor participación aparecían las medidas de ajuste macroeconómico, salarios bajos, reducción en la intervención del Estado.

Entonces, si bien la incorporación del término alude a la necesidad de repensar el accionar del Estado social en un contexto de grandes transformaciones originadas por el proceso globalizador,

donde se abre el juego a la participación de otros actores en la toma de decisiones, resulta importante pensar su implementación en los países en desarrollo y su vinculación a la incorporación del paquete neoliberal de medidas. ¿Hasta qué punto, bajo la necesidad de redemocratizar el Estado, promover su debilitamiento no resulta funcional al mercado?

Gobernanza como nueva forma de regulación del conflicto:

En el presente estudio, tomaremos la definición de Joan Subirats, quien define a la gobernanza como *“una nueva forma de regulación del conflicto caracterizado por la interacción y cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos.”* (2010: pág.25) Para analizar aspectos centrales de este paradigma el autor plantea tres proposiciones interrelacionadas entre sí.

Por un lado, la gobernanza implica el reconocimiento, la integración y la aceptación de la complejidad como un elemento intrínseco del sistema político. Esta complejidad deriva de la existencia de múltiples actores que se suman al proceso político con intereses, objetivos y recursos distintos, y además supone la idea de incertidumbre, donde gobernar implica un proceso de aprendizaje social donde intervienen múltiples actores, que en base a percepciones diversas intentan llegar a definiciones compartidas de los problemas.

Otro elemento es que la gobernanza involucra un sistema de gobierno a través de la presencia de actores diversos en el marco de redes plurales. Esto supone que el conocimiento se encuentra disperso en una multiplicidad de actores con miradas distintas acerca de la construcción de los problemas, donde la autoridad es un concepto difuso que sólo puede ejercerse en un marco de negociación permanente en el cual los recursos se encuentran dispersos.

En síntesis, los actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responden a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades del gobierno:

*gobierno multinivel, en el sentido de un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten en lugar de monopolizar las decisiones sobre amplias áreas de competencia

*la transversalidad, en tanto sistema organizativo del sector público que pone en interrelación a diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos

*la participación social, es decir, frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como objeto de la acción del gobierno y a los poderes públicos como al sujeto, la gobernanza, remarca el carácter difuso y ambiguo de la separación de la esfera pública y privada y a la vez resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre las dos esferas.

Y finalmente, la gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno. Esta cuestión está relacionada a la aparición de un nuevo esquema, distinto al tradicional, donde las esferas públicas y privadas no están tan claramente definidas, proponiendo una forma de gobernar donde el poder se encuentra disperso en una gran cantidad de actores

En tal sentido, cabe mencionar que el presente estudio se sitúa en el enfoque de la gobernanza⁴, entendiendo que ésta significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales, donde se pasa de un el estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.

4.- Lo local como síntesis del desarrollo territorial y la gobernanza:

“...subyace una idea muy potente que aparece detrás de todos los conceptos vinculados al desarrollo endógeno y a las dinámicas territoriales: la idea de proximidad. El desarrollo endógeno es parte de un paradigma relacional de interpretación de los procesos sociales, que propone un encuentro de saberes como fundamento de conocimiento, una articulación de actores como fundamento de la acción social y una coordinación de políticas como fundamento de la gestión orientada al desarrollo.” (Alburquerque y otro, 2008: pág. 13)

Como se menciona en la cita precedente, la teoría del desarrollo territorial y el paradigma de la gobernanza, comparten una mirada que promueve la participación de los actores-agentes en la construcción de una estrategia de desarrollo-en términos del desarrollo territorial- y como estrategia de resolución de conflictos-en términos de gobernanza.

Carmona sintetiza ambas miradas introduciendo el concepto de gobernanza local:

4 Este enfoque se diferencia del de gobernabilidad. En término de Aguilar, el enfoque de la gobernanza es postgubernamental, ya que apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad. Más aun, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (así como las capacidades de cualquier actor social) Aguilar (2010)

“La gobernanza local conforma así un tipo particular de acción colectiva territorial cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales. Estas formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional. (Carmona: pág. 7)

Oscar Madoery (2008) considera que es preciso contar con una Política de Desarrollo Territorial, como estrategia de construcción de capacidades endógenas para el desarrollo. Tomando a Chantal Mouffe (2007) plantea una definición de *“lo político”* que denomina agonista, que sobre la base de las diferencias nosotros-ellos, entiende que es posible encontrar puntos de acuerdo. Sobre estas bases cimienta la Política de Desarrollo Territorial, que reconoce las diferencias y se erige en función de instancias que favorecen el diálogo, la participación y la legitimidad política. Esto le permite introducir el concepto de liderazgos transformadores, los cuales implican la toma de decisiones en torno a una estrategia de desarrollo.

Por su parte Pablo Costamagna (2006) lleva adelante un análisis de las instituciones del desarrollo, brindando un esquema metodológico en función de aprendizajes previos que permita el trabajo desde el territorio en función de la *“articulación público-privada”*, señalando la importancia de la construcción de la confianza entre los actores, el trabajo en diagnósticos que permitan el debate desde lo local, plantear la idea de proceso y por lo tanto, su complejidad y abordaje a través de lo multidisciplinar.

“En este punto encontramos que, junto al Estado las organizaciones de la sociedad civil pasan a tener un rol importante. Así, Sergio Boisier (2005) lanza una llamada a compartir responsabilidades con la sociedad política regional, en la conducción del proceso de ingeniería de intervención territorial destinado a promover el real desarrollo de la localidad. Es decir, Estado y Organizaciones actúan juntas en la construcción del territorio.” (Costamagna en Albuquerque y Vergara compiladores, 2006: pág. 3)

Tal como venimos mencionando, se trata de un proceso donde intervienen actores de la sociedad civil junto al Estado. Ahora bien: ¿qué sucede con el Estado en los procesos de gobernanza? ¿se debilitan sus funciones, se reestructura, pierde centralidad? Y fundamentalmente: ¿con qué

capacidades cuenta, como agente de desarrollo, en un escenario de transformaciones estructurales, para desempeñarse en el paradigma de la gobernanza? A continuación, profundizaremos en estos aspectos.

II.- Estado, políticas públicas y capacidades estatales

En el apartado anterior describíamos un nuevo escenario de transformaciones generado por los impactos de la globalización y el neoliberalismo, vinculado a la emergencia de nuevas formas de gobernar asociadas a la incorporación de actores en tareas que tradicionalmente desarrollaba el Estado.

A continuación, teniendo en cuenta que el Estado es entendido como un agente de desarrollo territorial y como líder de este proceso en la construcción de estrategias locales, profundizaremos acerca de sus capacidades ante la incorporación de una política pública comprendida en el marco de la gobernanza.

1.- Acerca de la definición de Estado:

Para situar nuestro enfoque del Estado, un aporte casi obligado ha sido el análisis de Oscar Oszlak (1997) refiriéndose al surgimiento del Estado-nación en Latinoamérica. En cuanto a su definición, el autor lo entiende como una relación social, es decir, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Y a su vez, explica que su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política.

En cuanto a su surgimiento histórico, sostiene que se trata de un proceso convergente desde el que se construye la nación así como un sistema de dominación. Respecto a la nación, desde un punto de vista material, hace referencia a la generación y desarrollo dentro de un territorio de intereses diferenciales generadores de relaciones sociales capitalistas, y en un plano ideal, de la construcción de símbolos de pertenencia.

Oszlak considera que la formación del Estado deviene de un proceso donde se van adquiriendo atributos de estatidad, entendido como *“el grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales- que definen la existencia de un Estado”* (1997: pág 4). Estos atributos son planteados como:

- externalizar su poder: asociada al reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de

relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes
-institucionalizar su autoridad: la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción

-diferenciar su control: es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades

-internalizar una identidad: es la capacidad de emitir desde el Estado los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación colectiva.

Desde esta perspectiva, el Estado es analizado desde su doble carácter de instancia de articulación de relaciones sociales y aparato institucional. Respecto a esta segunda concepción, se hace referencia al aparato del Estado, que se relaciona con uno de los atributos de estatidad, tal como aparece en la descripción precedente.

“En su objetivación institucional, el aparato del Estado se manifiesta entonces como un actor social diferenciado y complejo, en el sentido de que sus múltiples unidades e instancias de decisión y acción traducen una presencia estatal difundida -y a veces contradictoria- en el conjunto de relaciones sociales. El referente común de su diversificado comportamiento, el elemento homogeneizador de su heterogénea presencia, es la legítima invocación de la autoridad del Estado que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad.” (Oszlak, 1997: pág. 4)

En relación a ello, y completando esta visión, O’ Donnell considera que es importante tener en cuenta al Estado no sólo como “aparato”, sino también como conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal (O’Donnell, 1978)

En tal sentido, sostiene que el sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que se establece y garantiza en un territorio dado.

“No se trata de un orden igualitario, socialmente imparcial; ni en el capitalismo como en el socialismo burocrático, ese orden respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder que son sistemáticamente asimétricas. Pero es un orden, en el sentido que compromete múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables (si bien no necesariamente aprobadas)” (O’Donnell, 1993: pág. 27 y 28.)

Respecto a su accionar contradictorio o ambiguo, Oszlak lo asocia a dos elementos: su relativa

incoherencia interna e identificación externa, lo que le permite introducir el concepto de su ámbito de competencia y acción como una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigente:

“El proceso histórico a través del cual estas cuestiones se problematizan, plantean y resuelven, da lugar a contradictorias relaciones entre la sociedad civil y el Estado que, aumentan la heterogeneidad del aparato institucional, y tornan imprecisos los límites entre ambas esferas”. (Oszlak, 1997: pág.7)

Esto significa que la expansión del aparato estatal deviene del creciente involucramiento de sus áreas en problemáticas (o cuestiones) de la sociedad civil frente a las cuales adopta posiciones respaldada por su estructura de dominación, por grados de coerción o consenso y, por lo tanto, que va moldeando su aparato a distintos ritmos y modalidades a través de las cuales se resuelven las cuestiones.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el aparato institucional del Estado, como principal articulador de esta estructura de dominación y como arena fundamental para dirimir el contenido y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda, tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir. Y por lo tanto, respecto al análisis de la evolución histórica de sus instituciones resulta fundamental vincularlo con el análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición.

2.- Acerca de la definición de políticas públicas:

Tal como sostiene Subirats (1989) existen múltiples concepciones a través de las cuales hacer referencia a las políticas públicas. Entre ellas la que es entendida como etiqueta de un campo de actividad (política social, política educativa), o como una propuesta general (política de Estado, política de partido), también como decisión de gobierno (como aquellas cruciales, como las decisiones tomadas durante la crisis de los misiles), y en otros registros la política pública como producto (la política impositiva como medida redistribucionista), entre otras.

Siguiendo a Oszlak (2006), las políticas públicas son la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (i.e. la Legislatura, la Presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones

entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias.

En términos de Medellín Torres (1997), las políticas públicas en su función estratégica, entre otras cosas, definen los parámetros y modos de interacción entre lo público y lo privado y señalan los asuntos que tendrán el rango de interés público; en su condición institucional, expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas y revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública.

Por tal motivo, para Medellín Torres, el análisis a partir de la implementación de una política pública se fundamenta en que éstas,

“revelan y especifican la puesta en juego de un proyecto de dirección política del Estado y la sociedad que se gobierna y un proyecto de dirección ideológica acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa”... “Las políticas públicas son la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado”. (1997: pág. 6)

Tal como expresáramos en el Capítulo I al momento de fundamentar las categorías de análisis seleccionadas, para nuestro estudio seguimos a Cristina Díaz quien considera que la política pública es un proceso social complejo, mediante el cual es posible descifrar el accionar de los aparatos del Estado y de los sectores de la sociedad, bajo formas institucionalizadas, y que en torno a una cuestión configuran relaciones sociales de poder, al adoptar sucesivas tomas de posición de acuerdo a sus intereses particulares, tendiente a generar un estado de cosas (1998).

En cuanto a la vinculación de la capacidad y las opciones de política pública, sumamente relevante en el estudio a realizar, nos remite a reflexionar acerca del contenido del rol del Estado, el cual es posible descifrar a partir de las políticas públicas que ejecuta. Sin embargo, se plantea el interrogante acerca de las opciones de política pública que puede decidir encarar el Estado y las capacidades para ejecutar esas políticas.

“En un primer sentido directo, las opciones de política implican determinados marcos de interrelación público-privado y conllevan tecnologías de gestión y dotaciones de recurso que explican la capacidad (sobre este punto, se remite al lector al análisis de los componentes de capacidad en el punto f). En un segundo sentido indirecto, las opciones de política pueden mostrar la falta de capacidad del Estado para implementar ‘otras opciones de política pública. En efecto, determinadas formas de relación entre el Estado y la sociedad y ciertos rasgos de la organización burocrática podrían impedir que el Estado

En tal sentido, siguiendo a Aguilar (1992) consideramos que una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental, sino que es preciso incorporar las diversas decisiones de todos los actores que intervienen, y cuyas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola. Esto implica tener en cuenta que no necesariamente al ejercicio de una política le precede un cálculo realista acerca de las capacidades instaladas en la organización gubernamental, de sus tecnologías y capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. Por eso en la descripción de la política se observan los juegos de poder, los ajustes de cuentas y las correlaciones de fuerzas.

En nuestro análisis sobre las capacidades estatales, consideramos que ésta no puede analizarse en abstracto, sino que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende debe perseguir el Estado.

Redescubriendo el Estado:

Bertranou (2001) sostiene que durante las décadas del 80 y 90 muchas de las preocupaciones de quienes conducían el Estado en América Latina han girado en torno a cómo achicar su aparato vía transferencia de funciones al mercado. Tal exigencia planteada por el neoliberalismo implicó en nuestro país la reducción del aparato estatal posibilitado a través de las leyes 23696 de Reforma del Estado y 23697 de Emergencia Económica, a partir de las cuales se llevó adelante un triple proceso de desregulación, privatización y descentralización, que hemos abordado en profundidad en los apartados precedentes. Por su parte la literatura académica sobre el tema rondó alrededor del ajuste y la realidad macroeconómica.

Sin embargo, a partir de los 90' siempre desde este autor, las preocupaciones se concentraron en analizar el “desarrollo institucional”, significando la necesidad de contar con un nuevo Estado que pueda enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdad y el nuevo rol de la economía.

“Lo importante es que en los últimos años, por lo menos desde sectores académicos y algunos sectores políticos y gubernamentales se está enfatizando la necesidad de `redescubrir' el Estado, `reinventar' el gobierno o `reconstruir' su capacidad.” (Bertranou, 2001: pág.7)

En términos de Bernazza, Comotto y Longo (2015), esta cuestión está asociada a la asunción del Estado de roles que durante las décadas anteriores habían sido asumidos por actores del mercado bajo el principio de subsidiariedad.

“Estados que invierten en obras y servicios públicos, que crean y/o reasumen el control de empresas estratégicas, que ejecutan planes sociales de alcance masivo, que buscan insertarse en el orden internacional sin resignar su soberanía; en definitiva, Estados que se auto-reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol, configuran el nuevo escenario de lo público.” (2015: pág.8)

3.- Acerca de las capacidades estatales

Los estudios sobre capacidad estatal resultan pertinentes tanto para describir situaciones al interior de los Estados, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores público estatales.

Proponiendo un análisis de este enfoque, Bernaza y Longo (2014) argumentan que la capacidad estatal estuvo asociada, desde los primeros estudios administrativos, a la racionalidad weberiana y al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto. Éstos reflejan un enfoque economicista donde la racionalidad propuesta se asimila a la racionalidad del mercado, con preponderancia de conceptos como planificación estratégica, impacto, efecto y producto.

Por otra parte, Abal Medina y Cao (2012) consideran que si bien los estudios sobre capacidades estatales estuvieron ligados en un primer momento a las reformas administrativas desde una óptica de hegemonía neoliberal, se distingue una nueva corriente que busca “reinventar el Estado”, bajo el postulado de recuperar esta instancia como agente fundamental en la búsqueda de los equilibrios sociales. Como parte de esta corriente se destacan autores como Repetto, Acuña y Martínez Nogueira, entre otros.

Otros referentes acerca del análisis de las capacidades estatales en la literatura argentina son Oscar Oszlak (2006, 2011, 2012, 2014) y Fabián Repetto (2004, 2012) de los que consideramos pertinente destacar algunos aspectos dado que los retomamos en nuestro trabajo.

Oszlak en su artículo “Políticas públicas y capacidades estatales” (2014) expresa que la satisfacción de demandas y la resolución de problemas que plantea una sociedad pueden ser atendidos por el Estado, por el mercado, o por la sociedad civil, o bien por una combinación de estos tres modelos.

Predominantemente en la modernidad ha sido el modelo estatal, denominando matriz estado céntrica. En este registro, entre los recursos necesarios para llevar adelante las tareas que se le encomiendan al Estado, es importante señalar a la articulación con otras organizaciones o áreas, que asocia al paradigma de la gobernanza, y que por lo tanto para el presente trabajo requiere una importancia central. En palabras de Oszlak

“Muy a menudo, alcanzar un objetivo o producir un bien o servicio sólo puede lograrse a través de la colaboración y/o coordinación con otra u otras organizaciones. Sobre todo, cuando se busca producir consecuencias en áreas de política que atraviesan la clásica organización sectorial del estado. En tales casos, a las capacidades anteriores se agrega la de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas, estar todos dispuestos a “salir en la foto colectiva”. Se trata de capacidades de articulación y coordinación, tanto horizontal, con otras organizaciones estatales o privadas de la misma jurisdicción, como vertical, entre ámbitos territoriales y jurisdiccionales distintos” (2014: pág. 2).

Además, considera que la capacidad de organización de los recursos humanos también alude a la capacidad institucional del Estado, lo que requiere capacidades de liderazgo, manejo de conflictos, inducción de valores, promoción e incentivación de carreras burocráticas.

Finalmente, el mismo autor suma dos factores que se tornan importantes en los análisis relativos a la gestión pública que se realizan respecto a programas o proyectos. En tal sentido, el autor señala que tanto el tiempo como la velocidad son factores importantes. Esto implica la ventaja de contar con tecnologías obsoletas o resabios culturales “pesados”, pero la desventaja de ser creaciones nuevas, que se elaboran sobre la marcha y no presentan antecedentes de experiencias previas.

Otro investigador relevante del que se nutren diversos análisis es Fabián Repetto, quien incorpora variantes que suman al análisis de Oszlak, las que serán retomadas por Bertranou.

En efecto, en un estudio de 2003 analiza las modificaciones que se han generado en las políticas sociales en las dos últimas décadas y los desafíos aún pendientes y la necesidad de aumentar las capacidades estatales teniendo en cuenta la complejidad de los procesos actuales y futuros.

En cuanto al concepto de capacidad estatal, Repetto retoma aportes de autores como Grindle (1997) y Weiss (1998) y la considera como:

“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de las políticas públicas, los máximos niveles posibles 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 específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.” (2003: pág. 6)

Esta definición permite visualizar la capacidad estatal en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general.

En cuanto al ejercicio de la capacidad estatal, según el autor existen cinco grandes ámbitos, lo que explica por qué se trata de un concepto que no se limita al interior del aparato administrativo del Estado. Dichos ámbitos son a) el mantenimiento del orden y la ley, b) el orden político institucional, c) la gestión de la economía, d) el sistema de protección social y e) el posicionamiento del país en el sistema internacional.

En términos de Fabián Repetto, la capacidad estatal puede ser “leída” a través de una serie de atributos que den cuenta del tipo de respuesta, ponderada en términos de valor social, que se dé a aquellos aspectos asociados con la articulación de inclusión social, desarrollo económico y pluralismo político. Se trata de atributos que el autor considera que su forma más adecuada y visible de explorar es a través del análisis de las políticas públicas, en los cuales, a su vez, encontraremos aspectos administrativos y políticos. Es decir, ambos componentes de la capacidad estatal se entrecruzan y vinculan entre sí.

El mismo autor señala además que la capacidad estatal se expresa a través de diversos atributos y marca entre ellos: a) la coordinación, que implica analizar cómo interactúan los actores y organismos estatales en niveles sectoriales y jurisdiccionales, indagando si generan sinergias en función de objetivos a cumplir; b) la flexibilidad, lo cual implica analizar la plasticidad de las políticas ante los cambios que pudiesen ocurrir en el desarrollo de su ciclo; c) la innovación, indagando acerca del cómo, frente a situaciones inusuales se avanza hacia modificaciones totales o parciales de las dinámicas públicas existentes; d) la calidad, asociada a la existencia de mecanismos transparentes y colectivamente apropiados; e) la sostenibilidad, teniendo en cuenta la perdurabilidad en el tiempo de las políticas, y que no se modifiquen según cambios menores o coyunturales. Agrega además la evaluabilidad, es decir, si la política puede ser medida y se ajusta a objetivos y metas planteadas, o sea la eficacia y la eficiencia, evaluando en la primera de ellas la correcta asignación de recursos, teniendo en cuenta contextos restrictivos y en la segunda el cumplimiento de objetivos, sin mediar el costo que hayan generado y finalmente señala la rendición de cuentas de las acciones de gobierno y el balance de poder, expresado a través del concepto de accountability

Por otro lado, agrega atributos asociados al para qué, teniendo en cuenta la legitimidad, planteando la idea de consenso básico entre los actores involucrados, la ciudadanía y los beneficiarios y la equidad pertinente, haciendo alusión a la igualdad de oportunidades en términos de accesos y

efectos de las políticas públicas. Asimismo, implica pensar en la pertinencia de la política implementada y si intenta abordar los efectos de la situación problemática.

En términos generales, en cuanto al abordaje metodológico tanto Oszlak (Oszlak y Orellana, 2001) como Repetto optan por el análisis de “brechas o déficit de capacidad”, extraído de Tobelem (1992a, 1992b), Hilderbrand y Grindle (1997) a partir de la implementación del SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), si bien Repetto extrae variables que considera más significativas. Este sistema se utiliza para identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar adelante acciones, evaluando obstáculos y debilidades a remover, por eso su dimensión temporal es el futuro. También se puede aplicar para conocer los déficits de capacidad en la gestión, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto. Se trabaja en la identificación de los Déficit de Capacidad institucional (DCI) se lo clasifica según las causas y se plantea un Componente de Desarrollo Institucional (CDI) como una respuesta de intervención.

En síntesis y siguiendo a Isuani (2010) y Bertranou (año) el trabajo de ambos autores ha generado importantes contribuciones para comprender los problemas actuales y llevar adelante estudios sistemáticos sobre capacidad en agencias públicas, posibilitando buenos diagnósticos y recomendaciones.

No obstante, la principal observación crítica que puede hacerse a este modelo basado en la “tesis de debilidad estatal” tiene que ver con la dificultad para discernir claramente los componentes de capacidad, de eventuales factores externos que afectan la capacidad. Esto no sólo podría ser importante desde el punto de vista analítico, sino también prescriptivo, en la medida en que no distingue lo que puede ser materia de transformación de manera más o menos inmediata, y lo que está fuera del ámbito de gobierno de los reformadores (al menos, en un plazo razonable de tiempo). Es esta la perspectiva desde la cual abordamos nuestro estudio de caso, en tanto, acordamos con los argumentos de estos autores.

El concepto de capacidades estatales según Julián Bertranou:

Bertranou (2013a, 2013b, 2015)⁵, propone un análisis instrumental de las capacidades estatales y su

⁵ Introduciendo una variación a esta mirada, Lattuada y Nogueira (2011) plantean una diferencia entre la capacidad estatal y la capacidad de gobierno, y siguiendo a Iazzetta (2009) sostienen que las capacidades de gobierno están más vinculadas a acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular, mientras que las capacidades estatales hacen referencia a la construcción institucional del aparato estatal; si bien considera que ciertas capacidades de gobierno pueden devenir en capacidades estatales a lo largo del tiempo. Desde nuestro planteo, se hará referencia al concepto de capacidad estatal, y si bien se comprende esta distinción, el alcance temporal del periodo a analizar excede la posibilidad de analizar en profundidad si las capacidades observadas en determinado periodo, entendidas desde la visión de Iazzetta como capacidades de gobierno tendrán carácter perdurable.

vinculación al análisis de políticas públicas.⁶

En cuanto a la definición de capacidad estatal, luego de una extensa revisión de autores internacionales Bertranou la considera como *“la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”* (2015), lo que se explica a través de la existencia y accionar de un conjunto de factores que llama componentes de la capacidad estatal. Los mismos están asociados a sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.⁷

Profundizando en su explicación, el autor agrega que esta aptitud puede analizarse teniendo en cuenta unidades estatales de distinto tipo, ya sea el Estado-nación en su conjunto, una agencia del Estado, un conglomerado de agencias.

Además, se trata de una cualidad que puede estar presente en distintos grados, es decir, no se la plantea en forma binaria “hay o no hay” sino que está relacionada a la existencia (o no) de condiciones para el logro de resultados (fines). En tal sentido la existencia de una función y la asignación de dotaciones legales y organizacionales ya son manifestaciones de cierta capacidad que a la vez puede incrementarse en razón de la disponibilidad de esas dotaciones (Bertranou, 2012)

Otra aclaración importante es que la capacidad no es algo estático, sino variable, y que puede aumentar o disminuir y además estar presente en diversos grados en las distintas unidades del Estado.

En su postulado, las capacidades estatales no poseen un carácter sustantivo específico. *“El Estado capaz, si se permite esta licencia idiomática, es aquél que puede cumplir adecuadamente “ciertas” funciones que le han sido asignada”*. (Bernazza, 2015)

Y finalmente agrega que las capacidades estatales son un atributo propio de organizaciones públicas y además, de carácter relacional, ya que depende de la colaboración de los ciudadanos, *“a mayor cooperación de éstos, menos dotaciones (o distintas) son requeridas”* (Bertranou, 2015)

Dimensiones de análisis de las capacidades estatales:

Al hablar de capacidades administrativas y capacidades políticas se hace referencia a un criterio analítico que se utiliza para explicar las manifestaciones de capacidad estatal como desagregaciones

⁶ Tal como sostiene el autor, *“Cierta ventaja del concepto de capacidad puede observarse en su aplicación al ámbito de las políticas públicas, posiblemente porque capta de manera más directa la dinámica de intervención estatal. Esta dinámica puede estar afectada por factores más estructurales o coyunturales, pero ofrece un retrato del estado actuando en contextos históricos y espaciales cambiantes.”* (2013: pág.6)

⁷ Cabe mencionar que el autor, en diversos artículos que en este texto se citan, presenta un análisis detallado de la bibliografía sobre el tema, haciendo referencia a autores como Grindle (1996, 1997), Tobelem (1992a, 1992b), Putnam (1993, Hilderbrand (1997) de los que se vale para adoptar una definición simplificada del término de capacidades estatales útil para la investigación empírica.

o expresiones de esta capacidad. Es Fabián Repetto (2004) quien desde una mirada institucionalista⁸ hace referencia a la capacidad estatal como a una posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Y que, para alcanzar grados relevantes de la misma, es preciso conjugar dos componentes básicos: la capacidad administrativa y la capacidad política.

En cuanto a las capacidades administrativas, se trata de aquellas 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.

Para este estudio compartimos la distinción que realiza Bertranou siguiendo a Martínez Nogueira (2013) y en lugar de hablar de “capacidades administrativas” haremos referencia a “capacidades organizacionales” ya que ésta identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales.

Por su parte, la capacidad política alude a pensar en la recepción de las demandas de parte de los gobernantes, relacionada a la primera fase del ciclo de políticas públicas, el armado de la agenda de pública, es decir, cómo se problematizan los asuntos que luego ingresan en la agenda de gobierno.

En cuanto a esta última, Maximiliano Rey (2011) considera que:

“comporta la movilización de recursos de forma de lograr otorgarle dirección a una sociedad mediante ciertas políticas públicas, entendiendo que éstas se conforman y desarrollan de modo relacional, en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal pero también de la sociedad. En consecuencia, existen dos niveles mutuamente influidos: las relaciones entre los componentes del propio estado estrictamente hablando, y las relaciones entre el estado y la sociedad.” (Rey, 2011: pág. 5)

Los componentes de la capacidad estatal:

Bertranou distingue las manifestaciones de capacidad estatal que pueden ser políticas y organizacionales, de los componentes que son los factores que explican y dan cuenta del nivel de capacidad. Éstos nos permiten captar dimensiones constitutivas y observables, que puedan ser detectadas por los analistas organizacionales como de política pública.

Ellos son, según el autor:

⁸ Se entiende a las instituciones desde la mirada de North (1993) como las reglas formales e informales que regulan las relaciones entre grupos, individuos y gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores.

- El vínculo actor estatal-otros actores
- La legitimidad del actor estatal
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- El capital de acción interinstitucional (Bertranou, 2013)

El vínculo que el estado tiene o desarrolla con otros actores no estatales (embeddedness) refiere a las relaciones que el Estado mantiene con actores económicos y sociales, lo que determinará su grado de autonomía. Es decir, el Estado pierde capacidad en la medida que no puede desarrollar sus políticas por el alto grado de dependencia de determinados actores de la sociedad civil. La variedad en las vinculaciones puede ser muy diversa y afectar en distintos grados la autonomía del Estado para cumplir con sus objetivos. Por eso aquí resulta importante tener en cuenta los mecanismos institucionales existentes.

Al hacer referencia a la legitimidad del actor estatal se observa el grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas. Se considera que ante mayor aceptación más margen de actuación tendrá el Estado.

El tercer componente refiere a los arreglos institucionales y la estructura burocrática, y compartimos con el autor la importancia central del mismo ya que implica analizar la organización interna del Estado. Hace alusión a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales, de singular importancia cuando el actor estatal considerado es un sujeto complejo integrado por una pluralidad de estas organizaciones. Esto implica analizar los marcos legales, las personas, teniendo en cuenta que los integrantes de una organización son su capital más significativo, la cultura organizacional, que está asociado a las prácticas y memorias propias de la organización, los medios financieros, principalmente el presupuesto disponible. Además, la estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones; el modelo productivo que alude al “saber hacer” de la organización; las estructuras de coordinación, es decir, los vínculos al interior de la organización a través de mecanismos conjuntos. Y finalmente se tienen en cuenta los sistemas de información y gestión y la infraestructura y equipamiento.

Como un último componente el autor señala al capital de acción interinstitucional identificando dos niveles: la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y en jurisdicciones diferentes (entre nación y provincia o provincia y municipio).

Profundizando hacia el interior de los componentes:

La burocracia como arena de conflicto:

Tal como se plantea en este abordaje, la burocracia (a la que Bertranou se refiere como “las personas”) es un componente central en el análisis de la capacidad estatal. Es considerada además, en términos de Oszlak, como atributo del Estado y su principal herramienta en la adquisición de otros símbolos de estatidad. *“Es, al mismo tiempo, la expresión material del estado -percibido como un aparato institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas”*. (2006: pág. 2)

En tal sentido entendemos a la burocracia en estrecha relación con las políticas públicas, ya que es el resultado de la política y está determinada por la naturaleza y contenido de las políticas públicas que desarrolla.

En cuanto a su conformación, no responde a un proceso planificado y coherente, sino *“a un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política”* (Oszlak, 2006: 2). La configuración particular de la burocracia en cada momento será un producto histórico resultante de confrontaciones y disputas en torno a *“quién obtendrá qué, cómo y cuándo”* tal como sostiene Lasswell (1996) para referirse a la política. Muy a menudo las burocracias se convierten en la arena de conflicto donde se resuelven estas disputas, donde las agencias involucradas (y otros actores políticos involucrados) toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan estrategias y ponen en acción varios tipos de recursos para hacer prevalecer sus respectivas posiciones.

Es decir, a medida que el gobierno toma posiciones en temas socialmente relevantes contenidos en su agenda, aumenta la probabilidad de que se cree una nueva agencia para resolver una cuestión dada, o que se asignen recursos adicionales a agencias ya existentes (Oszlak y O'Donnell, 1976, Rama, 1997; Wilson, 1999). Los esfuerzos para llevar a cabo proyectos, iniciativas y prioridades gubernamentales conducen, dentro del aparato estatal, a arreglos organizacionales y estilos de gestión múltiples, cuya naturaleza es, en gran medida, el resultado de cómo se resuelven los conflictos sociales dentro de esta arena institucional. Entre las múltiples tensiones que se ponen en juego aparece entonces la que surge del encuentro/desencuentro entre las propuestas transversales y la tradición sectorial presente en la organización estatal

“Cada vez más, se observa una brecha entre el carácter complejo, multidimensional e interrelacionado de los problemas que afectan las condiciones de vida de la población y sus causas (‘wicked problemas’), además del carácter integrado de estos problemas desde la perspectiva de los afectados por los mismos, y las respuestas fragmentadas, sectoriales y parciales de las intervenciones de política pública.” (Bertranou, 2015: pág. 49)

Entendemos que la incorporación de la participación, que introduce la mirada externa al aparato institucional, complejiza aún más la situación. Por ello, un foco de análisis son estos mecanismos o instancias de articulación entre áreas de la estructura municipal, entendiendo que su accionar conjunto es un signo de mayor capacidad estatal.

La relación entre “el saber técnico” y la política:

Sin dudas el gran teórico de la burocracia ha sido Max Weber (1979), quien en la segunda mitad del siglo XIX la analizó en profundidad. A través de su esquema metodológico de tipos ideales, entendidos como herramientas abstractas a partir de las cuales entender la realidad, sostiene que el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático compuesto por funcionarios individuales organizados por una jerarquía administrativa y competencias rigurosas, los cuales acceden a su cargo en función de su calificación profesional, siendo retribuidos por sueldos fijos.

Según esta mirada clásica, para garantizar el mejor funcionamiento del Estado, burocracia y poder político debían estar completamente separadas.⁹

Sin embargo, autores como Sotelo Maciel (2013), Vilas (2013) y García Delgado (2013b) proponen una mirada que nos lleva a revalorizar las capacidades políticas. Los autores resignifican lo político como terreno de conflicto, donde actores diversos entablan luchas de poder en base a sus recursos y estrategias enmarcadas en determinadas reglas de juego. En tal escenario, la capacidad política, entendida como “*el arte de lidiar con el conflicto*” (Vilas, 2013: pág. 54) adquiere una importancia fundamental ya que implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional (2013: pág. 47)

Este resignificado de la política y del carácter conflictivo del orden social, implica incorporar la noción de incertidumbre y la complejidad que adquiere la tarea de gobernar.¹⁰ Para lidiar con estas situaciones, Sotelo Maciel considera que no son suficientes los mecanismos institucionales, y por eso introduce la figura del líder asociada a la virtud política de la que habla Maquiavelo (2011),

9 Este argumento será también revisado por el propio Weber, quien advertirá que el excesivo dominio del poder burocrático utilizando la metáfora de la “jaula de hierro”.

10 Sotelo Maciel retoma la clasificación de Repetto de capacidades administrativas y capacidades políticas, pero considera que es preciso otorgar mayor importancia a estas últimas dado que sostiene que la autonomía del Estado en los países emergentes se ve frecuentemente amenazada por los poderes fácticos y los procesos de desarrollo entrañan conflictos que pueden paralizarlos. (pág. 54)

planteando la complejidad de trasladar habilidades personales a las capacidades estatales, abonando al debate entre la técnica y la política.

Carlos Vilas (2013) en el mismo sentido, introduce un concepto sumamente importante para nuestro estudio, que también planteó Madoery en su abordaje de la teoría de desarrollo territorial: el liderazgo de transformación. Este autor pone en duda “verdades” naturalizadas respecto de los indicadores de capacidad estatal. En el caso del profesionalismo de los agentes de la administración comenta que, ante las resistencias, inercias, “desganos”, ineficiencias de la cadena formal de mandos y de los mecanismos institucionales preexistentes, el gobernante apela a las relaciones y jerarquías informales, con las que intenta suplir, a través de la lealtad y la disciplina propiamente políticas, las limitaciones y los escollos de la institucionalidad formalizada. Estas relaciones permiten acceder a información, ganar tiempo, consolidarse en espacios institucionales considerados estratégicos de acuerdo con la propia concepción de lo que debe hacerse, fortalecer el poder asignado por el voto ciudadano, llevar adelante el proyecto de gobierno, ante todo en su dimensión mínima de consolidación política y mantenimiento de las posiciones de poder institucional. Estas situaciones demuestran que un sistema público de gobierno y administración consiste en algo más que la administración del orden de cosas existente (Vilas, 2013: 237). Porque si la política penetra cada poro del Estado, la pasión también se instala a sus anchas en ese reino de la razón estatal *“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”* (Repetto, 2004: 8).

La noción de “autonomía enraizada”:

Peter Evans (1996), quien haciendo referencia al rol del Estado como promotor del desarrollo, realiza un pormenorizado estudio a partir del cual introduce el concepto de “autonomía enraizada”.

“el concepto “enraizamiento” puede ser referido a un tipo de relacionamiento de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales autónomos que pueden articular intereses comunes. Así, la capacidad estatal no es más que la habilidad para utilizar las agencias estatales, a partir de un círculo virtuoso con la sociedad, en orden a la positiva implementación de las políticas” (Rey 2011: pág. 34)

En tal sentido, tomamos las referencias de Repetto (2003) en relación a la cuestión, quien señala que la idea de “conectividad externa” pone en jaque el concepto de la burocracia weberiana, al considerar que es necesario pensar en un Estado “enraizado” (encastrado) en la sociedad, más que aislado.

Este concepto además, considera Repetto, permite avanzar hacia una concepción que vincula articuladamente los conceptos de capacidad administrativa y capacidad política. A modo de ejemplo, sostiene que un tipo de burocracia aislada (al estilo de la prusiana) es eficaz para prevenir el delito, pero si el objetivo es fomentar la iniciativa privada es necesaria una vinculación con los actores sociales, una idea de “encastre” más que de aislamiento, “una mezcla de coherencia interna y conexiones externas”.

Según Repetto, las capacidades estatales

“están asociadas a un proceso político caracterizado por la interacción entre individuos y grupos que operan en las órbitas del Estado, el régimen político, el mercado, la sociedad y el sistema internacional, los cuales movilizan sus recursos de poder (aislados o en coaliciones) dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer sus intereses e ideologías, buscando a veces el propio cambio institucional.” (2003: pág. 25)

Bertranou hace referencia a esta cuestión indagando en la relación de autonomía y capacidad estatal. Lo ilustra señalando en primer lugar el análisis de Skocpol (1990) donde se plantea que la capacidad es una condición de la autonomía estatal, ya que ésta no puede expresarse si no hay elementos que permitan al Estado actuar eficazmente. Desde otra mirada, cita a Migdal (1989, 2011) quien sostiene que no hay capacidad sin autonomía, ya que frente a ciertos sectores poderosos ésta es una condición para la capacidad. Habiendo introducido este debate, coincidimos con el autor en señalar que la posibilidad de actuar de manera autónoma depende de ciertas dotaciones de capacidad estatal, ya que sino no es posible actuar de manera independiente de las presiones sociales. Al mismo tiempo, la función que el organismo deba desarrollar depende de que sea autónomo de los poderes fácticos, de lo contrario, no podrá cumplir sus fines. Como condición para lograr ciertos resultados, se encuentra el hecho de no estar capturado por intereses diferentes.

“Es en función de ciertos fines que es posible alegar autonomía, y es en función de esos fines, que es posible también alegar capacidad. Y en ese sentido, tanto la capacidad como la autonomía se influyen mutuamente” (2015: pág. 42)

El autor toma en consideración el caso de la política de transporte para explicar esta relación, señalando la captura del Estado por parte de representantes de intereses que tienden a limitar la visión estratégica y de servicio. Por un lado, señala una captura “dura” del Estado para describir la relación entre las empresas que recibieron concesiones de transporte, quienes no recibieron

sanciones ante los incumplimientos de las normativas y las investigaciones por vinculaciones en relación a la política partidaria para la cual se recaudaban fondos. Por otro lado, señala una captura “blanda”, que explica a partir de la designación de dirigentes sindicales al frente de subsecretarías vinculadas al transporte.

Sin embargo, es importante distinguir las relaciones de cooperación de las de captura, ya que las relaciones entre el Estado y los representantes de determinados intereses no necesariamente implican una pérdida de autonomía. Aquí entran en juego las relaciones de articulación entre el Estado y la sociedad civil que plantea el esquema de gobernanza, lo que en términos de desarrollo territorial se entiende como “articulación público-privada”.

“La discusión de estas experiencias de gestión público/privada debe hacerse también considerando la advertencia de Kohli (2009) de que el juego del poder no siempre es de suma cero, y que lo que el Estado en principio ‘cede’ en la arena de la cooperación público/privada, puede contraponerse al posible aumento de capacidad (poder) resultante de una mayor cooperación social.” (2015: pág. 48)

Un aspecto importante en referencia a la burocracia es para Bertranou (2015) su calidad, entendida a partir de la existencia de personas calificadas, con perspectivas de carrera, en administraciones eficientes, y la ausencia de sistemas de información, pertinentes y actualizados sobre las materias a las que dirige la organización pública, son factores que afectan el funcionamiento del Estado, ya que de no estar presentes tornan poco eficaz y vulnerable de ser capturado por intereses privados, por eso considera esta cuestión como una necesidad política, la de evitar ser influenciados por intereses privados.

Hemos expuesto algunas de las posiciones más preponderantes que a nuestro juicio atraviesan los diferentes subcampos teóricos identificados como aquellos que dan cuerpo explicativo al objeto de investigación. En este sentido hemos situado el escenario de transformaciones mundiales acaecido en las últimas décadas que dio lugar a producciones que den cuenta de las mismas. La cuestión de la gobernanza y el desarrollo territorial que incorporan la participación de la ciudadanía traen nuevas competencias y roles del Estado en las que sus capacidades se ven interpeladas se erigen así en el entramado teórico desde el cual abordamos el estudio de caso.

Capítulo III:
Estudio de caso

Estudio de caso: la experiencia del Presupuesto Ciudadana de Gestión Participativa de la ciudad de Rafaela 2008-2015

I.- El “caso” Rafaela:

1.- Caracterización de la ciudad

La ciudad de Rafaela se encuentra ubicada en el centro oeste de la provincia de Santa Fe, Argentina. Tiene una superficie de 156 Km² y según el censo 2010 cuenta con 92.945 habitantes, los cuales el 46,1% tiene menos de 30 años según el Relevamiento Socioeconómico 2016. El mismo estudio señala que del 48,8% que constituye la PEA, la tasa de desocupación fue del 9,4%, presentando mayores dificultades en el acceso al empleo las personas jóvenes con menor nivel de instrucción, fenómeno que impacta con mayor fuerza sobre las mujeres. (ICEDeL, 2016).

En cuanto a las instituciones educativas, la ciudad cuenta con bibliotecas públicas y privadas, centros educativos para adultos y un centro de educación profesional. La trama educativa está compuesta además por 43 jardines de infantes, 32 escuelas primarias y 16 secundarias donde hay presencia de instituciones públicas y privadas. Respecto al nivel superior de educación, existen 3 instituciones terciarias y 6 universidades, dos de ellas nacionales, y una de muy reciente conformación, la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaF), creada en 2014.

En cuanto a la cobertura de salud alcanza al 75,6% de los habitantes de la ciudad, donde predominan aquellos que poseen obra social (58,6%), seguido por quienes cuentan con sistema de medicina prepaga (12,2%), mientras que el 24,4% de las personas relevadas no dispone de cobertura médica.

La trama urbana está compuesta por 39 barrios. En cuanto a la provisión de servicios, el 96,3% posee agua corriente, el 83,2% red cloacal y 55,4% gas natural.

El Censo Industrial de 2012 permitió identificar 496 empresas. La estructura productiva es altamente diversificada ya que de las 24 industrias establecidas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas cuenta con 22 sectores representados. Las industrias predominantes pertenecen al sector alimenticio (19,65%) que ocupa al 29% del empleo local y el sector metalmeccánico (35,7%), siendo esta última la de mayor relevancia y la que acapara el 45% del empleo local. (ICEDEL: 2012d o Censo industrial).¹¹

La facturación industrial, medida en moneda constante, se incrementó un 92,7% entre los años 2006

¹¹ Un dato importante es que se dio un proceso de crecimiento de la industria manufacturera entre 2000 y 2012, ya que el 45% de las empresas de la ciudad surgió en esos años. (ICEDEL: 2012d o Censo industrial)

y 2012, superando los \$8.000 millones en 2012. Luego de la profunda caída en la etapa final de la Convertibilidad, el sector industrial logró recuperar la senda de crecimiento.

2.- La experiencia local

Tal como sostiene Madoery (2008), el caso Rafaela ha sido abordado por diversos estudios analizado como ejemplo de proactividad por parte de los actores locales, de liderazgo público emprendedorismo privado, de visión estratégica, de densidad institucional y clima social favorable a la innovación y organización para el desarrollo local.

Entre estos abordajes se destacan los análisis de Costamagna (1998, 2000, 2008, 2010); Alburquerque y otros (2008) quienes fundamentalmente han reflexionado sobre el proceso económico. De reciente aparición, el trabajo de Costamagna sobre "Política y formación en el desarrollo territorial" (2015) ha sido un material de consulta permanente. En cuanto a los análisis que focalizan en aspectos económicos, si bien el foco de este trabajo no está puesto en el abordaje específico de esta variable, se trata de estudios que aportan rutas metodológicas, un rico bagaje conceptual y la reflexión previa de procesos en los cuales se inscribe el análisis a realizar. Por tal motivo, retomaremos estos escritos poniendo énfasis en la mirada sobre el Estado y los procesos de articulación en general, para indagar acerca de sus capacidades en el desarrollo de una política pública en el marco de la gobernanza.

Para comenzar, plantearemos antecedentes que son considerados relevantes para el caso de estudio.

3.- Trayectoria política-institucional

-El nuevo rol del Estado local:

Luego de un proceso de intervención del gobierno municipal por irregularidades administrativas y financieras, asume la gestión de gobierno un nuevo equipo municipal, perteneciente al Partido Justicialista. Corría el año 1991 y la situación era comprometida desde el punto de vista administrativo, financiero y en relación a la prestación de servicios. Según se señala en un documento elaborado por el PNUD (1995), el presupuesto no era considerado como una herramienta básica de gestión; las finanzas estaban desbalanceadas, existía una baja presencia de profesionales en la estructura municipal y se carecía de instrumentos óptimos y adecuados para el desempeño de tareas (falta de tecnología para el desarrollo de las mismas), por la destrucción o inexistencia de equipos básicos para el desarrollo de obras públicas; por la ausencia casi total de

buenas prestaciones de servicios y, esencialmente, por la falta de transparencia en los actos de gobierno.

En tal contexto, el nuevo gobierno se propuso encarar un proceso de reestructuración del Estado local basado en el ordenamiento de sus finanzas, en la capacitación de su personal administrativo y político y en la asunción de roles vinculados a las nuevas temáticas de la agenda pública. Estos postulados fueron plasmados en el “Programa de Calidad”¹², bajo la convicción de la necesidad de adoptar una organización municipal funcional y dinámica para satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad local.

Las herramientas elegidas a tales fines fueron: la elaboración de referencias numéricas para contar con instrumentos de medición de los objetivos financieros y presupuestarios fijados; la presupuestación y la planificación como guías rectoras de la acción gubernamental; el flujo de caja como instrumento indispensable a la hora de decidir y proyectar inversiones; la capacitación como el pivote que permitiría alcanzar el cambio e iniciar el proceso de innovación que necesitaba el Estado para gestionar de manera distinta; el trabajo en equipo como herramienta que permite o facilita los cambios culturales organizacionales; la informatización del municipio con recursos propios y en consonancia a los requerimientos y necesidades de usuarios y clientes; la implementación de la Clave Única Municipal de identificación tributaria que permite al Estado un mayor control y al contribuyente el acceso a la información; la incorporación de auditorías internas para reforzar el control y la participación de la comunidad en la definición de sus necesidades prioritarias. Dichas acciones emprendidas le permitieron obtener el Premio Nacional a la Calidad en 1995, otorgado por la Presidencia de la Nación y mostrar entre sus principales resultados:

“la generación de confianza y credibilidad en el gobierno local a partir de la transparencia en el manejo de los recursos públicos mediante la toma de decisiones justificada en estudios e información generada en el propio municipio, la calidad de los servicios públicos prestados, sobre todo a partir de la participación, compromiso e involucramiento de los propios agentes municipales en función de los objetivos planteados. Hoy se exhibe a los ciudadanos una organización municipal activa, dinámica, capacitada y equipada, que además es capaz de convocar a la sociedad civil local y comprometerla en la definición de la estrategia rectora del accionar local y, concretamente, proyectar y hacer en conjunto la ciudad que se quiere. Desde 1991 a esta parte de han ido progresivamente consolidando además espacios de participación ciudadana, primero en torno a temas puntuales y luego, ampliando dicho espacio hasta llegar a formular de manera conjunta -Estado y Sociedad

¹² El Plan para el “Mejoramiento de la calidad de la gestión pública y privada para el fortalecimiento de la gobernabilidad local”, conocido como “Programa de Calidad” se trató de una iniciativa del Municipio de Rafaela, iniciada a partir del año 1991. Sus objetivos eran ordenar la administración y gestionar en base a un presupuesto. Los principios que sustentan el proceso pasan por privilegiar un enfoque en el cliente, asumir el liderazgo, el desarrollo del personal a partir de su compromiso, involucramiento y capacitación, la información y el análisis como base de la toma de decisiones y la planificación de las acciones. (PNUD y Municipalidad de Rafaela, 1995)

Local- el modelo de ciudad que se quiere, sustentándose y legitimándose el accionar municipal en función de lo decidido a través de la metodología implementada.” (PNUD y Municipalidad de Rafaela, Programa de Calidad, 1995)

Es evidente que tales reestructuraciones estuvieron relacionadas a la construcción de capacidades para gestionar un nuevo Estado local, que involucró la generación de espacios de participación ciudadana.

Al mismo tiempo, y en el marco de la asunción de nuevos roles de los gobiernos locales, el municipio rafaélino comenzó a involucrarse en temáticas que excedían su rol tradicional, para las cuales fue modelando su estructura de gobierno. Así surge la Secretaría de Programación Económica y la Subsecretaría de Políticas sectoriales (Ordenanza N° 2.490, 11/12/1991), con un rol de coordinación y apoyo a la promoción de los sectores productivos de la ciudad. Se destacan entre sus funciones aspectos vinculados a la organización interna del municipio, como la realización de estudios y asesoramientos para la elaboración del presupuesto municipal, la construcción de estudios estadísticos y la realización de programas de capacitación de los empleados municipales junto a otras de vinculación con el sector productivo, apoyo a innovadores tecnológicos, promoción del comercio exterior, y la creación de programas de micro-emprendimientos. Continuando con el propósito de capacitar a sus recursos humanos y de potenciar las acciones conjuntas con la sociedad civil, en 1997, surge (mediante Ordenanza N° 3.068) el Instituto de Capacitación y estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL), con el objetivo de:

"Acompañar los cambios y la transformación de la comunidad trabajando en la formación de los Recursos Humanos, fortaleciendo la interacción Estado-Sociedad en un marco pluralista y democrático, creando un espacio de estudio y actuación sobre nuevas estrategias de desarrollo; articulando también, redes y relaciones que potencien el crecimiento local y regional". (Concejo Municipal de Rafaela, 1997)

Este espacio, con características innovadoras para la época, puso en marcha instancias de formación de dirigente que convocaron a personas involucradas en el sector de las organizaciones de la sociedad civil.¹³

Posteriormente, en 2007 aparecen reflejados nuevos temas y la jerarquización de algunos que se venían trabajando como es el caso de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones

¹³ La primera edición del programa se realizó en 1999-2000 a la que le sucedieron 4 ediciones más hasta 2007. Las mismas convocaron a 278 personas. Luego se generaron otras propuestas de carácter específicos, entre ellas, cursos de formación para dirigentes vecinales, sindicales, así como otras para gestores culturales y deportivos.

Internacionales, que absorbe a la ex Secretaría de Programación Económica y la aparición de la Secretaría de Gestión y Participación (Ordenanza N° 4.132, 6/12/2007).

Esta última venía a institucionalizar en la estructura del Estado el esquema de articulación con la sociedad civil¹⁴. Dentro de sus funciones, se destacaban las ideas de *“fortalecer el entramado institucional con el objeto de alcanzar mayores grados de articulación, innovación y consenso socio político”*, e *“impulsar espacios para la elaboración y debate de temas estratégicos con las distintas instituciones de la ciudad”*. (Ordenanza N° 4.132, 6/12/2007, pág. 4 y 5). Se trata de un área que asumirá un rol central en la implementación del presupuesto participativo.

Ampliando la mirada hacia los temas productivos desde un enfoque social, en 2011 se forma la Subsecretaría de Economía Social y Empleo, bajo la dependencia de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales. En esta línea de adopción de nuevos temas en la agenda local, se institucionaliza en 2015 el Instituto para el Desarrollo Sustentable, que viene a consolidar una vasta experiencia de trabajo en temas ambientales.

-Un equipo de dirigentes y una idea política sobre la conducción y el rol del Estado:

Desde 1991 hasta 2015, el partido político que gobernó la ciudad fue el mismo, el justicialismo. Y si bien tres intendentes distintos ocuparon ese rol, es posible identificar un conjunto de ideas acerca del rol del Estado que se mantienen, con matices, durante todo ese periodo.

1991-1995: C.P.N. Omar Perotti

1995-1999: C.P.N. Ricardo Peirone

1999-2003: C.P.N. Ricardo Peirone

2003-2007: C.P.N. Omar Perotti

2007-2011: C.P.N. Omar Perotti

2011-2015: Arq. Luis Castellano

Pablo Costamagna (2015) en *“Política y formación en el desarrollo territorial”*, rescata distintas influencias en la construcción del pensamiento del grupo político que asume el gobierno en 1991, en donde señala en primer lugar la conformación de un equipo de trabajo con personas provenientes

¹⁴El Intendente Perotti ante el Concejo municipal en la apertura de sesiones ordinarias de 2008, decía en su discurso: *“Necesitamos potenciar el trabajo conjunto, el compromiso, la autonomía en la solución de las problemáticas de cada barrio. Las comisiones vecinales, y espacios multisectoriales han tenido siempre un espacio para hacer escuchar sus inquietudes respecto a todas las temáticas. Queremos aumentar la interacción entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Para eso hemos creado la nueva Secretaría de Gestión y Participación, que será un área importante en los próximos cuatro años de trabajo.* (Perotti, O., 2008)

de distintos ámbitos de la sociedad civil, con formación universitaria, experiencia en el sector privado y público que otorgó una impronta especial al proceso de desarrollo en la ciudad.

Haciendo referencia a la importancia de los liderazgos de los equipos políticos en el proceso de desarrollo territorial, Costamagna profundiza poniendo en valor la influencia de la política, a través de una corriente partidaria del peronismo, la Renovación Peronista, a la que adhería este grupo. Esta línea cuestionaba el predominio sindical de la conducción del Partido Justicialista y planteaban una revisión que atendiera a las demandas sociales¹⁵. Esta adhesión sin embargo, no significó luego el seguimiento de los postulados del gobierno de Carlos Menem, quien era uno de los referentes esta corriente. Asimismo, señala la impronta en el equipo de la lectura de la Revista Unidos, en la cual se planteaba la necesidad de recuperar el Estado ante la ofensiva neoliberal, reivindicando su rol social. Allí destaca los postulados de José Bordón, para quien el poder era entendido como “*un liderazgo compartido con la sociedad*” (López Acotto, A. y Delamata G., 1996, citando en Costamagna: 2015, pág. 43) haciendo alusión a la necesidad de construir liderazgos democráticos e institucionales, bajo el respeto de las instituciones.

También agrega la influencia de la formación educativa en el proceso de desarrollo territorial de la ciudad, señalando la inclinación de varios miembros del equipo por la pedagogía de la educación popular de Paulo Freire, quienes desarrollan algunas aproximaciones a la “Pedagogía del oprimido” (1992) a través de un proceso de formación que tuvo como epicentro a “La Casa”, Cooperativa de Cultura Popular. De allí es posible identificar la idea del proceso de desarrollo en el territorio como “reflexión-acción”, en consonancia con el planteo de Freire de que la educación se hace en la práctica.¹⁶

Además rescata la influencia del intercambio formativo que implicó la puesta en marcha del Plan Estratégico de Rafaela (PER)¹⁷ que significó la llegada a la ciudad de intelectuales destacados, entre ellos Daniel Filmus, quien puso en valor un planteo de la educación para la participación ciudadana, enfatizando en la importancia de la formación de dirigentes y Daniel García Delgado, quien planteaba que la gestión municipal, en el contexto de nuevas funciones en la que se encontraba,

¹⁵La corriente Renovación Peronista surge en 1984 cuando el Partido Justicialista pierde las elecciones nacionales de 1983 que consagraron por amplio margen al radical Raúl Alfonsín (1983-1989). El origen de esta corriente significó una respuesta ante la falta de autocrítica de los dirigentes sindicales, cuyo planteo central estuvo relacionado a la necesidad de selección democrática de los candidatos y a la redefinición del rol del sindicalismo. Uno de sus líderes era Carlos Menem. Para ampliar información Juan Labaqui, “La renovación Peronista (1983-1988) en <http://www.polipub.org/articulo/index/id/41/page/2> (consultado 8/4/2017)

¹⁶Aquí Costamagna retoma algunas reflexiones de Freire en relación a la praxis: “Para el educar-educando dialógico, problematizador, el contenido programático de la educación no es una donación, o una imposición, sino la devolución organizada, sistematizada y acrecentada al pueblo de aquellos elementos que éste le entregó en forma desestructurada...” (2015: pág. 45)

¹⁷El Plan Estratégico de Rafaela, PER tuvo lugar desde 1996 hasta el 2002-2003. Significa para nuestro estudio un importante antecedente en la construcción de políticas de participación ciudadana que abordaremos en profundidad en páginas siguientes.

debía apostar a la solución de sus problemas a partir de la articulación conjunta entre el sector público, el sector de las organizaciones locales y el sector privado.

Y finalmente señala la influencia del enfoque de capacidades y del desarrollo humano local, que se plantea como una constante del proceso de desarrollo territorial de la ciudad, la construcción de capacidades colectivas.

Como ideas compartidas entre quienes integraron los equipos de gobierno, es posible identificar una visión acerca de la importancia del rol que debía ocupar el Estado como promotor del desarrollo territorial, asumiendo el liderazgo en la generación de instancias de articulación con los sectores productivos y de abordaje de los diferentes temas con los diversos sectores de la sociedad civil, a partir de la construcción de espacios de gobernanza y esquemas de planificación participativa, la de idea de una gestión municipal que capacita a sus recursos humanos y es innovadora en la asunción de nuevas temáticas y en el diseño institucional para abordarlas. La convicción acerca de un Estado presente, que a contramarcha de los postulados neoliberales tomó decisiones emblemáticas como la estatización del servicio de transporte público.

Se observa además en palabras de sus principales dirigentes cómo estas ideas guiaban los planteos de la gestión de gobierno.

“Se trata, en síntesis, de una concepción distinta del rol del municipio, de una nueva manera de pensar y de actuar con la participación de todos los miembros de la comunidad” (Perotti, O. 1993, en Costamagna: 2015, pág. 56);

“Nunca habrá reforma plena del municipio sin acometer al planeamiento a mediano y largo plazo. Y jamás las comunidades alcanzarán objetivos estratégicos de conjunto si sus Municipios carecen de vocación de liderazgos. En suma, no ejercer la dirección de la comunidad.” (Peirone, R., 1999c en Costamagna: 2015, pág. 59)

“Aún sin autonomía, los gobiernos locales nos ocupamos de asuntos para los que no tenemos ni competencias ni recursos, pero de los que no podemos dejar de hacernos cargo. Rafaela conoce de estos desafíos y los ha sabido afrontar en la medida de las posibilidades de sus recursos humanos y materiales.” (Castellano, L. 2011)

-Una frondosa trama social

La ciudad de Rafaela se conformó a través de la llegada de inmigración de origen europeo hacia finales del siglo XX, en consonancia con un modelo nacional que promovió activamente tal política inmigratoria. Tal como señala Daniel Imfeld (1996) los inmigrantes fueron moldeando una

población con características homogéneas, definiendo pautas de vida centradas en valores derivados del sentido de trabajo, el esfuerzo y el sacrificio. Portadores de un espíritu individualista y de un fuerte sentido de la propiedad, hicieron de la práctica del ahorro un modo de vida.

Uno de los rasgos característicos de este proceso de conformación que persiste hasta la actualidad es la importancia de su trama asociativa. Desde sus inicios, los colonos que fueron arribando construyeron instituciones en torno a las que se agruparon en relación a temas culturales, sociales, gremiales, deportivos. Mientras que un grupo de comerciantes y empresarios italianos fundaron la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos Víctor Manuel II, los suizos se agruparon en una organización similar llamada “La Unión”, mientras que tiempo después los españoles constituyeron “La Sociedad Española de su Majestad”. La primera asociación en no respetar la asociación por filiación nacional fue la Sociedad Recreativa Centro Obrero (1906) que también se desempeñaba como Sociedad de Socorros Mutuos. Estas asociaciones fundadas sobre los pilares del mutualismo, fueron muy importantes en la trama social de la ciudad.

En defensa de los intereses productivos se formó la Liga Comercial Industrial y Agrícola de Rafaela (1906), luego Sociedad Rural de Rafaela. También durante este periodo surgieron otras asociaciones fomentando el deporte: el Tiro Federal (1891), el Club Unión Ciclista (1898), y aquellos dedicados especialmente a la práctica del fútbol, como el Central Norte (1904), después llamado 9 de Julio y el Club Atlético Argentino (1907), luego conocido como Atlético Rafaela. También se dio la presencia de dos Logias masónicas: Hija Garibaldina y La Antorcha, cuyos miembros se destacaron en importantes cargos de las demás instituciones.

Transcurrido el siglo XX, mientras Rafaela dejaba de ser una colonia para convertirse en ciudad, fueron apareciendo otras organizaciones, que experimentan un gran crecimiento de su tejido institucional a partir de la década de 1980. Tal como sostiene Costamagna, en un cuarto de siglo surgieron más organizaciones que en los cien primeros años de vida de la ciudad, si bien esta expansión institucional no implica garantía de perdurabilidad en el tiempo. Con el transcurrir de los años muchas desaparecieron y otras han sobrevivido durante más de un siglo, generando un crecimiento importante del tejido institucional, con rasgos plurales, en los últimos 25 años.¹⁸

Según datos provistos por el Mapa social (2015),¹⁹ “*las organizaciones de la sociedad civil*

¹⁸ Asimismo, desde el periodo de su formación, Rafaela se ha ido caracterizando como centro de atracción para migrantes internos, que llegaban a la ciudad desde zonas aledañas en búsqueda de mejores condiciones de vida. Según datos del Mapa Social de las organizaciones de la sociedad civil, en términos comparativos, este periodo entre 1981-1990 ha sido uno de los más importantes en cuanto al surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil rafaelinas, que se vio superado en el tramo de 1991-2000 donde se forman el 22,7% del total de las instituciones. Para mayor información consultar: Vicenti Má. Inés (2012), Imfeld. Daniel. (Municipalidad de Rafaela, 1996)

¹⁹ Cabe mencionar que dicho estudio es parte de una iniciativa de trabajo conjunta entre el Estado local, desde la Subsecretaría de Gestión y Participación y el ICEDeL junto al Programa Incluirse de la línea de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR). El estudio implicó la realización de un relevamiento a las organizaciones de la sociedad civil y un georeferenciamiento de sus datos. El esquema de

rafaelinas son instituciones con trayectoria, nacidas mayoritariamente en la segunda mitad del siglo pasado a la luz de la consolidación democrática.”

Según relevó el Mapa Social en el año 2015 existen en la ciudad 294 instituciones. En cuanto a sus características, más del 60% (60,3%) se encuentran constituidas legalmente y el 51,4% cuenta con edificio propio. Poseen equipos de trabajo de edad madura, predominantemente voluntarios y de baja profesionalización. En cuanto a los temas en los cuales trabajan, se trata de un sector altamente diversificado predominando aquellas vinculadas a la construcción de capacidades, promoción y fomento, asesoramiento y atención directa. Se muestra un predominio de los temas vinculados al terreno social y humano, la educación no formal, la cultura y los deportes. Un dato sobresaliente es que ese universo de OSC ocupa a 8.264 personas, significando el 12% de la población rafaelinea activa (no incluye menores de 19 años y mayores de 80 años). (ICEDeL y Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región: 2015).

Este “intangible” del territorio asume un rol central como socio del Estado local en la generación de espacios de debate y construcción de políticas, siendo parte de experiencias innovadoras de gobernanza local.

-Una trayectoria de espacios de articulación con la sociedad civil:

Se visualiza en la ciudad una vasta experiencia de espacios o instancias de articulación con instituciones de la sociedad civil. Algunos de ellos con una importante experiencia de trabajo de más de 25 años, lo que les ha permitido alcanzar la realización de proyectos concretos y el sostenimiento de canales de diálogo interinstitucional y con el Estado local.

Uno de los esquemas más antiguos y consolidados es el de las Comisiones Asesoras Municipales, espacios conformados por organizaciones de la sociedad civil, que agrupados en torno a las temáticas de discapacidad, cultura, deportes y cuestiones sociales, reciben fondos del Estado municipal y deciden entre ellas su destino.

En tal sentido, en 1991 mediante la ordenanza N° 2437/91 se crea, en el marco de un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, la Comisión Asesora Municipal de Discapacidad (CAMD). En los considerandos de dicha ordenanza aparece ya la idea de gestión asociada en base a un compromiso que asumía el Estado municipal en relación a la temática:

trabajo tuvo lugar desde los años 2013 hasta 2016 principalmente y constituye en sí mismo una experiencia de gestión asociada entre lo público y lo privado.

“...Que dicho compromiso debe superar el marco de la donación el legado o la ayuda esporádica, para tender a una solución permanente en el tiempo. Que lo anterior sólo se logra con una plena y responsable participación de todas las entidades de discapacitados y de la Municipalidad de Rafaela en un ámbito institucional común donde el Gobierno de la ciudad aporte el apoyo global comunitario en sus diversas manifestaciones: difusión, infraestructura, recursos monetarios, vinculaciones, etc., y los entes que atienden la problemática aporten un sentido de colaboración recíproca para no multiplicar esfuerzos, un sentido de unidad en la diversidad para acrecentar servicios, y la necesaria orientación en el logro de los fines.” (Concejo Municipal, 1.991.)

Tiempo después se ponen en marcha las Comisiones Asesoras de Entidades de Bien Público (Ordenanza N° 2.438 de 1991; Ordenanza N° 2509 de 1992) Deportes y Comisión Municipal para la Promoción de la Cultura (Ordenanza N° 2.843).²⁰

Cada uno de estos espacios se rige por un reglamento interno elaborado por ellos mismos. En cuanto al rol del Ejecutivo, está representado en cada una de ellas a través del Secretario que coordina cada tema, el cual puede opinar, pero no tiene voz en toma de las decisiones. Respecto al Concejo Municipio posee representantes en las comisiones de Discapacidad, Cultura y Deportes²¹. Haciendo referencia a su financiamiento, reciben un porcentaje de fondos correspondiente, principalmente, al Derecho de Registro e Inspección y en cada una de ellas, se da un mecanismo en particular para la distribución de los mismos. En algunos casos se da una distribución igual a cada institución, en otros casos la distribución de fondos sucede a través de la presentación de proyectos puntuales de las instituciones que conforman el espacio, las cuales pueden presentar propuestas en su nombre o representando a otra institución, ampliando su margen de acción.

En cuanto a su funcionamiento, tal como mencionan funcionarios del ejecutivo municipal, es dispar, mostrando resultados diversos de acuerdo a su conducción y dinámica de los debates. Se destaca la labor de la CAMD en el trabajo conjunto con el municipio para la adquisición conjunta de unidades de transporte público adaptadas, el importante aporte de la Comisión de Cultura

Tal como sostiene una de las coordinadoras de uno de estos espacios al celebrar los 25 años de funcionamiento, *"sostenerlo durante tantos años, a pesar de las diferencia, a pesar de los debates que siempre enriquecieron, no es fácil por eso hoy festejamos todos"*.²²

Existen otras experiencias de gobernanza local en relación a los temas productivos, como es el caso

²⁰Otras ordenanzas en relación a la temática, que fueron incrementando los porcentajes asignados a las Comisiones son: Ordenanza N° 3095 de 1998; N° 3566 de 2002.

²¹ Mediante una modificación a la ordenanza que dio origen a la pionera Comisión Asesora Municipal de Discapacidad, durante el año 2016 se incorporó la participación en dicho espacio de 2 concejales, uno por el oficialismo y otro por la oposición. (Ordenanza N°4835, fuente:

<http://digesto.conceraf.com/opciones/Ordenanzasver.aspx?i=3062&fd=29/12/1990&fh=6/4/2017&cat=0&nro=&txt=>

²²Palabras de Miriam Beltramo, <http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Noticias-amp.aspx?i=14841&s=13&v=slide>

de la Agencia para el Desarrollo Económico y la Competitividad (ACDICAR). La misma surge en 2006 en el marco del Programa de Competitividad Territorial del Banco Interamericano de Desarrollo. Bajo la mirada de la articulación público-privada está constituida por el municipio local y el ministerio de la producción de la Provincia de Santa Fe, junto a entidades gremiales como el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR) y la Sociedad Rural de Rafaela (SRR), sumando a partir de 2009 a representantes de instituciones educativas, del sector científico tecnológico y sindicales como socios adherentes. La agencia, a partir de 2004, mediante la Ordenanza N° 4.714 recibe fondos del Municipio local, lleva adelante la ejecución de programas provenientes de entidades bancarias, organismos internacionales y programas de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Desde 2015 se encuentra trabajando en una experiencia de planificación estratégica que ha convocado a amplios sectores de la ciudad en la construcción del Plan Rafaela 2020.

En lo que refiere al ámbito educativo, en el 2010 se conformó el Consejo Universitario de Rafaela (CUR), espacio que reúne a universidades públicas y privadas que funcionan en la ciudad que surge con la intención de consolidar una estrategia conjunta de desarrollo para la Educación Superior de la ciudad y posicionar a la localidad como ciudad universitaria. El CUR ha ido construyendo un espacio donde se debate la oferta académica y de investigación local, y progresivamente ha ido consolidando actividades de manera coordinada como la realización de la apertura y cierre del año académico reuniendo a todas las casas de estudio, así como la Expo carreras a partir de la cual difundir sus propuestas educativas.

Otra experiencia de articulación es el recientemente conformado Consejo de Adultos Mayores. El mismo surge hacia finales de 2016 a través del decreto N° 44.593 y está compuesto por 15 instituciones. Entre sus objetivos se plantea promover la participación de este grupo poblacional.

Por otra parte, se identifican espacios de participación y discusión de fondos relacionados al sustento del Hospital Provincial Doctor Jaime Ferré, N 4.533 donde participan representantes de las comisiones vecinales, concejales. Una comisión de urbanismo y otra de Patrimonio Histórico (buscar ordenanzas), conformadas por representantes de los colegios profesionales de arquitectura, ingeniería junto a agrimensores y urbanizadores y el Estado local donde se debaten cuestiones vinculadas a la normativa urbana.

Desde el 2010 se conforma un Consejo de Seguridad, como espacio donde debatir cuestiones relacionadas a esta temática que irrumpe fuertemente en la agenda local, del cual participan referentes del ejecutivo del área de seguridad, representantes de las fuerzas de seguridad, Policía y Gendarmería nacional, así como concejales, presidentes vecinales y autoconvocados.

Otro de los espacios considerados como antecedentes del accionar conjunto entre Estado y la

sociedad civil es el Consejo Consultivo Social (CCS). Este espacio surgió durante la difícil coyuntura de crisis económica, social y política durante 2001/2002 con el objetivo de descentralizar los planes sociales de jefes y jefas de hogar, con una fuerte presencia del sector público junto a la gremial empresaria y obrera, y la Iglesia Católica. Superada la etapa de crisis, el CCS se reconvierte a partir de 2007 como un espacio de diálogo y planificación estratégica. Se amplía su conformación a sectores científicos tecnológicos, representantes de otros espacios institucionales como las recientemente nombradas comisiones asesoras, y credos. Se trata de un espacio que es sostenido actualmente, a partir de encuentros mensuales en los cuales se debaten temas transversales para la ciudad.

Ambos esquemas de consejos, el consultivo y el de seguridad, no cuentan con una norma que los regule. Esta cuestión no ha influido en su sostenibilidad, la cual se funda en un compromiso político de la gestión de gobierno, y en el reconocimiento de sus miembros por el espacio. Sin embargo, esta característica no deja de significar una debilidad para su permanencia en el tiempo.

De reciente constitución es el Foro del agua, espacios integrado por el Estado local, el gerente local de “Aguas Santafesinas” (ASSA), concejales, universidades e institutos tecnológicos y comisiones vecinales. El mismo surgió a raíz de la preocupación local por la falta de provisión de agua y obras de infraestructura para la ciudad. Se nuclea en torno a un tema muy específico en el cual se identifica una fuerte tensión entre el gobierno local y el provincial, de distintos colores políticos que tiene como epicentro la realización de una obra de infraestructura que beneficiaría a la ciudad, el acueducto Desvío Arijón.

Por otra parte, se identifican espacios de participación y discusión de fondos relacionados al sustento del Hospital Provincial Doctor Jaime Ferré, N 4.533 donde participan representantes de las comisiones vecinales, concejales. Una Comisión Asesora (Ordenanza N° 3959, 14/09/2006) en temas de urbanismo y la Comisión de Preservación y Defensa del Patrimonio Urbano (Ordenanza N° 2435, 28708/1991), conformadas por representantes de los colegios profesionales de arquitectura, ingeniería junto a agrimensores y urbanizadores y el Estado local, sumándose en esta última representantes del Concejo Municipal. Se trata de espacios de participación donde se debaten y consultan cuestiones vinculadas a la normativa urbana, de construcción y preservación del patrimonio histórico y cultural.

Otra modalidad de concertación entre el Ejecutivo, legislativo y actores de la sociedad civil son los consejos directivos de los organismos autárquicos del municipio: el Instituto Municipal de la Vivienda (IMV), (Ordenanza N° 2.896 el 10/3/1967 y Ordenanza N° 3.865, 15/12/2005), el Instituto para el Desarrollo Sustentable de Rafaela (Ordenanza 4.785, 17/12/2015) y el Instituto de Estudios y Capacitación para el Desarrollo Local (ICEDel) (Ordenanza N° 3068, 26/12/1997) contando este

último sólo con representantes de ambos poderes del Estado.

Otro espacio de articulación público-privado es el Instituto Tecnológico Rafaela (ITEC) (Ordenanza N° 3.307, 2/3/200) espacio educativo dedicado al desarrollo de carreras de nivel Técnico Superior no Universitario y cursos de capacitación. El instituto está conformado conjuntamente entre el municipio local y la Fundación para el Desarrollo Regional y es gestionado a través de la figura de Fundación ITEC que ambos integran.

Existen además espacios de coordinación público-público, entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, como es el caso de la Comisión de evaluación del fondo de Becas (Ordenanza N° 4551, 25/10/2012) donde se discuten criterios para la asignación de este beneficio a jóvenes rafaelinos.

Esta breve revisión de espacios de articulación entre el Estado y la sociedad civil nos muestra experiencias de trabajo con distintas características en cuanto a la antigüedad y trayectoria de cada una, con espacios de más años de 50 años como el IMV junto a otros muy recientes como el Instituto para el Desarrollo Sustentable de poco más de un año. Se evidencia también una gran diversidad de temáticas abordadas relacionadas a los cuestiones productivas, sociales, culturales, educativas, de salud y un aggiornamento de los temas según un patrón de incorporación en las agendas locales. Si bien no es motivo de este trabajo su análisis en profundidad, se observa una discrepancia en cuanto a su nivel de institucionalidad formal, algunos constituidos a través de ordenanzas como el caso de las Comisiones Asesoras Municipales y otros simplemente sostenidos como programas municipales, como el CCS, que se relaciona también a la posibilidad del manejo de fondos públicos, donde su constitución formal desde lo legal las habilita a recibir dineros públicos, no siendo el caso de los que no la poseen, entre ellos, CCS, CUR, Consejo de Seguridad.

De todas maneras, independientemente de los resultados de cada uno de los espacios, tal descripción hace visible la decisión política del municipio local por la generación espacios de participación con actores de la sociedad civil. Se fueron constituyendo así experiencias diversas bajo la idea del gobierno con otros que podríamos capitular bajo el paradigma de la gobernanza.

-La experiencia en la planificación participativa:

Sumado a la existencia de espacios de participación ciudadana sostenidos periódicamente, el Estado local llevó adelante diversas experiencias de planificación participativa. Entre ellos, cabe mencionar la realización del Plan Estratégico para Rafaela (PER) y la Agenda Estratégica de Rafaela 2010-2016.

En relación al PER, surge en 1996 bajo la intención de generar una instancia de planificación estratégica para debatir temas relacionados a la ciudad. Se estructuró bajo la modalidad de un

Consejo General que se reunía en Asambleas Generales Anuales y un Consejo Ejecutivo que tenía a su cargo la coordinación del plan. A su vez, se formaron equipos técnicos encargados de construir los proyectos que surgían de las instancias de participación. El proceso fue similar al desarrollado en otros municipios del país, como el caso de la ciudad de Rosario, e incluyó la realización de entrevistas a informantes claves, la construcción a cargo de los equipos técnicos de un Prediagnóstico, la realización de un ciclo de conferencias, talleres de definición de objetivos y finalmente un espacio de Comisiones temáticas que definieron 110 proyectos estratégicos.²³ La participación se organizó a partir de la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil, reconociendo así el activo institucional.

Se trató de un proceso que generó una importante movilización de dirigentes institucionales que debatieron temas vinculados al desarrollo productivo, educativo y social. Como todo proceso de diálogo entre actores con diferentes intereses y recursos puestos en juegos, se dieron situaciones de conflicto, en especial en relación al desarrollo urbano y la localización de obras de infraestructura centrales para la ciudad.²⁴ En estas instancias distintas racionalidades se ponían en juego, en reuniones donde opinaban vecinos, profesionales y representantes del Ejecutivo.

Finalizada la etapa de construcción del plan y en medio de una fuerte coyuntura económica y social de 2001, el esquema fue perdiendo impulso. Además, se dio un cambio en la gestión de gobierno, que si bien respondía al mismo signo político, avanzó en la ejecución de proyectos surgidos en el plan pero sin el mantenimiento de las instancias de diálogo que proponía la estructura propia del PER.

En 2008, promovida por el Ejecutivo local e impulsada desde el ámbito institucional del Consejo Consultivo Social se genera otro proceso de planificación participativa, la Agenda Estratégica 2010-2016. Con un esquema de mayor flexibilidad, que surgió de la lectura del equipo técnico en cuanto a la rigidez que proponía el antiguo esquema del PER, se inició el proceso con talleres sectoriales de los cuales surgieron temáticas de interés que se abordaron a través de conferencias y seminarios en base a los cuales se construyó un diagnóstico. Posteriormente se definieron desafíos estratégicos que se fueron abordando en talleres participativos que contaban con la presencia de especialistas en

²³El objetivo del PER era "Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos." De acuerdo a este objetivo, se definieron líneas estratégicas. Éstas eran: 1. Impulsar una red regional de unidades productivas con base PyME y proyección internacional; 2. Fortalecer la vinculación y proyección regional desarrollando y optimizando la logística de comunicaciones; 3. Impulsar la formación de calidad a través de la integración de los agentes educativos con el sector productivo y las demandas comunitarias.; 4. Fortalecer las instituciones con la integración y participación de los habitantes.; 5. Garantizar un crecimiento urbano armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales; 6. Generar mejor calidad de vida para todos promoviendo acciones que prioricen la temática ambiental y social. Obra de Gobierno. 1995-2003. Op. cit. (Pág. 60).

²⁴Entre ellas, se destacan la localización de la Nueva Terminal de Ómnibus de pasajeros y el aeródromo local.

las diferentes temáticas.²⁵ Propiciado en este marco se destaca el seminario “La vieja terminal en debate”, que reunió a especialistas, gestores urbanos, instituciones y vecinos en general en un proceso en el cual se compartieron experiencias de otras ciudades y proyectos propuestos por organizaciones de la sociedad civil para decidir el destino del predio que dejara vacante el traslado de la Terminal de Pasajeros.²⁶

Lejos de avanzar en un análisis en profundidad sobre estas experiencias y sus resultados, lo cual excede el presente estudio, consideramos importante destacar esos casos en los cuales el Estado local encaró procesos de planificación participativa convocando a la sociedad civil.

En síntesis, hemos expuesto acerca de la frondosa y diversa trama institucional, entendida como un activo fundamental en la construcción y sostenimiento desde el Estado local de espacios de participación ciudadana y hemos identificado las iniciativas del Ejecutivo municipal en cuanto al desarrollo de experiencias de generación de planes participativos. Estos elementos son considerados como antecedentes fundamentales para analizar las capacidades estatales del Estado local en la puesta en marcha de la política pública del Presupuesto ciudadano.

II.- El Presupuesto Participativo: una política pública

El presupuesto participativo (en adelante PP) es una política pública aplicada desde 1989 en Porto Alegre (Brasil), promocionada por Olivio Dutra, en ese entonces alcalde de esa ciudad por el Partido de los Trabajadores.

En cuanto a su definición, si bien es posible rastrear una gran diversidad, Ramella (2015) distingue dos grandes corrientes: definiciones mínimas basadas en características procedimentales y por otro lado, aquellas de índole normativa que lo conciben bajo determinados “tipos ideales” o metas que deben alcanzarse. Entre las primeras, podemos señalar las de Cabannes (2005), que lo define como *“un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de toda una parte de los recursos públicos”* (2005:15 en Ramella, 2015: pág. 108). Del lado de las segundas, señalamos la que exponen los iniciadores de la experiencia en Porto Alegre, entendiendo al PP como:

²⁵Los desafíos de la Agenda estratégica eran:1.Territorio Integrado”, 2. “Mayor competitividad económica”, 3. 4. “Cohesión social”, 5. “Innovación y Conocimiento”, por último, 6. “Ciudadanía y gobernabilidad democrática.

²⁶Las conclusiones extraídas en el mencionado seminario fueron expuestas en el ámbito del CCS, que mediante un acta define el destino del predio. Para ampliar información:
<http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Noticiasamp.aspx?i=5644&txt=seminario%20La%20vieja%20terminal%20en%20debate&index=0&v=buscar>. Además, la tesis doctoral de Ma. Belén Alfaro que versa sobre estos temas (2013)

“un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública” (Genro y De Sousa, 1998: 123 en Ramella, 2015: pág. 108).

En este estudio tomaremos la planteada desde un documento sobre Experiencias y Buenas Prácticas de la Jefatura de Gabinete de Ministros en conjunto con UNIFEC y la Universidad General de Sarmiento, las cuales definen al PP como: *“un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales.* (Martínez y Arena: 2013, pág. 6)

En cuanto a su contexto de surgimiento, en el mismo trabajo, se lo asocia a una apuesta por mejorar el Estado de derecho, por intensificar la democratización del Estado, por mitigar el verticalismo y centralismo burocrático y por legitimar las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y sociedad. En tal sentido, tal como señaláramos en el apartado teórico, el PP aparece como una salida para afrontar la crisis de la democracia, a través de la profundización de sus canales participativos.

Subyace también la búsqueda por una mayor proximidad entre representantes y representados como refuerzo de la legitimidad de quienes gobiernan. Rocío Anunziatta (2011) lo analiza desde el concepto de la “singularidad de la experiencia”, y plantea el proceso de transformación de los últimos años en cuando a la legitimidad democrática que hoy se expresa a través de la proximidad.

“...los partidos políticos y los representantes se enfrentan cada vez más a la desconfianza ciudadana y crece la exigencia de una identificación entre gobernantes y gobernados, es decir, la demanda de que los gobernantes sean “hombres comunes” y que compartan con los ciudadanos sus preocupaciones y problemas cotidianos, prestando atención a la singularidad de sus experiencias. De este modo, emerge una nueva figura de la legitimidad que denominamos de “proximidad” (Rosanvallon, 2008; Lefebvre, 2004; Lefebvre y Le Bart, 2005; Annunziatta, 2009a).

De esta manera, aparece como más legítimo aquel político o política pública que se acerque más a la realidad cotidiana y singular de la ciudadanía, gobernantes que sean percibidos como “hombres comunes”, guiados por la escucha y transmisores de empatía. Este tipo de legitimidad promete una “atención a la particularidad”, del cual se desprende la importancia de la diversidad de experiencias

y vivencias, del relato testimonial en el ámbito político en donde aparece la necesidad de contar con “dispositivos participativos” que funcionan como instancias de consulta y escucha de los ciudadanos. En tal sentido, el ámbito local, tanto como el barrio o el territorio aparecen como espacios privilegiados de la política.

En cuanto al PP en Argentina, cabe mencionar que sus orígenes se remontan a la crisis económica, social y política del 2001, tiempos de profundos cuestionamientos a la dirigencia entendida como crisis de representatividad. Al mismo tiempo, se presenta como la búsqueda de una alternativa frente a las políticas neoliberales imperantes en la época:

“No es casualidad que el presupuesto participativo haya sido una de las respuestas que, desde el Sur, se plantaron como alternativa al neoliberalismo rampante, que a través del autoritarismo primero, así como de la esterilización del modelo de representación política tradicional después, intentó perpetuar el andamiaje neoliberal con sus políticas de ajuste, privatizaciones, desregulación de los mercados y apertura indiscriminada de la economía en favor del capital especulativo.” (Martínez y Arena, 2013: pág.6)

A partir de allí, y con el municipio santafesino de Rosario como pionero en 2002, se fue expandiendo por todo el país, especialmente entre 2008 y 2010, alcanzando la cifra de 48 municipios que implementaban PP en 2011.

En cuanto a sus características en Argentina, diversos estudios analizan experiencias de casos de PP, entre ellos, Ybes Cavannes (2005), Sonia Ramella (2014), Rocío Anunziata (2011). Éstos coinciden en la gran diversidad de formas de implementar el PP, ya sea en cuanto a la distribución de sus recursos, las normas que rigen sus procedimientos, los actores protagonistas de la participación.

Respecto a los marcos legales, son también heterogéneos. Si bien el antecedente del art. 75, inc.22 de la Constitución Nacional le otorga un marco, brindándole jerarquía a los pactos y tratados internacionales, destacándose el art. 31 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, a nivel nacional no existe una ley que explícitamente lo promueva. A nivel provincial aparece mencionado el tema en Cartas Orgánicas y en una ley en el caso de la Provincia de Entre Ríos.

En el caso de la provincia de Santa Fe, en 2011 se registraron 8 experiencias de PP, entre ellas la de Rafaela. Aquí es importante recordar que los municipios no son autónomos, por lo que no pueden desarrollar sus Cartas Orgánicas. De todas formas, es a nivel municipal donde se identifican ordenanzas y decretos que reglamentan, en diversa medida, su accionar.

En función de lo mencionado, es posible plantear que la incorporación del PP en Rafaela se dio en

un contexto de expansión de esta herramienta a nivel nacional.

La política pública del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa:

Un repaso en cuanto a sus diversas etapas:

Desde la promulgación de la ordenanza N° 4.133 en 2007 hasta la puesta en marcha del proyecto a mediados de 2008 es posible identificar una primera etapa que denominaremos Construcción del problema. Y luego diferenciaremos 3 etapas en cuanto a su implementación:

-desde septiembre de 2008 a diciembre de 2011: se suceden 3 ediciones de Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa de carácter barrial

-desde 2011 a 2014: se lleva adelante la división del Presupuesto Ciudadano: el Presupuesto Ciudadano social, cultural y ambiental que se desarrolla de manera anual, mientras termina casi en forma total la ejecución de obras barriales, que asume el nombre del Presupuesto Ciudadano de obras de infraestructura

-desde 2014 hasta 2015: se pone en marcha el Presupuesto Ciudadano Urbano

La construcción del problema

El proyecto Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa (PCdGP) se inicia en la ciudad de Rafaela en el año 2008, si bien las discusiones en el Concejo Municipal en relación a la temática comenzaron un tiempo atrás. En esa oportunidad, el partido socialista, opositor a la gestión de gobierno introdujo la temática proponiendo su incorporación bajo un esquema prácticamente similar al que se venía implementando en la ciudad de Rosario. Aquí es importante destacar que dicha ciudad fue la primera en incorporar esta práctica en su esquema de gobierno en 2002, convirtiéndose en referente obligado de las que llegaron posteriormente. Otra cuestión relevante es que el partido en el gobierno que lo implementó en esa ciudad santafesina se trató del socialismo. El proyecto no pasó de discusiones en el ámbito de la Comisión de gobierno y no obtuvo el aval necesario para su despacho y posterior tratamiento sobre tablas.

En cuanto al contexto nacional, cabe mencionar que si bien durante el 2002 al 2007 el crecimiento de municipios con presupuesto participativo (PP) fue gradual, a partir del 2008 y hasta 2010 se dio un fuerte crecimiento, que luego empieza a frenarse.²⁷. Para los estudiosos del PP esta situación está

²⁷ A nivel internacional se distinguen 3 etapas: 1) Experimentaciones en Brasil (sobre todo en Porto Alegre), de 1989

asociada al hecho de que durante el año 2011 se elegían autoridades locales en gran parte del país, y resulta que en contextos de incertidumbre política, como lo son los años en los cuales se eligen intendentes, es poco probable que se asuman proyectos de gran nivel de transformación e innovación, dado el periodo de madurez, ajustes y aprendizajes que implican. (Martínez y Arena: 2013, pág. 14)

Asimismo, consideramos importante señalar que durante esos años la Argentina vivió un periodo de crecimiento propicio para la inversión. Al mismo tiempo, en el año 2008 se produce un primer cimbronazo a nivel económico y político conocido como “el conflicto con el campo” y la “lucha por las retenciones” donde el gobierno nacional y sectores de la dirigencia agraria se disputaron el reparto de las rentas generadas por el alza de los precios internacionales de los commodities entre cada una de las partes. Esta situación trajo aparejada una fuerte ruptura en la sociedad, la que se dividió entre aquellos que “estaban a favor del campo” y los “que estaban a favor del gobierno”, dirigido en ese momento por la justicialista Cristina Fernández de Kirchner. En una ciudad como Rafaela, con una fuerte influencia del sector de los agronegocios, esto impactó a nivel local, donde se llegó a algunas manifestaciones de repudio a la dirigencia política por sus vinculaciones con el gobierno nacional. Si bien estos “escraches” fueron condenados desde el Concejo Municipal y desde el Consejo Consultivo Social, ámbito de participación de diversos sectores institucionalizados, el conflicto implicó la salida del gabinete municipal de la secretaria de educación, que provenía de la dirigencia agraria. 28

Consideramos importante señalar esta cuestión, dado que entendemos que produjo una situación de tensión política a nivel local, de fuerte cuestionamiento a la dirigencia, y desde nuestro planteo resulta un antecedente a tener en cuenta en la incorporación del PCdGP, que se definía como herramienta de fortalecimiento de los lazos con la sociedad civil.

En tal contexto, la iniciativa que fuera presentada un año atrás y desestimada por el justicialismo, se presentó en el proyecto de ordenanza presupuestaria que el oficialismo elevó al Consejo Municipal para el ejercicio 2008, y la idea del PP volvió a aparecer en escena.

Desde el ejecutivo, un funcionario municipal relacionado a la temática, planteó la influencia del escenario político en la decisión de retomar la temática desde la gestión:

“había cambiado el escenario político en el sentido de que había una evolución en el

hasta 1997, 2) Masificación en los diferentes estados de Brasil, desde 1997 hasta 2000, 3) Expansión por fuera de Brasil y gran diversificación, a partir de 2000. Es en esta última etapa en que se ubican las primeras experiencias de PP en Argentina. (Cabannes 2205 en Martínez y Arena, 2013: pág. 14)

²⁸ En tal situación se condenaba la adherencia del intendente a un documento del Consejo Nacional Justicialista que repudiaba el accionar de ruralistas en las protestas. <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/06/24/regionales/REGI-01.html> (opción consultada el 26/2/2017)

debate, un cambio en el gabinete, un cambio en el Concejo, y por más que las elecciones habían ratificado con el voto popular a los actuales (por el oficialismo)...había una voluntad política de profundizar el debate...nos molestaba que nos quieran correr con algo que era nuestro, que lo habíamos implementado ya en otro formato...corrernos por izquierda con el modelo rosarino, nos obligó a nosotros a ser mejores” (Mirabella, R., 2017)

Este planteo nos permite introducir al menos dos aspectos relevantes en nuestro caso. Por un lado, la necesidad de quienes conducían el Estado de tener la iniciativa, de liderar el debate en la agenda pública. Esa capacidad política que pone en valor la “política en tanto acción”, es decir, tal como lo planteábamos desde la mirada de Sotelo Maciel (2013), implica reconocer el carácter conflictivo del orden social. Se expresa aquí una lucha de poder por la iniciativa política de una temática que representaba la idea de innovación en la gestión pública. En esta puja, la elite gobernante argumentó la existencia previa de mecanismos de presupuesto participativo en la ciudad, señalando espacios donde se discutían fondos públicos. En palabras del funcionario “*no queríamos que nos robaran la bandera de la participación*”. Y por otro lado, subyace la puesta en valor de la construcción local de una propuesta superadora, la capacidad endógena del territorio: “*no había voluntad de extrapolar la experiencia, de copiarla, se empezó a pensar en un formato diferente para Rafaela, teniendo todos estos antecedentes y este debate en el Concejo Municipal.*” (Mirabella, R., 2017)

Construyendo el presupuesto participativo hacia el interior del Estado:

Finalmente, y tal como describíamos en párrafos anteriores, el esquema de presupuesto participativo en Rafaela se implementó a partir de una iniciativa del poder ejecutivo. El instrumento legal para la puesta en marcha estuvo dado por el artículo 9 de la ordenanza N° 4.133 de 2007 que estipulaba el presupuesto municipal para el ejercicio 2008 y que establece que:

Art. 9º) El Departamento Ejecutivo Municipal ejecutará entre el cinco por ciento (5%) y el diez por ciento (10%) de su Presupuesto total anual, afectando el mismo a gastos cuya ejecución requiera de la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil, a fin de definir en forma conjunta con el Municipio el destino de esos fondos. (Concejo Municipal de Rafaela, 2007)

El área encargada de poner en marcha el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa fue la recientemente surgida Secretaría de Gestión y Participación.

Con el liderazgo del secretario del área se inició un proceso de revisión acerca de las cuestiones

esenciales que implicaban los presupuestos participativos, es decir, *“un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales.* (Martínez C. y Arena E.: 2013, pág. 14)

En esta reflexión se consideró fundamental la construcción de una propuesta vinculada a las tradiciones locales. Tal como es posible rastrear en los medios de comunicación, el Secretario de Gestión y Participación expresaba que

“el gobierno local posee desde hace más de 15 años mecanismos para discutir con las instituciones la asignación de fondos específicos, como el caso de las Comisiones Municipales Asesoras de Entidades de Bien Público, de Discapacitados, de Cultura y de Deportes, así como los fondos destinados al SAMCO, fondos para becas, de asistencia escolar (Fondo de Asistencia Escolar, FAE), el Fondo de Fortalecimiento Institucional, y aquellos destinados al ITEC (Instituto Tecnológico de Rafaela)” (Mirabella, R., 2017)

Como señalamos previamente aparece tanto el planteo de la importancia de los antecedentes respecto a espacios previos de participación ciudadana como de una forma particular de entender el presupuesto participativo.

Presupuesto con adjetivos:

Para profundizar nuestra mirada “hacia adentro del estado” tomamos en este apartado la ingeniería institucional del PP local, siguiendo el análisis de Ramella (2015) quien señala cuatro dimensiones: la normativa, territorial, financiera y participativa.

En cuanto a la normativa, implica analizar los criterios según los cuales se codifica o no la metodología de implementación. La territorial, tal como su nombre lo indica, hace referencia a la organización del territorio, por ejemplo, estableciendo zonas, distritos, barrios. La financiera, alude a los mecanismos de cálculo y asignación de recursos económicos mientras que la participativa señala los criterios en cuanto a quienes intervienen y cómo se estructura esta cuestión.

- Lo territorial: El barrio y las comisiones vecinales:

El PP local se estructuró territorialmente a partir de la unidad barrial, otorgándole un rol privilegiado a las comisiones vecinales desde la dimensión territorial. Al hablar de comisiones vecinales hacemos referencia a organizaciones de la sociedad civil encargadas de mediar entre el

municipio y los vecinos. Las mismas están reguladas por Ordenanza Municipal (N° 3139 de 1998 y 3521 de 2002) que establece, entre otras cuestiones, que sus dirigentes son elegidos por los propios vecinos de los barrios de manera democrática cada dos años. Se trata de personas que acreditan domicilio en cada uno de los barrios, quienes ad honorem ejercen sus funciones. A su vez, estas organizaciones sociales se agrupan en una Federación de Entidades Vecinales (FEV) entre los propios vecinalistas.

En el caso de Rafaela, existe una importante tradición de vecinalismo, que durante un periodo incluso alcanzó a constituirse como partido político local llegando a conducir el municipio, liderados por el intendente Rodolfo Bienvenido Muriel. Si bien su mandato culminó con la intervención municipal por una causa de fraude y corrupción, sus logros en la concreción de importantes obras públicas (en especial, de pavimento) en los barrios de la ciudad representaba un activo de la experiencia local.²⁹ Al mismo tiempo, esta experiencia de trabajo desde lo barrial, unido a la identificación de un fuerte sentido de pertenencia con “el barrio” fueron antecedentes importantes al moldear el PP local.

De esta manera, a partir del liderazgo de la Secretaría de Gestión y Participación, el ejecutivo local llevó adelante el diseño del PP con particularidades propias. La primera de ellas fue la decisión de trabajar con el barrio como unidad territorial, no generando sectores, distritos o zonas, como en otras experiencias. En tal sentido, se les asignó a las comisiones vecinales un rol fundamental en cuanto a la comunicación con los vecinos y un rol privilegiado al momento de tomar determinadas decisiones, tal como funciona la figura del “delegado” en otros casos.

- Dimensión normativa:

Sostiene Ramella (2015) de acuerdo a un estudio realizado durante 2011, de las 48 experiencias de presupuesto participativo registradas a nivel nacional, 23 de ellas contaban con una reglamentación a través de un instrumento jurídico y una por reglamento interno dictado por el equipo técnico municipal. La autora diferencia a los instrumentos legales como formales e informales, señalando que en los primeros es posible identificar documentos escritos codificados, mientras que en los segundos se trata sólo de reglas de juego conocidas por los actores.

²⁹ Rodolfo Bienvenido Muriel gobernó de manera ininterrumpida desde 1959- 1973 en nombre de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y desde 1983 a 1991 en representación del “Movimiento de Afirmación Vecinalista” (MAV). Entre sus realizaciones más importantes se contabiliza: la creación del Instituto Municipal de la Vivienda desde donde se emprendió una activa política habitacional, los comienzos de obra del actual edificio municipal y la pavimentación de centenares de cuadras de la ciudad. Además, comenzó la obra de cloacas y la creación de una planta depuradora de efluentes, la creación del Liceo Municipal «Miguel Flores» y la transformación del Viejo Mercado en Terminal de Ómnibus.

En el caso local, se observa un “paraguas normativo” representado por un artículo en la ordenanza de Presupuesto Municipal que se vota cada año, y que precedió a la primera implementación. La primera de ellas fue en 2007, en el art.9 de la ordenanza N° 4.133. Y luego fue ratificada año a año desde 2008 hasta la fecha, introduciendo un cambio al nombrar explícitamente el nombre que recibió el proyecto a partir de su implementación:

Art. 8 El Departamento Ejecutivo Municipal ejecutará entre el 5% (cinco por ciento) y el 10% (diez por ciento) del total de sus recursos corrientes anuales presupuestados de la Administración Central, efectuando el mismo al Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, cuya ejecución requiera de la participación de ciudadanos e instituciones representativas de la sociedad civil, con el propósito de definir en forma conjunta con el Municipio, el destino de los fondos.” (Concejo Municipal de Rafaela, 2008)

Si bien en términos políticos no generó grandes discusiones, esta introducción genera un cambio sustancial, ya que restringiendo su imputación al “Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa” de alguna manera excluye la posibilidad de justificarlo teniendo en cuenta otros fondos que el municipio afecta a la discusión con instituciones representativas de la sociedad civil.³⁰ Además es posible identificar un reglamento interno, elaborado por el equipo técnico municipal y luego compartido con la ciudadanía.

La metodología que se repitió durante las primeras tres ediciones y la del año correspondiente a las modificaciones, no ha sido ratificada por ordenanza municipal ni por un decreto del ejecutivo.

Es posible rastrear la existencia de actas de asambleas vecinales donde se detallan los debates y reclamos puntuales, así como el registro de las personas asistentes. Luego a medida que el proceso se fue ajustando en función de instancias de evaluación, se construyeron actas de reuniones específicas con las comisiones vecinales donde se arribaban a acuerdos puntuales acerca del diseño y ejecución de las obras.

Dada su amplitud y generalidad, el diseño del esquema adoptado consistió en una propuesta del ejecutivo municipal, que si bien consensuada con las comisiones vecinales, no implicó la formalización de un reglamento expreso, hecho distintivo que a lo largo de la experiencia fue un gran facilitador de los replanteos del propio esquema surgidos de instancias de evaluación y monitoreo.

- La dimensión financiera:

³⁰ Ordenanza Municipal N°4316, 1/1/2010 que regula el presupuesto 2010;

Al momento de discutir la asignación de montos para cada barrio, debate abierto realizado con cada presidente de las treinta y siete comisiones vecinales (por entonces uno de los barrios aún no estaba constituido como tal), no hubo acuerdo en cuanto a los criterios a priorizar para la distribución de los mismos. La propuesta planteaba su determinación en función de porcentaje de cumplimiento en pago de impuestos, necesidades insatisfechas, cantidad de habitantes, necesidad de obras pendientes, población vulnerable o una combinación de criterios, entre otros. Frente a ello se definió que los fondos se asignarían en función de las necesidades, independientemente de las características de la población, ejecutando una obra por barrio. De esta manera, se beneficiaría un criterio de equidad de acuerdo a la necesidad, hecho reflejado en las obras que se ponían a consideración de cada barrio. En cuanto a qué implicancias tiene hablar de “necesidad”, citamos el texto de Ramella (2015) en donde se señala respecto a la experiencia local el siguiente argumento:

“Respecto a la distribución del dinero, lo que planteamos es que colocamos por delante la necesidad antes que el monto. Es decir, existen barrios que necesitan obras más costosas que otros y no necesariamente por la situación económica de la población. Por ejemplo, en la edición 2009, la obra más costosa fue un desagüe en un barrio de clase media. De todas formas, se fija un monto mínimo y máximo estimativo y flexible por año. Si tenemos que hablar de un criterio que defina una situación en casos específicos es el de la equidad (...) (Ramella: 2015, pág. 122)

En términos de la analista, el PP local es clasificado en la relación a la asignación de los recursos como “indefinido o ambiguo” (Ramella: 2015, pág. 121) ya que la asignación de fondos públicos entre las áreas operativas no necesariamente conlleva como finalidad provocar un impacto redistributivo hacia las zonas más vulnerables.

-Desde mediados de 2008 hasta 2011:

Durante estos años se llevaron adelante tres ediciones del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa con un formato similar que fue incorporando modificaciones en función de instancias de evaluación y reflexión.

Las etapas que se desarrollaban eran las siguientes:

- Asambleas vecinales
- Elaboración técnica de los proyectos
- Selección de los proyectos. Escrutinios. Plan de obras y servicios
- Ejecución de proyectos

La primera etapa consistía en la realización de *Asambleas Vecinales* en cada barrio, donde se planteaban reclamos, necesidades y propuestas. Cabe destacar que durante la edición 2009 esta primera etapa se realizó sólo con las comisiones vecinales en reuniones que tenían lugar en el edificio municipal, pero luego la reflexión del equipo municipal planteó la necesidad de ampliar las instancias de participación hacia los vecinos en general, por lo que se pusieron en marcha asambleas en cada sede vecinal. Respecto al personal encargado de llevar a cabo esta tarea, según se plantea en el documento presentado ante el Senado de la Nación,

*“Una cuestión importante a destacar, es que los equipos municipales que desarrollaron estos encuentros en cada uno de los barrios, estaban conformados por profesionales de la Secretaría de Gestión y Participación, y por personal de las diversas áreas del municipio (Obras Públicas y Privadas, Gobierno, Educación y Cultura, Hacienda, Espacios y Servicios Públicos) y por los funcionarios del gabinete. Este esquema, implementado a partir de la decisión política municipal de encarar el proyecto, implica que parte de la estructura municipal se desempeñe en el territorio, escuche a los vecinos, responda reclamos y actúe como facilitador del proceso.”*³¹

Luego de esta instancia, tenía lugar la segunda etapa de *Elaboración técnica de los proyectos*. La misma se llevaba adelante a través de encuentros entre gran parte de los funcionarios del gabinete, donde se hacía lectura de las actas de las asambleas que detallaban los problemas e ideas esbozadas por los vecinos. Estos insumos se utilizaban para definir los proyectos para cada barrio.

La tercera etapa era la de *Selección de los proyectos*. Para ello el equipo municipal diseñó una encuesta en la cual se describían las propuestas para cada barrio, que iban acompañados por una foto que en general contenía un fotomontaje que mostraba cómo iba a quedar el proyecto final. Ya que la unidad territorial era el barrio, se construían 37 (luego 38 al sumarse un barrio más a la geografía urbana) modelos distintos, lo que implicaba un gran esfuerzo de gestión para el área de Arquitectura del municipio, que a su agenda habitual de trabajo debió incorporar la realización de gran cantidad de propuestas. También era un desafío el diseño gráfico de cada una y la impresión de tantos modelos diversos, a los que se sumaba la complejidad de distribuirlos en cada barrio. Esta última tarea estaba a cargo de un equipo municipal que recorría casa por casa llevando cada una de las encuestas, función que en algunos casos estuvo a cargo de las comisiones vecinales.

³¹“Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, Municipalidad de Rafaela.” Banco de Experiencias Locales de Universidad Nacional de Quilmes, http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=899&op=view&cmd=related

En cuanto al proceso electoral, el voto se estipuló por familia, que eran las encargadas de leer la encuesta y priorizar una propuesta a través de la realización de una marca en el troquel que contenían y llevarla a las urnas que se ubicaban en las sedes vecinales. Finalmente, luego de un periodo de 10 o 15 días se realizaban los escrutinios barriales, en actos públicos encabezados por funcionarios públicos y dirigentes vecinales. Durante la edición 2011 tuvo lugar una experiencia innovadora que fue la incorporación del sistema de voto electrónico. La misma se implementó en 5 barrios de la ciudad: San Martín, Mosconi, Italia, Martín Fierro, Alberdi e Italia. En cuanto a la logística, esto implicó un esfuerzo mayor, generando instancias de capacitación previas en las sedes vecinales donde se explicaba el funcionamiento del sistema. Por otro lado, tal como se menciona en el documento de trabajo interno “Informe de la experiencia del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa”³², utilizar este mecanismo cambió una regla en cuanto a quiénes podían elegir proyectos, ya que se pasó de la instancia del voto familiar al voto de los residentes en el barrio mayores de dieciocho años y además, se estableció un único día para la elección, a diferencia del sistema tradicional de diez días.

Finalmente, los resultados de los escrutinios determinaban el plan de proyectos a ejecutar. De esta manera, 37 y luego 38 proyectos que se sumaban a la agenda de tareas de cada área municipal.

Durante este esquema, según el Informe citado, se llevaron adelante más de 153 proyectos:

- 47 obras infraestructuras barriales
- 36 obras de remodelación de sedes vecinales
- 9 construcciones de sedes vecinales
- 1 salón usos múltiples pileta municipal
- 1 sala de velatorios comunitaria
- 16 Centro Tecnológicos Barriales
- 37 programas de talleres culturales y educativos
- 14 revitalización de Espacios verdes
- 28 mejoras en la vía pública
- 7 Playones polideportivos
- 4 obras de construcción de Ciclovía

La ejecución del Presupuesto Ciudadano implicó que barrios con población en condiciones de

³² Documento de Trabajo interno de la Subsecretaría de Gestión y Participación, “Informe de la experiencia del Presupuesto Ciudadano de Gestión y Participación 2009-2012”. Autora: Alfaro, Ma. Belén. Febrero 2014.

vulnerabilidad social recibieron obras de mayor envergadura y costo, pero también en barrios “de clases media” pudieron ejecutarse obras pendientes como etapas de desagües.

De esta manera se fue generando una modalidad con ciertos aspectos similares al funcionamiento de otras experiencias como por ejemplo la realización de asambleas, el planteo de propuestas a los vecinos, la votación ciudadana. Sin embargo y desde sus comienzos presentó rasgos distintos que lo diferenciaron, aspecto definido como objetivo al momento de implementar el mecanismo, hecho que se reflejó además en el nombre que adopta: “Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa”. Según sostienen referentes del equipo técnico, el nombre implicó plantear el concepto de “ciudadanía”, entendiendo la universalización de una experiencia previa de marcada participación a partir de las instituciones; hacia un esquema que promovería la participación de los vecinos más allá de su pertenencia a alguna organización en particular, intentando llegar “al vecino de a pie”. Este objetivo se planteó fundamentalmente en la llegada “casa por casa” de las distintas opciones a votar por barrio, más allá de la asistencia a la asamblea vecinal, primera etapa del PCdGP.

Es preciso tener en cuenta que la crisis de legitimidad, de erosión de confianza respecto de quienes tienen la tarea de la representación, excedió a los dirigentes políticos, trasladándose a otras esferas de la dirigencia institucional. De esta manera, en la búsqueda por la participación de “ciudadanos comunes” se refleja la necesidad de traspasar la mediación de los dirigentes vecinales en la generación de vínculos directos con los vecinos. Tal como plantea Anunzziatta (2011) se trata de la apelación a un tipo de legitimidad basada en la proximidad, que plantea un lazo entre gobernantes y gobernados que niega su propio carácter constituyente, la idea a partir de la cual los gobernantes no solo deben asimilarse a los gobernados, sino disimular toda diferencia representativa.

-Desde 2011 a 2014:

Durante estos años se lleva adelante una “tematización” del Presupuesto Ciudadano, que separó proyectos sociales, culturales y educativos de la ejecución de obras públicas. De esta manera surgen el “Presupuesto Ciudadano Social, Cultural y Ambiental” y el “Presupuesto Ciudadano de Obras de Infraestructura”. En lo que refiere a los temas sociales, se trabajó durante tres ediciones consecutivas con la modalidad del Programa Talleres Barriales. Respecto a la cuestión de obras, la situación resultó mucho más compleja, donde influyeron los cambios políticos, institucionales y económicos.

Hacia finales de 2011, se produjo el cambio del equipo de gestión de gobierno. El justicialista Omar Perotti deja la intendencia a su “delfín” Luis Castellano, quien provenía de su mismo equipo político y venía desempeñándose como concejal de la ciudad desde 2001 al 2011. Gran parte del

gabinete municipal se mantuvo en funciones, aunque algunos de sus miembros pasaron a ocupar otro puesto.

En las áreas vinculadas al PCdGP, la Secretaría de Gestión y Participación disminuyó su rol en la estructura, pasando a ser Subsecretaría de Gestión y Participación a cargo de una profesional que venía desempeñándose en el equipo técnico, con dependencia de la Secretaría de Gobierno y Ciudadanía. El área perdía no sólo un rango en la estructura municipal sino un espacio de poder en la coordinación municipal, en la que el secretario saliente mantenía una notable influencia. En cuanto al diseño institucional, el área de Coordinación de Vecinales, que antiguamente dependía de la ex secretaria, pasó en un principio al organigrama de Obras Públicas, para luego ser asumida por la Secretaría de Gobierno y Ciudadanía.

La ex Secretaría de Obras Públicas fue dividida en dos secretarías: la de Obras Públicas, que conservó el Área de Estudios y Proyectos, Desagües, Ordenamiento vial, Electrotecnia e Inspección de obras, entre otras y por otro lado, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, bajo la cual se ordenaron las áreas de desarrollo urbano y urbanismo, señalización, obras privadas, vivienda, acceso al suelo y la neurálgica área para el esquema de PCdGP de Arquitectura, quien tenía a su cargo el diseño de los proyectos de intervención.

Luego del complejo año electoral que significó 2011, al momento de asumir el nuevo intendente, cerca de 20 obras elegidas por los vecinos en el PCdGP 2011 aún no habían comenzado. Esto se debió a diferentes motivos: procesos licitatorios fracasos o desiertos, lentitud en los procesos administrativos, escasez de recursos, y la idea de un “pacto tácito” entre el intendente saliente que luego de pasado la mitad del año, y habiéndose resuelto la intendencia para los futuros cuatro años, frenó las obras pendientes de manera de no condicionar los primeros meses de gobierno del intendente que asumiría en el mes de diciembre.

Tales situaciones influyeron en la revisión del esquema metodológico del Presupuesto Ciudadano, que estuvo impulsaba por un proceso de evaluación crítico entre los referentes del proyecto del gabinete al cual se sumó la visión de la titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda y un intendente electo de profesión arquitecto. El análisis giró en torno a la complejidad administrativa que el esquema generaba en la estructura municipal, dado la superposición de proyectos, el insuficiente margen de un año para la ejecución de los mismos por restricciones de tipo legal-administrativo³³, económicas y financieras, la baja calidad del diseño en función de ajustes a los presupuestos y la escasa visión de integralidad de los mismos, así como el agotamiento

³³ De carácter provincial, la Ley N° 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado y Ley Provincial de Obras Públicas N° 5188, Ordenanza N° 2535 (sistemas de contratación) y N° 2026 (Licitación Pública). Las mismas regulan plazos y procedimientos según el tipo de obra a ejecutar y los montos correspondientes.

de propuestas de escala barrial que pudiesen ser abordados a través del Presupuesto Ciudadano. Asimismo, había una clara diferencia en la ejecución de los proyectos sociales y de infraestructura. Los primeros no asumían gran complejidad, ya que implicaban la organización de diferentes talleres recreativos y educativos en las sedes vecinales a través de la contratación de docentes. Al contrario, para el esquema de obras era preciso tener en cuenta un plazo para el diseño, planificación presupuestaria y esquema de ejecución, definido de acuerdo a los montos de cada proyecto a ejecutar, lo que insume mayores coordinaciones y articulaciones.

Tales cuestiones generaron la decisión del ejecutivo de dividir el esquema en dos variantes. De tal manera, a partir de 2012 se llevó adelante el Presupuesto Social, Cultural y Ambiental y se continuó con la ejecución de las obras elegidas durante 2011, suspendiendo la nueva elección de propuestas.

Para el esquema social se diseñó una propuesta metodológica donde en una primera instancia se ponían a selección de las comisiones vecinales todas las propuestas de actividades de aprendizaje y capacitación, denominados talleres barriales; esas mismas comisiones se encargaban de priorizar 10 disciplinas (tejido, pintura sobre tela, tango, fotografía, gimnasia, ritmos latinos, entre otras). Luego se fue realizando un proceso de votación en cada barrio de la ciudad, en el que los vecinos seleccionaron dos opciones por barrio. Estos resultados guiaron la confección de la grilla de propuestas para cada barrio, tarea que se asumió desde la Subsecretaría de Gestión y Participación en coordinación con la Secretaría de Cultura. De esta manera, las propuestas recreativas y formativas, que antiguamente formaban parte de las opciones elegibles junto a las de obras públicas, se extendieron a todos los barrios de la ciudad, alcanzando la cifra de setenta talleres barriales que se pusieron a disposición de los vecinos sin costo, ya que los fondos para su ejecución provenían del Presupuesto Ciudadano.

Este esquema, con algunas variantes relativas en especial al proceso de selección de talleres por barrio, en el que adquirieron peso evaluaciones de alumnos, docentes, comisiones vecinales y equipos municipales, en detrimento de la opinión del vecino en particular, se conserva al momento de escritura de este trabajo (2017).

En términos de impacto y tal como señalan diversas fuentes, el número de participantes, crece año a año.³⁴

Al mismo tiempo se continuó avanzando en la ejecución de las obras que quedaron pendientes en la última convocatoria de 2011 mientras se avanzaba en una discusión sobre las posibles adaptaciones que tendría el mecanismo. Durante 2013 prácticamente se habían terminado las obras elegidas durante 2011, y llegaba el momento de comenzar a pensar en un nuevo proceso de selección de

³⁴ <http://www.rafaela.gob.ar/Nuevo/Noticias-amp.aspx?i=15484&txt=talleres%20barriales&index=&v=buscar>
Fuente: prensa municipal

obras.

-el Presupuesto Ciudadano Urbano:

Hubo diversos elementos que motivaron proponer un nuevo esquema de presupuesto participativo para el 2014 que se caracterizó por la definición de intervenciones en espacios públicos claves en la visión de ciudad.

Tal como hemos señalado sumado a las dificultades para la ejecución de las obras que respondían a múltiples variables, se empezó a reflexionar acerca de la necesidad de generar en la ciudad intervenciones más integrales, que superaran la escala barrial. De esta manera se tornaba necesario construir un esquema que pueda ser ejecutable sin tantas complejidades. Estos análisis comenzaron a darse dentro del equipo interno de la Subsecretaría de Gestión y Participación y luego con la Secretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, hasta arribar a una propuesta distinta de Presupuesto Ciudadano que se denominó “urbano”, por los alcances de ciudad que se intentó otorgarle.

También influyó una experiencia de debate acerca de temas urbanos acaecida durante la realización del Plan Estratégico de Rafaela. En esa circunstancia se había profundizado sobre “lo urbano” a través de la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano Territorial 34. Por otra parte también tuvieron relevancia las reflexiones en torno al proceso de Agenda Estratégica, que había promovido la discusión sobre la planificación del territorio. Por último, sin ser exhaustivos, en la definición de la propuesta gravitó la tradición de los rafaelinis por el uso de los espacios verdes, cuestión que se expresaba en la ocupación durante los fines de semana de las plazas, bordes de la ciclovía y colectoras de la Ruta N° 34 por parte de familias y grupos de amigos.

El diseño del proyecto implicó desde el comienzo la decisión del ejecutivo municipal de definir espacios a intervenir. Esta tarea estuvo a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, y como plantea su secretaria, existió una instancia de definición de espacios que en principio se dio dentro del gabinete municipal. Pero teniendo en cuenta que las comisiones vecinales eran socias centrales del esquema, la definición final de los espacios sobre los cuales se trabajaría se tomó en intercambio de ideas con los principales referentes de la Federación de Entidades Vecinales. Allí quedaron definidos siete espacios públicos que serían objeto de debate en el nuevo Presupuesto Ciudadano Urbano.

“Dichos espacios que se ponen a discusión tenían que ver con lugares de la ciudad con un importante potencial de crecimiento, generalmente ubicados en la periferia y que requerían de un proyecto de revitalización capaz de generar impactos de importante envergadura para

toda la ciudad. A diferencia de la escala territorial en la que se venía trabajando en las ediciones anteriores, la propuesta en esta oportunidad pasaba por superar la mirada barrial, y que todos los vecinos puedan comprometerse con generar una visión integral de los espacios públicos y de la ciudad...el énfasis en los espacios públicos se basa en el hecho de que son entendidos como lugares estratégicos y democráticos constitutivos de la trama urbana y social, que son lugares que nos identifican como comunidad y que permiten una mejora en la calidad de vida urbana, entre otros factores.” (Davicino, M. J y Alfaro, M. B, 2014: pág. 13)

De este modo en la selección de los lugares había una apuesta a la construcción de espacios públicos de calidad y una idea de transformación de la trama urbana. En tal sentido, además de su potencialidad se trató de sitios que estaban en condiciones legales de intervención (en cuanto a la posibilidad de intervención concreta por tratarse de un terreno municipal o bien en condiciones legales de uso) ubicados en distintos sectores de la ciudad.³⁵

Según se analiza en el estudio mencionado, a través de la decisión política del Intendente de la ciudad, se planteó el objetivo del diálogo como premisa fundamental del proyecto. Esto implicaba fundamentalmente destinar tiempo para trabajar el proceso de la participación, en detrimento de la necesidad de mostrar la obra terminada

Desde el equipo técnico de la Subsecretaría de Gestión y Participación se definieron los detalles específicos, que en términos de etapas del proceso era similar al esquema barrial, pero que implicaba una forma de encararlas que significaba un desafío desde lo metodológico. Aquí nuevamente se hace presente la impronta local: la intención de generar una propuesta acorde a las características de la comunidad rafaeline a la que se le incorporaron técnicas novedosas de planificación participativa. Respecto a ello es importante destacar la llegada al equipo técnico de la subsecretaría de una profesional con estudios en planificación urbana.

Finalmente se contemplaban cuatro etapas que consistían en:

- 1° “Foros de ideas”
- 2° Elaboración técnica de los anteproyectos
- 3° Selección de los proyectos
- 4° Ejecución de obras

Los “Foros de Ideas” eran espacios de planificación participativa abiertos al público en general en

³⁵ Los espacios fueron: 1. Intervención Urbanística Champagnat; 2. Av. E. Salva; 3. Galpón N.C.A; 4. Parque Balneario; 5. Cordón Verde Suipacha – Av. Williner – Plazoleta Suiza; 6. Av. Podio y conexión con espacios verdes; 7. Av. Aristóbulo del Valle. Para visualizar su ubicación en la ciudad acceder al mapa urbano: <http://www.rafaela.gob.ar/nuevo/Seccion.aspx?s=100>

diversos sectores territoriales, que tenían como objetivo hacer diagnósticos de cada espacio y proponer ideas y usos que se utilizarían como guías para la elaboración posterior de los anteproyectos técnicos. En esa instancia se invitaba a todos los vecinos a discutir proyectos sobre los siete espacios públicos seleccionados. Esa metodología implicó un trabajo conjunto, en mesas de debate por proyecto a discutir, basado en el diálogo entre los técnicos conformados por equipos de jóvenes profesionales de la arquitectura, algunos empleados municipales y otros externos que se sumaron al proyecto y vecinos, mediados por la figura del facilitador, que era una persona con aptitudes de escucha activa y con capacidades de motivar la participación de los presentes. Estos últimos eran empleados de la estructura municipal de diversas áreas, en su mayoría profesionales que estaban cursando la Maestría en Desarrollo Territorial de UTN.

Los foros comenzaban con una presentación a cargo de los funcionarios políticos referentes del proyecto, quienes explicaban el objetivo del encuentro. Luego comenzaba el trabajo en grupo en cada mesa a través de la realización de un diagnóstico sobre el sector, compartiendo miradas y percepciones sobre el uso y estado actual de cada espacio. Se buscaba traspasar la situación de queja o reclamo inicial, para plantear una idea de futuro. Para facilitar esta tarea se utilizó el recurso de planos, stickers y post-its para poder identificando determinados aspectos de los espacios (tales como lugares de esparcimiento, áreas de conflicto, sectores para la circulación de peatones y ciclovía, entre otros).

En relación a esta tarea, la Secretaria de Desarrollo Urbano planteó que en cuanto al rol del área que conducía, se intentaba

“...que el proyecto transmita una idea de transformación, que no es fácil porque es una concepción de diseño que después se materializa en la realidad y más con la participación de la gente, que es ir también dirigiendo a la gente, tratar no encasillarla en una idea, pero sí conducirla para que piense un poco más allá de lo sencillo y de lo simple, involucrarlos más en el problema que tiene el lugar” (Nizzo, M.: 2017)

Sumado a los “foros territoriales” que fueron cuatro, uno en cada cuadrante de la ciudad, se agregaron 3 “foros sectoriales”, los cuales promovieron la participación de colectivos específicos: los adultos mayores, como agentes privilegiados al momento de pensar la accesibilidad de los espacios y los jóvenes, sector más populoso de la ciudad, ya que el 48% de los habitantes de Rafaela posee menos de 30 años, y son además actores que difícilmente se acercan. Respecto a este último colectivo, además de realizar una convocatoria abierta a quienes deseen acercarse, invitando a centros de estudiantes, agrupaciones sociales, clubes, iglesias que trabajaban con jóvenes, se

realizó una instancia en coordinación con la carrera de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe con sede en la ciudad.

Luego de finalizada la primera etapa de foro de ideas, el proyecto continuó con el diseño de los anteproyectos, proceso monitoreado por las áreas de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, quien supervisó los aspectos técnicos y económicos de las iniciativas y por la Subsecretaría de Gestión y Participación, área de coordinación general del proyecto, quien junto a facilitadores, se ocupó principalmente de identificar y controlar que los aportes de los vecinos sean contemplados en las propuestas. Asimismo, dada la importancia del proyecto en la gestión de gobierno, el propio intendente supervisó el proceso, realizando aportes y sugerencias.

Una vez construidos los anteproyectos tuvo lugar una presentación pública en la que se convocó especialmente a todos aquellos que habían sido parte de las discusiones en los foros. En un esfuerzo de logística se entregaron invitaciones personalizadas que se repartieron casa por casa, que buscaban sostener el nivel de participación. Asimismo, un rasgo característico al mostrar los proyectos fue que se realizaron presentaciones animadas, recurso técnico que permitía visualizar los espacios tal cual se encontraban y a continuación cómo iban a quedar luego de la intervención. Esto ponía de manifiesto la idea de transformación y de verdaderas intervenciones urbanas.

Posteriormente para difundir cada uno de ellos se elaboraron diversos soportes de comunicación: folletos, spots audiovisuales, y especialmente, un esquema de recorridas por el territorio a cargo de todo el gabinete municipal, que casa por casa se encargaron de divulgar el presupuesto ciudadano, cada proyecto en particular y el sistema de votación que definiría su selección. En definitiva, por más que algunos funcionarios no estaban directamente involucrados en el proyecto, asumieron por decisión del intendente las recorridas de difusión por el territorio.

En cuanto a la etapa de selección de las propuestas, se llevó adelante durante 10 días a través de un sistema de voto electrónico que estuvo a cargo de equipos de personas jóvenes que recorrieron diversos espacios públicos y sitios de convocatoria de público para invitar a la ciudadanía a votar. Si bien la votación estaba inicialmente prevista con una duración de 7 días, el gran interés que despertó en la ciudadanía, tal vez por la utilización de este mecanismo novedoso de votación, se extendió algunos días más.

El resultado arrojó más de 8.000 personas que participaron de la elección y 4 proyectos priorizados: en primer lugar, fue elegido el Parque Balneario Municipal, le siguió la obra de Refuncionalización de los Galpones del Nuevo Central Argentino, en tercer lugar, el Paseo de la rambla Ernesto Salva y finalmente el Paseo Av. A. del Valle.

Esta selección generó que el Ejecutivo designara fondos específicos en el proyecto de ordenanza que elevó al Concejo Municipal para 2015, planteando la suma de \$14.000.000 destinado a ejecutar

estas obras. Si bien se trataba de una importante suma en el presupuesto municipal, contemplaría la ejecución de primeras etapas.

La aprobación en el Concejo de esta partida no generó inconvenientes, seguramente a raíz de la relevancia del proceso participativo que se había llevado adelante.

Finalizado el año 2014 y el proceso de debate y discusión llegaba a su fin. Sin embargo, recién hacia mediados de 2015 se puso en marcha el proceso administrativo. Una de las cuestiones que pueden haber influido es en el liderazgo del proceso, que en cuanto al diseño del esquema participativo era claramente coordinado desde la Subsecretaría de Gestión y Participación. Una vez resuelto este tema el proceso quedó sin una conducción clara en cuanto a la coordinación de los procesos administrativos necesarios para la ejecución de las obras. Además, durante el año 2015 se celebraban elecciones de intendente y concejales, que pueden haber desviado la atención.

Una mirada sobre las capacidades estatales:

Tal como mencionábamos en el apartado teórico, analizamos las capacidades estatales a través del esquema de dotaciones de capacidades, lo que implica revisar los componentes constitutivos que la explican.

“La capacidad es una condición efectiva previa... Los que se denominarán componentes de la capacidad estatal, son a la vez las fuentes donde radica la capacidad y las manifestaciones observables de la misma. Se han identificado tres componentes principales, que pueden desagregarse en subcomponentes, observables e indicadores (Bertranou, J: 2012 en Bertranou, J.:2013: pág.18).

Como ya hemos planteado en el apartado metodológico, hemos seleccionado tres componentes: el vínculo actor estatal/otros actores, la legitimidad del actor estatal y las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, poniendo énfasis en las personas, la cultura organizacional, la estructura y procesos organizacionales y la estructura de coordinación. A continuación se analiza la información recolectada para cada uno de los componentes de la capacidad estatal:

El vínculo actor estatal/otros actores y la legitimidad del actor estatal:

Analizamos de manera conjunta ambos componentes, entendiendo que la descripción de los

vínculos entre el actor estatal y otros actores tiene una estrecha relación con la legitimidad del actor estatal.

Uno de los componentes centrales de capacidad estatal que hemos adoptado en nuestro estudio, siguiendo la referencia de autores como Oszlak (2006, 2011, 2013, 2014), Repetto (2004), Bertranou (2011, 2013), entre otros, es el vínculo del actor estatal con otros actores. Para ello, ponemos en juego indicadores vinculados al origen y trayectoria previa de los funcionarios, sus principales orientaciones en políticas públicas y los antecedentes de la organización en su vinculación con otros actores estatales. En vinculación a ello, se indaga sobre la legitimidad del actor estatal, a través del análisis de las normas que rigen la acción interorganizacional, las instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones, los acuerdos formales e informales de acción conjunta que estén vigentes, las experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios. Así como también la validación institucional de otros poderes del estado.

Tal como se planteó anteriormente, existe en la ciudad de Rafaela una vasta experiencia de articulación con actores de la sociedad civil: espacios institucionales promovidos desde el Estado local para el tratamiento de temáticas puntuales como las Comisiones Asesoras Municipales de Discapacidad, Entidades de Bien Público, Deportes y Cultura. Al mismo tiempo, tal como señalamos recientemente, es posible identificar una línea del equipo de gobierno que condujo el Estado estos últimos 26 años que planteó el diálogo y la articulación dentro de su agenda de trabajo.³⁶

a.-Vínculos actor estatal-vecinos y vecinalistas:

En lo que respecta a la vinculación con las comisiones vecinales, se observa una participación de estos actores, de manera individual, representando a sus propios barrios o a través de la Federación de Entidades Vecinales (FEV) que los nuclea, cuyos representantes son elegidos por los miembros que la componen. Una cuestión importante que consideramos aclarar es que la Ordenanza N° 3.521 que regula a las comisiones vecinales también alcanza a la FEV, lo que implica su reconocimiento y también la fiscalización de sus libros de actas, por lo que consideramos que existe un condicionamiento del propio Estado local para con esta organización intermedia, que tiene su origen en esta disposición.

³⁶Tal como señala el intendente Castellano: *“Para encontrar consensos, no hay otro camino que no sea el del diálogo. El diálogo es la única vía de solución de los conflictos, porque nada puede resolverse si no dialogamos con el otro... El diálogo a la hora de manejar la cosa pública no puede ser reducido jamás a una charla insustancial: hay que hacerlo fructífero y para eso hace falta tener una visión abarcativa del interés público...el diálogo no es sólo un modo de llevar adelante una gestión sino que es una profunda convicción política”* (Castellano, L. 2014)

La FEV participa del Consejo Consultivo Social, del Consejo de Seguridad, del Instituto Municipal de la Vivienda, en el Consejo de Administración del SAMCO. Asimismo, han estado presentes durante las reuniones del PER y durante las diversas etapas de la Agenda Estratégica. Pero además de tener presencia en los espacios institucionales, se visualiza una relación con el Ejecutivo Local de larga data, estableciendo un área dentro de su estructura para atender exclusivamente las demandas de este sector, el área de Coordinación de Relaciones Vecinales.

Se observa además una importancia en el vínculo con estos actores planteado por los distintos intendentes, quienes en general, mantienen un trato personal con estos referentes:

"como gobierno local, vamos a defender siempre dos formas de hacer las cosas: la inclusión y la participación. De los 38 barrios que tiene Rafaela, ya 34 tienen sede vecinal propia. No importa en qué barrio vivan los vecinos, todos tienen los mismos derechos. La ciudad no solo tiene que crecer con obras, sino también con una comunidad participativa....En cada vecinal late la democracia de Rafaela, gracias a sus comisiones y a los vecinos que se reúnen, que trabajan porque sienten vocación por el barrio y por la ciudad. Si en las vecinales no se hiciera ese trabajo, les aseguro que la ciudad no sería lo que es".
(Castellano, 2014)

Teniendo en cuenta estos antecedentes y según se consideraba la puesta en marcha del esquema de presupuesto ciudadano local, el acuerdo con las comisiones vecinales no resultaba una cuestión menor.

De tal forma, según relata el ex Secretario de Gestión y Participación, una vez encarada la decisión de tomar la iniciativa en la temática, se realizó una reunión durante 2008 con todos los presidentes vecinales donde se buscó poner en valor la experiencia previa de distribución de obras y servicios en cada barrio, que a través de un esquema informal venía desarrollando desde la gestión anterior (2003-2007) la Secretaría de Coordinación de Intendencia que tenía a su cargo el área de Coordinación de Vecinales. En dicho encuentro además, se promovió el debate acerca de algunos criterios que debían organizar la distribución de fondos por barrios: de acuerdo a la cantidad de habitantes por sector, según las necesidades insatisfechas o al porcentaje de pago de impuestos. Las opiniones fueron sumamente diversas, generando una situación conflictiva ante la cual luego el Ejecutivo decidió avanzar tomando criterios propios. En cuanto a la opinión de los dirigentes vecinales, el secretario del área consideró que *"se armó un lío fenomenal porque no terminaban de visibilizar qué era lo que queríamos plasmar"* (Mirabella, 2017). Sin embargo, una vez que el proyecto fue puesto en marcha su opinión cambió *"creo que rápidamente se dieron cuenta de lo que era y se apropiaron del proyecto"*. En el mismo sentido opinó una funcionaria del área: *"...las*

vecinales tuvieron un rol importante porque fueron a través de ellas que se baja el proyecto...tuvieron un lugar muy activo...hicieron uso de esto como una herramienta también para lograr proyectos que ellos tenían necesidad o pensaban que era prioritario para su barrio, osea, lo usaron.” (Allassia, 2017)

Este apoyo inicial que el sector del vecinalismo otorgó al Estado local, sin conocer en profundidad los alcances que el proyecto tendría, consideramos que fue un activo sumamente importante para la puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, no se trataba de un apoyo “automático” sino que el mismo estuvo condicionado por la ejecución de las obras elegidas.

Por otra parte, uno de los objetivos del PCdGP era generar una experiencia de participación que fuera más allá del vínculo con las comisiones vecinales. Esto se puso de manifiesto en la llegada casa por casa con las encuestas que definían las obras para cada barrio y también en la decisión, a partir de la segunda edición, de desarrollar las asambleas en las sedes vecinales en lugar de utilizar el edificio municipal. Si bien los registros de participación de las asambleas no demuestran una convocatoria masiva, permitían que ciudadanos que no formaban parte de ese espacio institucionalizado también puedan opinar sobre el barrio. Por lo tanto, esta inclusión de nuevos actores con voz en la toma de decisiones, implicó disputas en torno al espacio de poder que ejercían los vecinalistas, los cuales se vieron en la necesidad de reafirmar su rol a través del seguimiento detallado de cada etapa del proyecto. En estas tensiones en el ámbito territorial del barrio, las obras ejecutadas del PCdGP fueron a su vez, un recurso de poder para los vecinalistas, quienes embanderaban sus gestiones barriales a partir de ellas. Por eso mismo, la dilatación de los plazos de ejecución de los proyectos elegidos no sólo generaba impactos en la legitimidad del municipio, sino también en la de las propias comisiones vecinales.

Respecto a la modificación que proponía el Presupuesto Ciudadano urbano, el Ejecutivo local tuvo también la precaución de legitimar el proyecto previamente con las comisiones vecinales a través de la organización que las nuclea. Esto generó algunas tensiones, ya que, si bien se evidenciaba un agotamiento por los proyectos barriales que ya se habían ejecutado durante las tres ediciones, el nuevo esquema proponía una mirada de ciudad, “traspasar las fronteras barriales”. Sin embargo, más allá de algunas situaciones muy puntuales, el sector del vecinalismo acompañó el nuevo esquema municipal.³⁷ Según los registros de esta instancia, se observa que estuvieron presentes en

³⁷ Durante la presentación pública del proyecto del Presupuesto Ciudadano urbano, el presidente de la Federación de entidades vecinales expresó su agradecimiento para con el municipio por poner en valor la opinión y la participación del vecino rafaélino a la hora de pensar en las políticas públicas. Además, apeló a todos sus compañeros vecinalistas para pensar en el bien común de la ciudad por sobre los intereses de cada barrio para construir conjuntamente la ciudad que todos anhelan. (fuente: Prensa municipal <https://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Noticias-amp.aspx?s=17&index=310&i=10249&v=lista>)

los distintos Foros de ideas, especialmente cuando la localización de la reunión se realizaba en cercanías de sus barrios. En general, participaron de las mesas de discusión de los proyectos que los afectaban directamente, muchos de ellos liderando los debates. De todas formas, la apropiación del proyecto fue más marcada en relación a la cercanía física del espacio a intervenir. Una cuestión relevante es que, una vez seleccionadas las cuatro obras elegidas, desde la Federación de Vecinales se planteó al Ejecutivo municipal la necesidad de ir avanzando en la ejecución de las obras restantes, sin obtener ningún compromiso manifiesto.

En función de ello, podríamos decir que en la relación Estado local-comisiones vecinales, hubo autonomía del Estado para plantear un proyecto que los involucraba como actores centrales, margen de autonomía que estaba condicionado por la ejecución de obras. De tal forma que el Estado local a partir de su capacidad política, basada en los vínculos de confianza y en la trayectoria institucional, tuvo la autonomía para poner en marcha el proyecto. Autonomía que estuvo condicionada por sus capacidades administrativas en la ejecución de las obras elegidas.

b.- Vínculo actor estatal-otros actores

Respecto a la relación con otros actores, desde el Legislativo local se sucedieron durante el periodo de estudio la solicitud de informes de parte de la oposición bajo la modalidad de “minutas de comunicación”. Las mismas planteaban la necesidad de conocer las obras elegidas en cada barrio y el nivel de ejecución de cada una de ellas, así como conocer el nuevo mecanismo de Presupuesto Ciudadano Urbano.

En algunos debates parlamentarios aparecieron dudas acerca de la partida presupuestaria para el proyecto, que no tuvieron grandes repercusiones.

Es importante mencionar que durante la campaña legislativa de 2013, una candidata a concejal de la oposición por el socialismo, partido que considera como bandera de su gestión en la ciudad de Rosario al PP, planteó duras críticas al proyecto, expresando fundamentalmente la necesidad de ampliar la participación y de incorporar la variante del presupuesto participativo joven.³⁸ Desde lo institucional, no hubo ningún instrumento legal que acompañara estos cuestionamientos, pero de todas formas, pueden haber sido relevantes al momento de replantear el funcionamiento que se venía desarrollando. Lo que se pone en juego en este aspecto es la legitimidad del actor estatal, a partir de un cuestionamiento de la validez del proyecto que no tuvo resonancia en otros actores que

³⁸ Según sostuvo: "Planteamos un Presupuesto Participativo Joven, contemplando iniciativas que tengan relación con el pensamiento que los propios jóvenes tengan respecto a su rol en la sociedad". "Tanto en su presencia en los barrios como en iniciativas culturales, educativas, creativas". <http://www.diariocastellanos.net/noticia/-se-juegan-dos-modelos-tanto-en-rafaela-como-en-la-provincia-> en sus planteos, sostiene la necesidad de construir “espacios de participación genuinos” e incentivar el contacto “cara a cara” con los vecinos. Fuente: <http://diariolaopinion.com.ar/noticia/18761/recorrida-de-enrico>

no pertenecieran al poder político, y que por lo tanto, no generó importantes repercusiones.

Consideramos oportuno señalar dos hechos a partir de los cuales se identifica un interés por el proyecto de parte de actores institucionales que no estuvieron directamente involucrados. Uno de ellos fue la solicitud de la gremial empresaria para que el sector industrial del Parque de Actividades Económicas sea considerado como un barrio pasible de recibir obras del presupuesto ciudadano barrial. Ante dicha solicitud, el ejecutivo argumentó que no se correspondía con el mecanismo planteado, señalando diversos aportes que se realizan al sector industrial.

Y por otro lado, el argumento de un grupo de comerciantes para que el sector del microcentro sea también considerado como barrio y recibiera fondos para ejecutar obras. Esta cuestión tuvo su origen en una situación de conflicto donde el Ejecutivo, en consenso con la gremial empresaria, había presentado un proyecto para la remodelación del microcentro, a través del sistema de Contribución por mejoras. Estos frentista buscaban ser considerados como barrio para ingresar al esquema de distribución de fondos del presupuesto ciudadano y por tal motivo, buscaron el apoyo de la Federación de Entidades Vecinales, quienes en descontento con esta postura sostuvieron que las obras en el microcentro debían realizarse de la misma forma en que los demás vecinos fueron concretando obras en los barrios de la ciudad, es decir, a través del sistema por contribución por mejoras. El Ejecutivo argumentó que la división de “microcentro” se trataba de una definición administrativa, entendida como “Área central de la ciudad” y respondió absorbiendo las cuadras en los barrios adyacentes a partir de la Ordenanza N° 4.517 (15/03/12).

Estos últimos planteos nos permiten destacar que el proyecto de presupuesto ciudadano despertó el interés de otros actores no vinculados directamente con las comisiones vecinales donde la participación aparece claramente motivada por el interés en conseguir un fin sectorial, más que barrial. Por otro lado, nos permite inferir el reconocimiento a esta herramienta como un recurso de poder, en el sentido de “poder hacer”, entendiendo que las obras seleccionadas a través de este mecanismo eran una vía concreta para su ejecución. En relación al Estado, aparece la capacidad política de sus líderes reflejada en las respuestas a presiones de grupos sectoriales que se valieron de recursos políticos y administrativos. Esto pone de manifiesto una autonomía estatal que no estuvo condicionada, en especial, haciendo referencia a la trayectoria previa de articulación público-privada en relación a temas productivos con la gremial empresaria. El grado de apropiación de la política pública de parte de actores no estatales podría constituirse como indicador más de las capacidades estatales.

Asimismo, esto nos permite observar la capacidad relacional del Estado. Según Bertranou (2013) el concepto de capacidad relacional tiene la potencialidad de describir no la regulación imperativa (que puede ser mejor captada a partir de la moción de capacidades técnico-administrativas), sino la

capacidad de estimular voluntariamente acciones productivas por parte de actores estatales, estableciendo nuevos arreglos institucionales de colaboración público-privada (Bertranou, 2009, 2011). Esta capacidad se observa claramente en el caso de la solicitud de contar con presupuesto ciudadano en el microcentro, donde el Estado local se vale del vínculo previo con los vecinalistas para que sean actores socios de su decisión.

Profundizando en la cuestión de fortalecimiento de la legitimidad del Estado en cuanto a la realización del proyecto, un punto que consideramos importante destacar fue la obtención de una mención que otorga el Senado de la Nación como “Reconocimiento a la buena gestión municipal 2010 al Programa Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa en la categoría municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes. De esta manera, el proyecto alcanzaba una escala que trascendía a la ciudad y que lo posicionaba como herramienta innovadora. Asimismo, la participación en la Red de Presupuestos Participativos que coordinaba la Jefatura de Gabinete de Ministros como el involucramiento en los encuentros nacionales de PP, fueron consolidando al Estado local como referente en la construcción de un proyecto con características distintas, aggiornato al caudal de experiencias previas propias de la ciudad y vinculada a una idea de proyecto de desarrollo territorial.³⁹ Esto implicó además que fuera considerado caso de estudio de diversos análisis de experiencias de presupuestos participativo.⁴⁰

Arreglos institucionales y estructura burocrática:

Este componente de capacidad estatal comprende diversos indicadores, entre ellos, las autorizaciones legales, las personas, la cultura organizacional, los procesos organizacionales y la estructura de coordinación. En este apartado, los abordamos poniendo en juego el impacto de la participación en cada uno de ellos, y en su relación entre sí, identificando relaciones de condicionamiento entre ellos. Asimismo, se plantea el análisis para las dos etapas del presupuesto ciudadano: el de carácter barrial y el urbano.

Respecto el área que tuvo a su cargo el diseño e implementación del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, planteamos que se trató de la Secretaría de Gestión y Participación, la cual a partir de su surgimiento en la estructura municipal, cristalizó la importancia de la temática de la

³⁹La delegación del equipo local participó de encuentros nacionales de Presupuesto Participativos organizados en la ciudad de Córdoba, Corrientes, Santo Tome, Zárate, presentando ponencias sobre la experiencia local en algunas oportunidades.

⁴⁰Entre ellas, “Experiencias y buenas prácticas en presupuestos participativos” de Martínez y Arena (2013); y “Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos.” Ramella (2015), entre otros.

participación y las prácticas de gobernanza. Este proceso, tal como menciona Oszlak, no es un resultado lineal, sino que

“La configuración particular de la burocracia en cada momento será un producto histórico resultante de confrontaciones y disputas en torno a “quién obtendrá qué, cómo y cuándo, tal como Lasswell para referirse a la política. Muy a menudo las burocracias se convierten en la arena de conflicto donde se resuelven estas disputas, donde las agencias involucradas (y otros actores políticos involucrados) toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan estrategias y ponen en acción varios tipos de recursos para hacer prevalecer sus respectivas posiciones”. (Oszlak, O.: 2006: pág. 6)

Si bien dentro del marco de sus funciones se contemplaban el fortalecimiento del entramado institucional y la generación de espacios para el debate de temas estratégicos con las instituciones, un área central como la Coordinación de Relaciones Vecinales, quien mantenía el vínculo diario con las comisiones vecinales, actores centrales del proyecto, dependió de su órbita sólo 2 años.⁴¹ Esta cuestión vinculada a las competencias del área, que a partir del cambio de gestión de gobierno en 2011 se convierte en subsecretaría, consideramos que repercutió en el diseño del proyecto. En tal sentido, si bien podría pensarse en una pérdida de capacidad del área de Gestión y Participación, en circunstancias donde el proyecto se volvió más independiente del vínculo con las comisiones vecinales, como fue el caso del esquema del Presupuesto Ciudadano Urbano, consideramos que le imprimió a la nueva subsecretaría mayores márgenes de autonomía, ya que no debía sostener el vínculo en lo cotidiano.

Una cuestión importante en cuanto a las competencias de esta área, es que si bien tenía claramente identificado el rol de diseño e implementación del proyecto, lo que implicaba pensar específicamente en las etapas a partir de las cuales se organizaba la participación, la ejecución de las propuestas elegidas por los vecinos le correspondía a otras áreas de la estructura municipal. Esta situación vinculada al carácter sectorial a partir del cual el Estado aborda los problemas, y la urgencia de la respuesta que imprime el compromiso con los vecinos plasmado en la instancia participativa, fueron aspectos centrales que generaron el surgimiento de nuevos espacios de coordinación interna, es decir, de nuevas capacidades estatales.

Vinculado también a la estructura del Estado y la participación, emergieron tensiones en relación al surgimiento de un área para atender principalmente esta la temática, que se reflejaron en las

⁴¹ Del 2007 al 2009, dependió de la Secretaría de Desarrollo Social, luego de 2011 a 2013 de la Secretaría de Obras Públicas, del 2013 al 2015 de la Secretaría de Gobierno y Ciudadanía y finalmente desde 2015 de la Jefatura de Gabinete.

dificultades para validar su legitimidad interna. Si bien venían desarrollándose experiencias previas de participación y articulación con la sociedad civil, resultó sumamente innovador en términos de estructura municipal la creación de un área para desarrollar esta tarea como su rol central. Sumado a ello, para su armado se contrató personal nuevo que no provenía de la gestión, jóvenes estudiantes o profesionales recién recibidos sin experiencia en el manejo de la cosa pública.

Además, el área tenía una clara vocación por la transversalidad, ya que planteaba el fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil y la discusión de temas estratégicos que excedían el margen de actuación de la propia secretaría. Y fundamentalmente en relación al presupuesto ciudadano, tenía el rol de coordinar a la demás en la realización de los proyectos, los que a su vez, venían a sumarse a las agendas propias de cada secretaría. Según señaló el secretario: *“hubo un rol importante de la secretaría en empujar y traccionar este tema para implementarlo.”* (Mirabella, 2017).

En otro registro, en cuanto a las autorizaciones legales, las normativas en base a las que se desarrolló la experiencia otorgaron al Ejecutivo un amplio margen de acción, del que hizo uso en diversas oportunidades a partir de ajustes parciales que consideró necesarios y que surgían de instancias de evaluación, y el cambio central del presupuesto participativo barrial al Presupuesto Ciudadano urbano. Por otro lado, en la etapa de ejecución de los proyectos, el Estado se topó con la rigidez de las normas que regulan su procedimiento, en especial, las referidas al régimen de contrataciones y licitaciones. Frente a esta situación de plazos estipulados por ordenanzas y leyes provinciales, se intentó achicar otros tiempos. Como señala una funcionaria,

“el gran desafío era como acortar los tiempos de la administración pública, porque hay tiempos que no podés acortar, por ejemplo, las licitaciones tienen tiempos estipulados que no se pueden achicar...entonces, en donde acortas los tiempos? Los acortas en la premura de armar los proyectos técnicos y la validación, y después pedirles a las áreas, ir cara a cara para que agilicen los procesos”(Allassia, 2017)

De esta manera se observa cómo ante la rigidez estructural del Estado y la premura de respuestas que planteaba la participación, se pusieron en juego capacidades de negociación con las áreas técnicas, donde los vínculos informales y la construcción de confianza jugaron un rol central. Esta situación, como describen sus protagonistas, no estuvo exenta de conflictos, donde entraron en juego las relaciones entre “lo técnico” y “lo político”. *“Hay gente que entiende y cumple con objetivos más políticos y hay otra gente que se resiste...la burocracia es un poder en sí mismo”* (Nizzo, 2017). Evidentemente, nos encontramos frente a cuestiones vinculadas a la cultura organizacional y a las características propias de la burocracia, situaciones en las cuales, tal como

sostiene Sotelo Maciel, el gobernante apela a las relaciones y jerarquías informales, con las que intenta suplir, a través de la lealtad y la disciplina propiamente políticas, las limitaciones y los escollos de la institucionalidad formalizada.

En efecto, haciendo referencia a las personas que forman parte de la organización, es preciso tener en cuenta que se trató de un proyecto que involucró a diversas áreas de la estructura municipal, en especial, al área de Gestión y Participación en las primeras etapas del proyecto y al área de Obras públicas en la fase de ejecución. En ambas, tenían intervención las secretarías con roles más técnicos de la organización: Fiscalía, Despacho, Contaduría, Compras.

En cuanto al área de Gestión y Participación cabe mencionar que tenía una dotación de personal muy pequeña, de no más de cinco personas, en su mayoría profesionales recientemente recibidos o estudiantes avanzados de áreas sociales, que en promedio no superaban los veinticinco años de edad.

Al consultar su opinión al secretario del área acerca de tal situación, consideró (que):

“fue muy positivo...impactó positivamente por muchos motivos. Primero porque tenían mucha creatividad. Segundo porque no tenían el formato municipalista de burócratas cuadrado de 6 horas, recién arrancaban, estaban mucho menos contaminados. Tercero porque tenían muchas ganas de hacer cosas y de implementar cosas...estaban muy comprometidos” (Mirabella. 2017)

Consideramos que este recurso humano con *“ganas de hacer cosas”* representó un activo de capital humano sumamente importante para la implementación de una política de las características innovadoras como la presente. Ahora bien, esa falta de experiencia en el manejo específico de los asuntos administrativos del Estado generó también retrasos e imprecisiones, que pudieron subsanarse a partir de liderazgos políticos. Un aspecto que resultó innovador para la gestión municipal vinculado a la participación y a las personas de la organización, estuvo dado por el acompañamiento de diversas áreas de la estructura en la etapa de asambleas barriales. Esto generó un cambio en la estructura organizacional, introduciendo una lógica distinta a la habitual de mayor apertura de funcionarios políticos y técnicos y de mayor involucramiento con el proyecto, dando lugar a una misión organizacional compartida. Tal como señala una profesional del área de Arquitectura: *“al escuchar y el ida y vuelta con los vecinos, hacer una lluvia de ideas, al proyectista le sirve para rescatar y para saber cuál es la verdadera realidad, y para que después sea el ciudadano el que se identifique con la obra y sea partícipe.”* (Seffino, 2017). En el mismo sentido, desde el área de Hacienda del municipio, el secretario a cargo durante el periodo de

implementación del proyecto sostuvo que:

“fue todo un aprendizaje porque hubo que dedicarle al PP una dedicación especial, distinta y enfocarse mucho en eso...nos ayudó a mejorar algunos procesos porque venía del reclamo directo de la gente, más que de la gestión. Siempre este tipo de experiencias sirven para mejorar, y creo que esto fue un aporte más a la agilización de los procesos administrativos.”
(Fassi, E. 2017)

Otro cambio respecto a las características de la estructura organizacional y los procesos de toma de decisiones vinculado a la generación de instancias de participación, fueron las reuniones entre distintas áreas para definir la viabilidad técnica y política, diseñando las soluciones a las problemáticas surgidas de las asambleas.

A pesar de la aparente simplicidad de esta tarea, la misma tenía un gran nivel de complejidad ya que la forma de registrar las cuestiones que aparecían en las asambleas era dispar, y si bien la consigna planteaba la tarea de identificar problemáticas que luego serían abordadas a través de proyectos, en muchos casos aparecía la solución. A modo de ejemplo, si el problema identificado por los vecinos estaba relacionado a la falta de vínculo entre los vecinos, la ausencia de espacios de socialización, la solución que se registraba era la construcción de una sede vecinal. Esto se debió a que el presupuesto ciudadano fue una herramienta que sirvió para obtener reclamos que precedían al propio esquema, situación muchas veces incentivada por las comisiones vecinales. Por otro lado, sumado a las visiones que aparecían en las asambleas, restaba la tarea de acordar los proyectos entre los propios funcionarios, quienes ponían en juego sus propias agendas de trabajo, su capacidad de realización de proyectos, sus miradas sobre las soluciones posibles a las problemáticas identificadas. Es que como afirma Majone *“una verdadera preocupación de quien participa en el proceso de las políticas es demostrar que existe un problema que puede ser abordado mediante su instrumento preferido”* (1989; pág. 17 en Subirats, 1995).

Este conflicto de intereses se resolvió mediante reuniones de trabajo que involucraban a gran cantidad de funcionarios para definir los proyectos y de instancias de control y aprobación de los mismos con las comisiones vecinales, quienes daban el sí definitivo en relación a los proyectos que se pondrían a votación en cada barrio.

De esta manera, se ponía en marcha un esquema que necesitaba de la interdisciplinariedad para dar respuesta a la participación, de romper con la asimetría *de la capacidad para incorporar demandas complejas y la incapacidad de la administración para ofrecer otra cosa que no sean respuestas simples.* (Brugé, 2009: pág. 57).

Una cuestión central en relación a la presión ejercida por la participación y el diseño del proyecto respecto a la estructura del Estado, fue la gran cantidad de proyectos a ejecutar y los plazos para llevarlos adelante, situación que hizo emerger esquemas de coordinación específicos y figuras adhocráticas, Se trató de una situación que en un principio se intentó abordar desde el personal técnico del área de Gestión y Participación, pero ante la falta de experiencia en el manejo de la administración pública, en cuanto al desconocimiento de los tiempos y modalidades de los procesos administrativos, sumado a su prácticamente ausencia de vínculos formales, hicieron que la tarea fuera asumida por sobre el secretario, que a través de instancias informales, monitoreaba con los demás funcionarios el estado de avance de las obras. Es decir, el hecho de contar con un equipo de profesionales jóvenes recientemente incorporados a la gestión pública resultó un valor en la apuesta a la innovación y creatividad en la etapa de diseño de la política y ejecución de la etapa participativa, pero se convirtió en un problema al momento de implementar el presupuesto ciudadano “hacia dentro del Estado.” Al mismo tiempo, no poder avanzar en los plazos estipulados para la ejecución de las obras, repercutía en la legitimidad del Estado, principalmente respecto al apoyo con el que contaba en relación a las comisiones vecinales. Aquí la participación jugaba un rol central, ya que como decía previamente el Secretario de Hacienda, la presión por agilizar los tiempos “*venía de la gente, no de la gestión*”.

Tal como sostiene Brugué,

“la participación, en este sentido, se convierte en una fuerte presión para la transformación de nuestras organizaciones. La participación no sólo hace emerger determinadas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo, incorporando a la ciudadanía genera expectativas. De esta manera, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas, y al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía.”
(Brugué, J., 2009: pág. 57)

Esto hizo emerger un nuevo rol en la estructura del Estado local, que asumiera, desde una mirada transversal, el seguimiento de los proyectos elegidos por los vecinos. El mismo se llevó adelante a través del trabajo de una funcionaria política, de amplia experiencia en el trabajo territorial y ex Secretaria del área de Desarrollo Social, quien en lo que respecta a los temas vinculados a la ejecución de obras, contó con el acompañamiento de una profesional de carrera, referente de la Secretaría de Obras Públicas y Planteamiento Urbano, de la cual dependía el diseño, ejecución e inspección de las obras. A su vez, éstas aceptaron el vínculo con la Dirección de Compras, que tenía un rol fundamental en la ejecución de las obras.

“Entiendo que a los procesos administrativos tenés que comprenderlos, aprenderlos, manejarlos porque la clave del éxito muchas veces está en gestionar bien para adentro. Pudimos trabajar en un esquema de control, de monitoreo de los proyectos, armando un cuadro que en este momento fue como un Tablero de control” (Allassia, M., 2017)

Sumado a ello, otra innovación vinculada a la estructura y procesos organizacionales fue la generación de una carátula distinta de los expedientes del PCdGP para promover su carácter prioritario y por ende, su mayor rapidez en el circuito administrativo, lo que implicó que las áreas que llevaban adelante tareas más técnicas, también se involucraran en el presupuesto ciudadano. Frente a esta situación de demora en los plazos de ejecución de las obras elegidas, el Estado local puso en juego su legitimidad con los actores vecinales, por lo que le exigió instancias de rendición de cuentas explicando la complejidad de sus procesos internos.

De esta manera, se observa cómo aparecen dinámicas nuevas en los procesos de la organización municipal, en especial, instancias de coordinación interna que vienen a resolver situaciones de tensión que había generado la propia política pública. Como expresa Brugué: *“La participación parte de una mirada hacia afuera (procesos de participación con los actores sociales y económicos) pero se convierte en la exigencia de una mirada hacia adentro (coherencia entre departamentos) ...Participación y gestión son pues, dos caras de la misma moneda.”* (Brugué, 2009: pág. 58)

Este recorrido nos permite identificar una modalidad de resolución de tensiones hacia adentro de la estructura: si bien en un primer momento se abordan a partir de capacidades políticas de liderazgo algunas situaciones terminan superándose en forma más institucional a través de híbridos que involucran capacidades políticas y administrativas del Estado.

En este sentido, una cuestión importante a destacar es el fuerte liderazgo del Secretario del área durante los primeros años, que consideramos fue central para la puesta en marcha del esquema. Y al mismo tiempo, por el fuerte respaldo de ambos intendentes al plantear la decisión política de que se trataba de un proyecto prioritario para la gestión municipal. Consideramos que se trató de figuras que encarnaron “liderazgos de transformación”, tal como señalamos en el apartado anterior y los cuales vienen a suplir mecanismos institucionales existentes, y a luchar contra las resistencias, inercias, e ineficiencias de la cadena formal de mandos, apelando a las relaciones y jerarquías informales, intentando suplir, a través de la lealtad y la disciplina propiamente políticas, las limitaciones y los escollos de la institucionalidad formalizada.

La transición hacia el esquema de Presupuesto Ciudadano urbano:

El análisis del pasaje del presupuesto participativo barrial al urbano, posibilitado a través de una instancia de reflexión interna, generada en base a documentos que recogían datos y percepciones sobre el proceso de funcionarios políticos, técnicos y vecinalistas, se constituyó en una capacidad estatal.

En efecto, esta reflexión sobre la práctica estuvo posibilitada por la existencia de un clima de confianza entre los funcionarios políticos y técnicos, por un canal de diálogo abierto con vecinalistas y una escucha sobre sus apreciaciones (quienes pudieron evaluar el proyecto a través de una instancia de taller) y por contar con documentos de trabajo que guiaron los análisis. Esto da cuenta, en términos de Lindblom, (1959) de un análisis y decisión incremental en cuanto a la política, un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior, para ajustar de manera gradual y realista los objetivos preferidos por la sociedad y el gobierno. Desde la postura que implica tener en cuenta que la elaboración de una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Y en base a ello, “saber lo que se puede hacer bien” (Aguilar, 1992: pág. 15). Por lo tanto, lo consideramos como una capacidad estatal, que surge a raíz de la implementación del proyecto.

El fortalecimiento de las nuevas capacidades:

En tal contexto surge el Presupuesto Ciudadano Urbano, que recogió aprendizajes previos. En primer lugar, la necesidad de construcción de una visión compartida del proyecto entre las principales áreas con roles claves en la intervención, en este caso, Gestión y Participación y Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda.

Para plasmar esta visión y llevarla adelante se designaron dos “Coordinadoras técnicas”, profesionales jóvenes que pertenecían a cada una de las áreas, una de ellas con una importancia formación académica respecto a la planificación participativa de proyectos urbanos y la otra de profesión arquitecta. Tal situación, permitió mayor fluidez de información entre ambas áreas, y tuvo a su cargo la difícil coordinación de los tiempos de la participación y los tiempos de la planificación.

Asimismo, para paliar la situación de sobrecarga del área en cuanto al diseño de los proyectos se

incorporaron jóvenes arquitectos externos al esquema municipal que trabajaron en conjunto con el área pública.

Según la secretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda,

“trabajamos con arquitectos jóvenes. La idea del joven, no por descartar profesionales viejos, porque la experiencia es muy valiosa, pero nos interesaba la idea de preparar profesionales en un tema, que es el diseñar espacios públicos, que no habitualmente lo pueden tener en sus estudios...fueron muchos los arquitectos jóvenes que trabajaron en estas ideas, involucrándose en los Foros, involucrándose en la realidad de la gente que es otro tipo de cliente.” (Nizzo, 2017)

Al mismo tiempo, la incorporación de la figura del “facilitador”, no sólo amplió el margen de acción de un área con baja dotación de personal (contaba con 8 personas de las cuales sólo 2 tenían dedicación full time a la temática), sino que generó el involucramiento de profesionales jóvenes de la estructura municipal, que al desempeñar un rol específico en el proyecto se lo fueron apropiando.

Una mención especial le cabe a las instancias de sensibilización y capacitación para las personas que se desempeñaron como facilitadores en los Foros de ideas, que contaron con documentos específicos en los cuales se describía el proyecto del PCU, sus antecedentes y la metodología a desarrollar en la etapa participativa, señalando el rol de cada uno de ellos, así como brindando herramientas para su desempeño. La tarea de capacitación estuvo a cargo de las funcionarias políticas de cada área y en una de ellas se sumó el propio intendente como motivador.⁴²

Es decir, hubo una intención específica de capacitar a cada una de las personas, en especial, en lo que se refiere a las prácticas de participación ciudadana. De la capacidad de evaluar críticamente el funcionamiento de las áreas que tenían intervención en este proyecto en particular, como fue el caso de la dificultad del área de arquitectura para dar respuesta a la gran cantidad de proyectos, el Estado local emergió fortalecido, al plantear en el diseño del presupuesto ciudadano urbano la necesidad concreta de nutrirse de nuevos profesionales para poner en marcha un mecanismo sumamente ambicioso. Al mismo tiempo es posible plantear que la exigencia de un proyecto de tales

⁴² Según un documento de análisis de la experiencia de facilitadores realizado por una participante y miembro del Instituto PRAXIS de UTN (2015), donde se reflexiona en profundidad acerca de su rol en las distintas etapas del proceso, se trató de 15 arquitectos y 14 facilitadores que conformaron 7 equipos de trabajo distribuidos uno por cada proyecto urbano a debatir. La autora rescata el proceso de capacitación que precedió al desarrollo de las tareas y en su análisis del funcionamiento de los facilitadores señala la importancia de la “química o complementariedad de los miembros más que el compartir claramente los objetivos y juegos de roles.” (Ciabattari, 2015: pág. 6). En este trabajo, donde se explicitan en expresiones subjetivas la experiencia, señala las opiniones positivas de los facilitadores en cuanto al rol planteado: “Posibilidad de generar confianza entre los participantes, los arquitectos y los moderadores”, “Aparición de la crítica constructiva”, “Los participantes han sido muy respetuosos entre ellos, donde se respetó los espacios y tiempos”, “El rol ayuda a organizar la conversación, la discusión de los puntos de vista, departir, movilizar y hacer surgir las ideas”. (Ciabattari, 2014: pág. 7).

características requería miradas innovadoras. No menor es el dato de que se trató de arquitectos que no pertenecían a la órbita municipal. Esta situación, sin embargo, no entorpeció el compromiso de los jóvenes arquitectos, para quienes la tarea pública significó un gran desafío.⁴³

Otro rasgo distinto del esquema de Presupuesto ciudadano urbano fue la incorporación de jóvenes promotores en las instancias de participación ciudadana. Según relata una funcionaria política del área de Gestión y Participación, a diferencia de lo que significó la experiencia del presupuesto ciudadano barrial, donde el resultado en términos de cantidad de participantes en la selección de los proyectos no había sido significativo, en el PCU hubo una clara intención de generar mayor involucramiento de la ciudadanía en general a través del sistema de las máquinas electrónicas. Esto fue posible de realizar a partir de la conformación de un equipo específico, con personas jóvenes que desempeñaban roles en otros programas del área y además, a partir de la incorporación de otros, ajenos a la gestión municipal. Aquí cabe señalar la importancia de la coordinación de este equipo de trabajo a cargo de una funcionaria política que ejerció un fuerte liderazgo, motivando y organizando personas que se comprometieron fuertemente con el proyecto.

En tal sentido, aparece como rasgo constante del esquema de presupuesto participativo local la incorporación de jóvenes en distintas instancias: profesionales pertenecientes a la estructura municipal, arquitectos externos, jóvenes promotores. Consideramos que esto demuestra el interés por el fortalecimiento del recurso humano abocado al proyecto, sumando nuevas personas, en especial, jóvenes. Esto deja entrever una idea en cuanto a la estrechez de la relación entre juventud e innovación y la búsqueda de un férreo compromiso con el proyecto, que tal se pensaba no encontraría entre el personal que estaba presente en la estructura administrativa.

En esta instancia se formaliza en la estructura la Jefatura de Gabinete que asume un rol central en la coordinación de los funcionarios políticos, transmitiendo mensajes verticalmente a los secretarios en relación al compromiso en relación al proyecto, en especial, en la difusión y ejecución de las obras elegidas en el PCU.

Siempre con el objetivo del involucramiento del gabinete en las tareas vinculadas al proyecto y a la participación, se puso en discusión el diseño de la política pública, debatiendo los lugares estratégicos a intervenir, como la metodología y tiempos del proceso.

En cuanto a las visiones acerca de la participación, se identificaron posturas diversas en especial acerca del margen de participación de la ciudadanía y acerca de los tiempos destinados al proceso con los vecinos.

⁴³ La Bienal Internacional de Arquitectura de Argentina es un espacio social, expositivo y de relación orientado al intercambio de ideas, experiencias y oportunidades entre los agentes que participan en la construcción de los elementos que dan cobijo, espacio y lugar a las personas. En el año 2016, en la categoría "Paisaje y ciudad" fue distinguido el proyecto Paseo de la Rambla Ernesto Salva, diseñado por los arquitectos Alexis Berardi, Gastón Ferreyra, Pedro Frund, Mauro Long, Mauro Williner. que intervinieron en el proceso.

Como se señala en el trabajo de Davicino y Alfaro (2014) esto reflejó el debate entre distintas visiones, identificándose algunas posturas más controladas de participación y otras más proclives a la discusión abierta, que refleja los planteos propios de las miradas acerca de la participación ciudadana, siendo los descreídos de estos mecanismos aquellos más proclives a esquemas de alto control y menos delegativos de poder al ciudadano. En estas tensiones resultó central la decisión del intendente por la priorización del proceso de diálogo, que además relajó el estrés burocrático de la ejecución anual de las obras.

“Los viejos procedimientos de la gestión pública están cambiando: de las decisiones de escritorio tomadas por unos pocos funcionarios, estamos pasando a procesos más amplios y genuinos de definiciones, en el que intervienen varios sectores de la sociedad...En este nuevo contexto, gobernar es coordinar esfuerzos y liderarlos.” (Castellano, 2014)

Además del rol en la discusión del proyecto, el gabinete municipal participó, en su mayoría y por pedido de la JdG, en la instancia de foros de ideas. Una mención especial fue el rol de los funcionarios políticos en la instancia de difusión de las propuestas. En la búsqueda de “singularidad de la experiencia” como menciona Anunzziatta (2011), la JdG en coordinación con el área de Participación organizaron recorridas por gran cantidad de barrios de la ciudad para contarles a los vecinos acerca de los proyectos que se ponían a consideración en la etapa de votación. Este recorrido “puerta a puerta” ponía de manifiesto la importancia asignada a la proximidad y la necesidad de fortalecer los vínculos con la ciudadanía. Mecanismo habitual en épocas de campañas electorales, era retomado desde el ejercicio de la gestión. Sumado al impacto en relación a la participación ciudadana, rescatamos su relevancia en construir el compromiso y apropiación del gabinete con el PCU.

Más allá de las tareas de coordinación en relación a la etapa de participación hacia afuera del Estado, la JdG asumió un rol importante en la ejecución de las obras elegidas, facilitando el proceso, generando reuniones entre áreas, en especial, en la etapa previa a la terminación de las obras, “apurando expedientes”, agilizando los tiempos habituales de la organización. En tal sentido, consideramos que el hecho de que el rol de la coordinación fuera asumido por la JdG, implicó un salto cualitativo desde su ejercicio inicial a través de liderazgos políticos.

De esta manera, la vinculación entre áreas a través de una coordinación ejercida por la JdG, el mayor compromiso de las áreas que intervienen en el proceso, la incorporación de recursos humanos al proyecto, jóvenes y motivados, y la capacitación en técnicas participativas fueron aspectos que aparecen en el esquema barrial y que se fortalecen en el presupuesto ciudadano urbano, siendo el componente estatal que más se desarrolla en esta etapa.

Síntesis final:

Como toda experiencia particular la implementación del PCdGP genera, a partir de su impronta de propuesta de política pública no tradicional en la que la transversalidad y la incorporación activa de la participación ciudadana se destacan, importantes movimientos en las capacidades estatales. En el análisis, se destaca el fortalecimiento de capacidades estatales preexistentes, el desarrollo de capacidades presentes en algunos sectores de la estructura en otras áreas de la organización y el surgimiento de otras nuevas, en especial, las vinculadas a los atributos del Estado que remiten a su estructura interna. En este condicionamiento mutuo de las dotaciones que reflejan los atributos de capacidad estatal, se destaca el surgimiento de instancias de coordinación como respuesta a la complejidad que genera la incorporación de la participación.

Capítulo IV:
Conclusiones

A modo de conclusiones

El trabajo se planteó como objetivo fundamental conocer el proceso que el PCdGP como política pública del enfoque de la gobernanza generó en la estructura interna del Estado local de la ciudad de Rafaela durante el periodo 2009-2015.

Este propósito implicó el entrecruzamiento de cuatro campos teóricos: la teoría del desarrollo territorial, el paradigma de la gobernanza, el análisis de políticas públicas y el estudio de las capacidades estatales. Estas tradiciones fueron planteando categorías y enfoques que nutrieron el trabajo.

De la teoría del desarrollo territorial tomamos el enfoque endógeno y la mirada del desarrollo en función de un conjunto de capacidades locales, como la innovación, la creatividad y la capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional (Madoery, 2008). Además, la noción de territorio local como proceso de construcción, donde asumen un rol central la calidad institucional y la organización de los actores locales, quienes definen sus propias estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de sus aprendizajes colectivos (Arocena, 2002). Esto remite a la visión del desarrollo endógeno como proximidad, lo que implica poner en valor la confianza, el compromiso y desde un punto político institucional, el establecimiento de reglas de juego y generación de incentivos orientados al consenso y los acuerdos.

Tomamos el paradigma de la gobernanza, como nueva forma de regulación del conflicto social que tiene sus raíces en la crisis de la democracia representativa y de los modos tradicionales de gobierno, poniendo en valor la idea de la participación y de “gobierno con otros” como salida para el fortalecimiento de la democracia. Tuvimos en cuenta la idea que la gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos, entre ellos la transversalidad. (Subirats, 2001).

Estos postulados fueron tenidos en cuenta al momento de seleccionar la política pública a analizar, la cual entendemos es parte de una corriente de resignificación de la proximidad como nueva forma de legitimidad, retomado desde el desarrollo territorial y la gobernanza, y como respuesta desde el Estado al avasallamiento del rol a éste asignado en las políticas neoliberales. Asimismo, el posicionamiento desde el análisis de las políticas públicas, implicó tener en cuenta las relaciones de fuerzas entre los actores, las dinámicas de poder y la idea de la política pública como reflejo del accionar del Estado. En este sentido, la definición en cuanto al estudio de las capacidades del Estado remite a un posicionamiento que es parte de una corriente que plantea la necesidad de

redescubrir el Estado, reinventar el gobierno considerando fundamental la reconstrucción de sus capacidades en el actual contexto.

Estos elementos guiaron el estudio de caso y nos ayudaron a construir antecedentes que consideramos centrales para avanzar en el análisis de la política pública, entendida como proceso social complejo, mediante el cual es posible descifrar el accionar de los aparatos del Estado y de los sectores de la sociedad, bajo formas institucionalizadas, y que en torno a una cuestión configuran relaciones sociales de poder. (Díaz, 1998). Se pusieron en valor los antecedentes de la ciudad de Rafaela, identificados a través del acervo teórico, en cuanto al nuevo rol que asume el Estado local desde 1991, modernizando su estructura, tomando nuevas temáticas de la agenda pública y planteando la necesidad de la articulación con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, tanto la importancia de la trama asociativa local como la diversidad de experiencias de articulación que pueden ser leídas desde el paradigma de la gobernanza, son elementos que se pusieron en valor. Además, la continuidad de un equipo de dirigentes y una idea política sobre la conducción y el rol del Estado como promotor y líder de una estrategia de desarrollo territorial. Tal como sostiene Costamagna (2015) “el gobernar desde el diálogo y la articulación ha contribuido a desarrollar la capacidad para construir una nueva gobernanza.” (pág.66)

En este sentido, tal como sostiene Madoery (2008), estos postulados nos permiten identificar una Política de Desarrollo Endógeno, que reconoce las diferencias de intereses, pero entiende que es posible canalizar el conflicto social, crear anclajes institucionales que favorezcan la participación, el diálogo y la legitimidad política, y sobre la cual se construyeron capacidades específicas. Se vislumbra también la presencia de un Proyecto político local, concepto que permite articular la idea de desarrollo y territorio y que habilita pensar en un sentido social compartido, (idea de proyecto, cuya naturaleza es multidimensional) a partir de capacidades endógenas presentes en cada lugar (idea de lo local, entendido como ámbito donde los agentes territoriales tienen capacidad de fijar el rumbo). (Madoery, 2001).

Entendemos que en este marco de un Proyecto político local se generó la iniciativa del PCdGP, política pública comprendida en el paradigma de la gobernanza, donde es posible plantear un proceso de construcción de capacidades que entendemos no sólo precedieron sino posibilitaron el desarrollo del PCdGP. Es decir, el proyecto no se insertó en un vacío, sino que fue construido en base a las particularidades del territorio, acción realizada desde las capacidades del Estado local en las prácticas de participación ciudadana.

Asimismo, consideramos que si bien la política del PCdGP se inscribió en un contexto de experiencias de participación ciudadana, por las características propias de su diseño, generó el fortalecimiento de capacidades estatales preexistentes, promovió el desarrollo de capacidades

presentes en algunos sectores de la estructura en otras áreas del Estado y generó el surgimiento de otras nuevas.

Respecto al fortalecimiento de capacidades, la puesta en marcha del proyecto, permitió profundizar el vínculo del actor estatal con otros actores, en especial, con el sector del vecinalismo. En esta relación, el Estado local mostró dotaciones de autonomía que se evidenciaron en la etapa de puesta en marcha del proyecto, durante su ejecución y en los cambios introducidos en el esquema de Presupuesto Ciudadano Urbano, margen condicionado a la ejecución de las obras elegidas. En este punto se valió de su capacidad para construir sinergias, donde aparece también el ejercicio de su capacidad relacional, que implicó “inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego” (Bertranou, 2013: pág.22). La apropiación de la herramienta de parte del vecinalismo generó que éstos se convirtieran en los principales defensores de la propuesta, y el uso de esa capacidad relacional del Estado contribuyó además a fortalecer su autonomía respecto de otros actores, como comerciantes, gremial empresaria y poder legislativo.

En estrecha relación con lo planteado, consideramos que a partir de este proyecto, el Estado local fortaleció su legitimidad. Indicadores de este postulado son la debilidad de los cuestionamientos de la oposición para penetrar en otros actores de la sociedad civil, el reconocimiento de otros niveles del Estado en cuanto a la política pública, como fue el premio obtenido que otorga el Senado de la Nación, el abordaje del esquema local como caso de estudio de investigadores y de funcionarios de otras localidades. Sin embargo, esto estuvo condicionado a la eficacia del Estado, a partir del uso de su estructura burocrática, en la concreción de los proyectos votados por los vecinos. En este sentido, la participación asumió un rol central, como herramienta de presión interna a la organización.

Respecto a la promoción del desarrollo de capacidades presentes en algunos sectores de la estructura en otras áreas del Estado, consideramos que si bien es posible identificar una tradición en la implementación de espacios de participación ciudadana, éstos requerían mayormente la intervención de funcionarios políticos y de áreas puntuales. Por su parte, el PCdGP, implicó que otras áreas de la estructura municipal tengan que llevar adelante roles vinculados a la participación ciudadana. En tal sentido, promovió la construcción de capacidades en la gestión de la gobernanza, en especial, en personas de la organización que acompañaron las asambleas vecinales y facilitaron instancias de diálogo en los Foros de ideas.

En relación al surgimiento de nuevas capacidades, consideramos que un aspecto central fue la presión que ejerció la apertura hacia la participación en la estructura interna del Estado. “La participación es una bomba de tiempo...” (Nizzo, 2017), manifestó una funcionaria en la entrevista realizada, poniendo de manifiesto que la apertura del Estado a la participación exige cambios en su propia estructura. En este sentido, el análisis de caso nos permitió corroborar dos de nuestros

supuestos de anticipación de sentido al identificar, por un lado, el surgimiento de nuevas capacidades estatales, en especial, aquellas vinculadas a la coordinación interna y el trabajo transversal. El Presupuesto ciudadano, tanto en el esquema barrial como urbano, ponía de manifiesto una lógica municipal de trabajo segmentado por áreas, donde cada área desarrollaba sus tareas de manera aislada, lo que en términos de Martínez Nogueira (2010) no sólo remite a la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temáticas a áreas especializadas, sino también a la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan. En este contexto, el desarrollo de esta política pública de participación ciudadana estresó la organización interna del Estado, presión que hizo emerger capacidades de coordinación y trabajo transversal.

Coordinación entendida como un mecanismo para integrar los aportes especializados que las respuestas sectoriales a una realidad multidimensional no son capaces de abordar contemplando todos sus aspectos y causas interrelacionadas (CIPPEC, 2012). Remite a la capacidad de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas, estar todos dispuestos a “salir en la foto colectiva” (Oszlak, 2004).

Profundizando en esta cuestión, Martínez Nogueira (2010) sostiene que la coordinación raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales, sino que hay que agregarle la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares. Y un aspecto no menor, la coordinación requiere una demanda social que las precipite y sostenga, la cual suele ser más clara frente a cuestiones de elevada prioridad (Wright y Hayward, 2000 en Martínez Nogueira, 2010).

Tal como evidenció el caso estudio, la construcción de esta capacidad de coordinación, estuvo motivada por la urgencia de la participación en tanto que, en términos de un funcionario entrevistado “íbamos a ser escrutados por los vecinos” (Fassi, 2017). En términos de sustento de la coordinación, podemos identificar un fuerte liderazgo basado en la jerarquía del poder reflejado en la decisión política de priorizar el proyecto de parte de los intendentes que gobernaron la ciudad durante el periodo de estudio, la cual estuvo acompañada del liderazgo funcionarios políticos, que fue evolucionando, dando lugar a esquemas de coordinación entre las áreas técnicas, de carácter informal y que finalmente culmina con el ejercicio de la coordinación a cargo de un área con un rol transversal en la estructura interna, la Jefatura de gabinete. Podríamos decir, que la coordinación tuvo un origen de “arriba hacia abajo” y que en principio fue de carácter político, y que luego posibilitó instancias de coordinación intermedias donde intervinieron personal técnico y político.

En esta modificación de las características de la coordinación, consideramos propicio incorporar la

figura del facilitador, categoría provista por el desarrollo territorial, para hacer referencia a “personas que propician la conexión, empujan el debate, toman decisiones y construyen esos espacios de diálogo identificados...” (Costamagna, 2015: pág. 79). Y que consideramos fueron emergiendo, en distintas áreas, como parte del desarrollo y evolución de la política estudiada.

Si bien hemos optado por el enfoque de Bertranou por considerarlo el más pertinente desde su visión instrumental de acuerdo a la tarea a realizar, consideramos importante retomar algunos atributos que expresan la capacidad estatal mencionados por Repetto, entendiendo que estuvieron presente en el caso de estudio. Respecto a este último autor, rescatamos los atributos de capacidad estatal de flexibilidad, reflejados en la plasticidad que adoptó la política estudiada, la cual fue modificándose a través de instancias de monitoreo y evaluación, que también aluden al atributo de evaluabilidad y accountability.

Además, la calidad, evidenciada por la apropiación del mecanismo participativo de parte de actores no estatales, la sostenibilidad, demostrada por la continuidad de la política adoptada y la innovación, teniendo en cuenta que frente a situaciones inusuales para la organización se avanzó hacia modificaciones totales o parciales de las dinámicas públicas existentes.

Retomando una mirada de las capacidades estatales que exceden sus capacidades administrativas y/u organizacionales, consideramos también las capacidades políticas. En el análisis se observó una importante articulación de ambas, distinguiéndose el desarrollo de capacidades políticas en la negociación con los actores no estatales y hacia el interior del Estado, a través del ejercicio del liderazgo de funcionarios políticos que permitieron sortear situaciones conflictivas, vinculadas al rol de las demás áreas de la estructura respecto al proyecto, lo que comprueba otro de nuestros supuestos de anticipación de sentido. Asimismo, cabe mencionar la respuesta que proveyó la organización en relación a la sobrecarga de funciones que implicó el proyecto, y que permitió el surgimiento de nuevas capacidades, compartiendo la mirada de Aguilar respecto al origen de las políticas, al cual no siempre precede el cálculo racional.

Finalmente, consideramos importante plantear algunos interrogantes que se desprenden de la investigación. Dada la importancia que atribuimos al ejercicio de las capacidades políticas, reflejadas en el liderazgo de funcionarios políticos, portadores de una idea particular en cuanto al rol del Estado, ¿las capacidades presentes, las preexistentes y las que se generaron, aluden a capacidades del Estado local o son capacidades de un gobierno en particular o bien son personales? Es decir, ¿es posible plantear que estas capacidades se sostendrán en el tiempo?,

Por otra parte, hemos puesto en valor la experiencia de las capacidades para construir gobernanza, poniendo el foco en el rol del Estado local con otros actores. En este marco, consideramos que resulta preciso seguir construyendo capacidades de diálogo y articulación hacia dentro del Estado,

que permitan la construcción de un nuevo Estado capaz de devolver respuestas al nivel de la complejidad de las demandas actuales. En este escenario, consideramos que los instrumentos de participación ciudadana se presentan como un gran incentivo para ello.

Bibliografía:

- Abal Medina, J. M.; Cao, H. (Comp.). (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Ariel.
- Arocena, J. (2002) El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Montevideo, Uruguay: Taurus -Universidad Católica. Segunda Edición.
- Arroyo, D. (2001, Noviembre). Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina (pp. 5-9).
- Aguilar, L. F. (2010) “Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar.” México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- Aguilar, L. F. “La hechura de las políticas.” (1992). México: Porrúa Editores
- Annunziata, R. (2011) La política de la singularidad de la experiencia. En Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina. Argentina: Prometeo
- Aguilar Villanueva, L. “Estudio introductorio.” (19913) En Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Porrúa Grupo Editor
- Arroyo, D. (2001, Noviembre). Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina (pp. 5-9).
- Alburquerque, F y otros. (2008) Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Argentina: UNSAM EDITA.
- Arzaluz Solano, S. (2005) “La utilización del estudio de caso en el análisis local” en Revista Región y Sociedad Vol. XVII, N° 32 Sonora: Colegio de Sonora. En línea www.lanic.utexas.edu/project/etext/colson/32/4arzaluz.pdf [Fecha de búsqueda 3 de mayo de 2015]
- Baumann, Z. Globalización. Consecuencias Humanas. (2001) México: FCE, 2da edición.
- Bernazza, C y Longo, L. Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130
- Bernazza, C. y otros (2015). Evaluando en “clave pública”: Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Documento de trabajo Nro. 1
- Bertranou, J. “El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos”. Revista Política y Gestión Vol. 2. Buenos Aires, 2001.
- Bertranou, J. y Cailly, S. (octubre 2003) La participación de la sociedad civil en el nivel municipal. Ponencia presentada en el V SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES 9 Y 10 de octubre de 2003
- Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. DAAPGE 17/ pp. 7-40
- Bertranou, J. (2013a) Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 2 N° 4 Págs. 11 – 39. ISSN 1853-9254
- Bertranou, J. (2013b) Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. SEPTIMO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA MENDOZA, 18,19 Y 20 DE SETIEMBRE DE 2013
- Bertranou, J. (2015a) Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O’Donnell. Revista Temas y debates 29 / año 19 / enero-junio 2015 /pp. 33-51
- Bertranou, J. (2015b) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. ISSN 2310-550X pp 37-59
- Bobbio, Norberto. (1993) Las Promesas Incumplidas de la Democracia. Revista Zona

- Erógena. N° 14.
- Boissier, S. (1999). Desarrollo (local) ¿de qué estamos hablando? http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Desarrollo%20local.pdf
 - Bonifacio, J. A. (2009). Función pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, 2(2).
 - Brugué, J. (2009). Una administración que habla, es una administración que piensa, en Subirats y otros. *Participación ciudadana...para una democracia deliberativa*. España: Edita Dirección de Participación Ciudadana Departamento de Presidencia Gobierno de Aragón.
 - Cabannes, Y. (2005). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. Colombia: USAID.
 - Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. En *Revista Política y Cultura*, núm. 30, pp. 9-37
 - Carmona, R. (2009) El desarrollo local como desafío político. Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio. En *Banco de Experiencias Locales*, Universidad de Quilmes.
 - Carmona, R. (2010) Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo. <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf>
 - Castell, M. (1996) *La era de la información*. España: Editorial Alianza.
 - Costamagna, P. (2006) Las organizaciones en el territorio. Cambios para favorecer el desarrollo territorial. En Alburquerque y Vergara (comp.) *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*.
 - Costamagna, P. (2000). “La articulación y las interacciones entre instituciones: iniciativa de Desarrollo Económico Local de Rafaela, Argentina” Trabajo presentado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Chile <http://www.eclac.cl/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=ebone.xis&mfn=018330&idioma=IN>
 - Costamagna, P. (2015) Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Argentina: Deusto Publicaciones.
 - Davicino, M.J, y Alfaro, M. B. (2014). La construcción participativa de intervenciones en los espacios públicos. Una reflexión en torno al Presupuesto Ciudadano de la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe. Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario, 8 al 11 de septiembre.
 - De la Garza Toledo, E. y Leyva, G. (eds.) (2012) *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*. México: Fondo de Cultura Económica.
 - Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción, en Venesia, J. (comp.) *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario.
 - Di Paula, J. (2006). Gobernanza local en la política socio-habitacional. *Revista N° 57*, Volumen 21: 74 a 98.
 - Ferrer, A. (2012). La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. *Revista de Trabajo*, año 8, N.10.
 - Filadoro, A. y otros. “El retorno a la democracia: la herencia de la dictadura y las ilusiones frustradas (1983-1989), (2006) en Luque (comp) *Pasados Presentes. Política, economía y conflicto social en la historia argentina contemporánea*. Argentina: Dialektik Editora.
 - García Delgado, D. (2013b). Editorial. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, N° 1, pp. 14-18, FLACSO Argentina.
 - Graña, F. Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. (2005). *Revista Polis Individualismo y bien común: los límites de las instituciones*
 - Ianni, O. (1998). *La sociedad global*. Argentina: Editorial Siglo XXI.

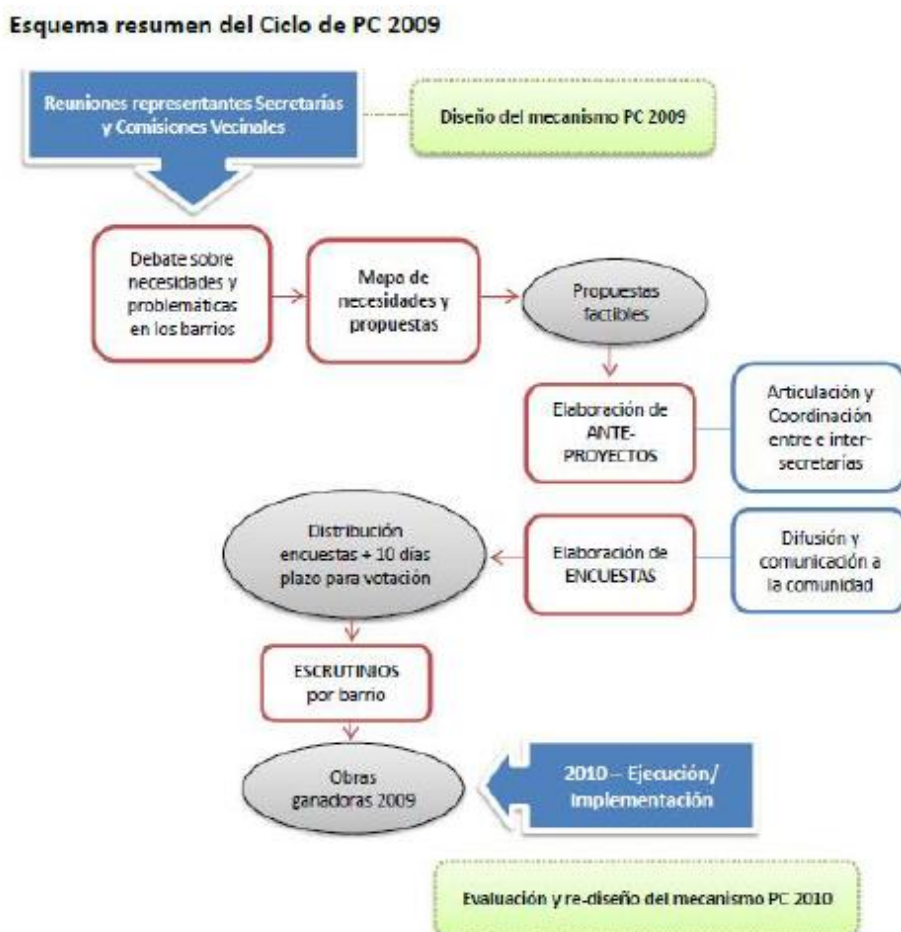
- Imfeld, D. (1996). *Rafaela, migraciones y realidad sociocultural*. Plan estratégico de Rafaela. Publica Municipalidad de Rafaela.
- Imfeld, D. (2007). *Sujetos y espacios en una colonia agrícola. Rafaela 1881-ca.1910*. fascículo 4, Rafaela de colección. Municipalidad de Rafaela;
- Miassi, D. (2007). *La Masonería en Rafaela*, fascículo 11. Rafaela de Colección. Municipalidad de Rafaela.
- Jiménez B., W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. *Propuestas de encuentro*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 41, junio, 2008, pp. 57-80 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela
- Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2012). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)*. Estudios Rurales, 1(1).
- Madoery, O. (2008). *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Argentina: UNSAM EDITA.
- Madoery, O. (2001). *El Valor de la política de Desarrollo local.* Biblioteca virtual del Centro de Desarrollo y Territorio. Universidad Nacional de San Martín. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>
- Madoery, O. (2009) *Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial*. Rosario, Argentina, 1995-2008. Revista Semestre Económico, Medellín.
- Mariñez Navarro, F. (2007) *El reto del bienestar: ¿estado o gobernanza?*. En Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 12. N° 38, 167 – 182. Universidad del Zulia (LUZ). ISSN 1315-9984
- Marradi, A. et al (2007) *Metodología de las Ciencias Sociales*. Argentina: Emecé Editores
- Martínez C. y Arena E.: (2013). *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, UNICEF y Universidad General Sarmiento. Argentina.
- Mayntz. R (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Publicado la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21
- Medellín Torres, P. (1997) “Instability, uncertainty and restricted autonomy: elements for a theory of public- policy structuring in countries with low autonomyof governance”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 8, Caracas, julio.
- Mirabella, R. y Davicino. M. (2009). *La creación de la Secretaría de Gestión y Participación como herramienta política para mejorar las condiciones de gobernabilidad local*. Ponencia presentada en el Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. 13 y 14 de agosto
- O’Donnell, G. (1993). *Estado, Democratización y ciudadanía*. Revista Nueva Sociedad. N°. 128 nov-dic1993, PP. 62-87
- O’Donnell. *Apuntes para una teoría del Estado*. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 40, No. 4, *Estado y Clases Sociales en América Latina* (2) (oct. - dec., 1978), pp. 1157-1199 http://www.jstor.org/stable/3539655?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional. Argentina: Editorial Planeta.
- Oszlak, O. (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. En POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI. Argentina.
- Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. Conferencia dictada en el VI CONGRESO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Chaco.
- Oszlak, O. (2013). *La gestión pública post-NGP en América Latina: balances y desafíos pendientes*. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y pedagogía

- en la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público." Santiago, Chile.
- Oszlak, O. (2014) Políticas públicas y capacidades estatales. En Revista Forjando, año 3, número 5 Buenos Aires, Argentina. (Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires)
 - Peters B. G. (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Venezuela.
 - Peters B.G. (2005) Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Revista: Foro Internacional. XLV(4)
 - Ramella, Sonia (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. ISSN 2310-550X pp 107-126
 - Repetto, F. (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, 28-31 oct.
 - Repetto, F. (1998). La administración pública. Escenario actual, perspectivas y estudios recientes. Ejes para una agenda de investigación. 1998. Documento de trabajo N.12 Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de estudios para el desarrollo institucional
 - Repetto, F. y Fernández, J. (2012) Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Argentina: Fundación CIPPEC, - 1a ed.
 - Restrepo Molina, M. (2009). "Burocracia, gerencia pública y gobernanza". En Revista Diálogos de Saberes No. 30. Bogotá.
 - Reyes, P. y Hernández, A. (2008). El Estudio de Casos en el contexto de la crisis de la Modernidad en Cinta de Moebio 32: 70-89 En línea www.moebio.uchile.cl/32/reyes.html [Fecha de búsqueda 20 de abril de 2014]
 - Sotelo Maciel, A. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. Revista Estado y Políticas Públicas N° 1. ISSN 2310-550X pp 47-63
 - Subirats, J. (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: INAP.
 - Subirats, J. (1995) Los instrumentos de las políticas. En Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, num.1, primer semestre.
 - Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. Ciudadanos y decisiones públicas. España: Ariel
 - Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas Ekonomiaz N.o 74, 2º cuatrimestre.
 - Subirats, J. y otros (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. España: Book Print Digital, 1era. Edición.
 - Subirats, J. (2009) Gobernanza y educación en Educación y vida urbana, 20 años de ciudades educadoras, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, España
 - Subirats, J. (2009) Los espejos de la razón y los caminos de la participación, en Subirats y otros. Participación ciudadana...para una democracia deliberativa. Edita: Dirección de Participación Ciudadana Departamento de Presidencia Gobierno de Aragón.
 - Svampa, M. (2005) La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Ed. Taurus.
 - Taylor, S.J. i Bodgan, R. (1994). , R. (1994). (1994). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. España: Dykinson. 2ª reimpresión., pp. 100-132.
 - Vilas, C. (2013). El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Argentina: Biblos/ Politeia.

- Vincenti, M. Rafaela en la región más gringa de la Pampa gringa. (1881-1891). fascículo 6, Rafaela de Colección. Municipalidad de Rafaela
- Weber, M. (1979) Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2004) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Editorial: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Fecha de publicación: 2004. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4420>
- Documento de Trabajo interno de la Subsecretaría de Gestión y Participación, “Informe de la experiencia del Presupuesto Ciudadano de Gestión y Participación 2009-2012”. Autora: Alfaro, Ma. Belén. Febrero 2014.
- Concejo Municipal de la ciudad de Rafaela: www.conceraf.com.ar
- Diario La Opinión
- Diario Castellanos: www.castellanos.net
- Diario El litoral: www.ellitoral.com
- Gobierno de la ciudad de Rafaela: www.rafaela.gov.ar

Anexos:

Cuadro 1. Esquema resumen del ciclo desde 2009 a 2011

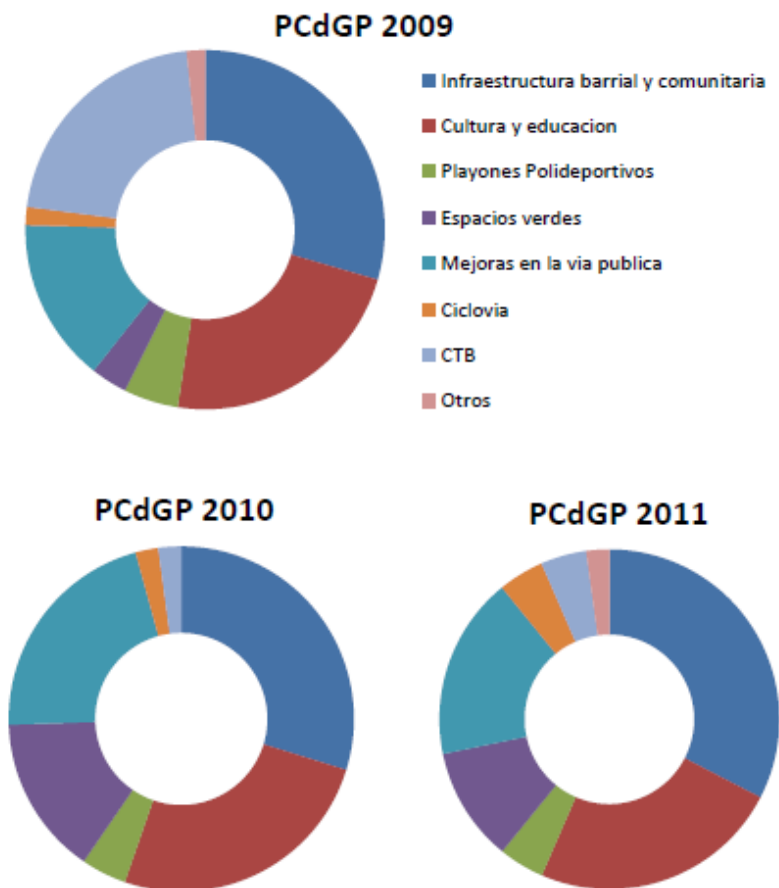


Fuente: Documento de trabajo interno (2014). Elaborado por personal técnico de la Subsecretaría de Gestión y Participación. Municipalidad de Rafaela

Gráfico 2:

Diagrama de obras elegidas durante el PCdGP

Obras ganadoras en las tres primeras ediciones del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa por categoría



Videos institucionales:

vídeo resumen PCU:

<https://www.youtube.com/watch?v=762SssWtW9k&feature=youtu.be&list=UU5mucvDbh0F4pRnfg0GsmVw>

<https://www.youtube.com/watch?v=OqlrYAnI-TM>

<https://www.youtube.com/watch?v=WAdXN1rjbuk>

Video de difusión de anteproyectos elaborados en el PCU:

<https://www.youtube.com/watch?v=Z9qY09AU1AQ&list=UU5mucvDbh0F4pRnfg0GsmVw>