

XIX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y
Modernización de la Administración Pública 2006

"Contraloría y participación social en la gestión pública"

**Participación Ciudadana en las Decisiones Públicas:
La Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos
Aires:
Interrogantes y Desafíos.**

Autor: Germán Stalker
stalker@satlink.com.ar

Resumen

El objetivo del presente trabajo consiste en esbozar los interrogantes y desafíos que genera la implementación de la política pública de descentralización y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con ese propósito, analizaremos la Ley de Comunas sancionada por la Legislatura porteña en el año 2005, a la luz de los aportes y modelos teóricos elaborados por las principales corrientes de investigación en la materia específica.

Para ello, en la primera parte, efectuamos una síntesis de la literatura especializada en la implementación de las políticas públicas desde sus orígenes hasta el presente. Dividimos el avance de las investigaciones en tres etapas, de acuerdo a los rótulos con los que han sido conocidas: las corrientes “Top-down”; “Bottom-up”; y la tercera generación en la agenda de investigación sobre la implementación de políticas.

En la segunda parte, y con las herramientas conceptuales de cada una de esas tendencias analizamos los interrogantes y desafíos que plantea la implementación de la política de descentralización y participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley de Comunas.

Esta Ley fue sancionada con el fin de promover la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de asuntos públicos, facilitar la desconcentración de las funciones de Gobierno de la Ciudad, y promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa.

Así, el principal interrogante que nos planteamos emerge de esos fines y es el siguiente: ¿Participan los vecinos de la ciudad en la toma de decisiones públicas? Resuelta esta pregunta originaria, continuamos indagando: ¿Cuál es el grado de participación de los vecinos en la implementación de las políticas urbanas? ¿Los niveles de participación de los vecinos, son los mismos en cada uno de los hoy barrios –mañana comunas-? ¿Los mecanismos previstos en la Ley facilitan la participación de los vecinos?

En consecuencia, el primer desafío que enfrenta la implementación de la política de descentralización a nuestro juicio, es la institucionalización de prácticas de participación de los vecinos en los procesos de decisión e implementación de las políticas urbanas. No basta que la Ley haga explícitos sus fines de participación ni que prevea mecanismos a tal efecto, para poder llegar a cumplirlos. Como más adelante veremos, para poder lograr que la participación se convierta en una práctica institucionalizada es preciso poner el foco en la interacción de la multiplicidad de actores en los diferentes niveles de implementación de la política con sus intereses particulares y grupales.

Pero además, y como en muchos casos se estará modificando el comportamiento social de los vecinos, se trata de un complejo proceso que requiere de un abordaje integral que se acerque más al concepto de “*Governanza*”, entendido como un proceso de construcción de políticas con mecanismos de consensos,

contratos y garantías para la participación de diversos actores privados, organizaciones sociales del tercer sector así como el sector público.

El segundo desafío que encontramos, consiste en la evaluación del citado proceso en términos de control social por parte de los vecinos y de responsabilidad por parte de los implementadores.

Por último, y no por ello menos importante, entendemos que el reto que enfrenta esta política consiste en que la democratización de las decisiones públicas no afecte en forma negativa la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Esta tensión democratización de decisiones-eficiencia, debe ser resuelta mediante la utilización de herramientas novedosas que permitan la acción directa para resolver los problemas puntuales.

I. Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en esbozar los interrogantes y desafíos que genera la implementación de la política pública de descentralización y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con ese propósito, analizaremos la Ley de Comunas sancionada por la Legislatura porteña en el año 2005, a la luz de los aportes y modelos teóricos elaborados por las principales corrientes de investigación en la materia específica.ⁱ

Antes de entrar en el desarrollo de la evolución de las investigaciones respecto de la implementación de las políticas, consideramos necesario resaltar dos cuestiones.

La primera, consiste en que se encuentra en discusión la capacidad del área de estudio para ser considerada como una subdisciplina dentro de la Ciencia Política. Lo que sí es cierto, y en esto existe acuerdo entre los especialistas, es que, pese a la juventud del campo de estudio, las investigaciones, los aportes teóricos y los debates académicos en materia de implementación han crecido en los últimos años de manera exponencial. *“Los últimos quince años han sido testigos de la enorme cantidad de investigaciones en implementación de políticas”* (Sabatier. 1986).

Sin embargo, en buena parte de los especialistas, existe desacuerdo respecto del rigor científico del campo de investigación. Por lo tanto, para algunos autores como O’ Toole la idea de independizar a los estudios sobre la implementación respecto de las Ciencias Políticas, ha fracasado dado su bajo grado de coherencia teórica y la ausencia de un efecto acumulativo en las investigaciones llevadas a caboⁱⁱ.

En sentido contrario, Hill y Hupe colocan al estado del arte de la implementación de las políticas públicas en un campo intermedio entre la ciencia política y las ciencias de la administración. Así, la teoría e investigación en la implementación de políticas públicas es el producto del desarrollo de un conocimiento sistemático de las relaciones y articulaciones que emergen o son inducidas por los actores que se enfrentan con un problema de política pública.

En sus palabras, y explicando de qué se trata el campo de estudio, entendieron que: *“Esto es una exploración del estado del arte del estudio de la implementación, la cual consideramos como una subdisciplina entre la ciencia política y la de la administración pública”*.ⁱⁱⁱ

Por su parte, Søren Winter^{iv}, considera que el hecho de que el estudio de implementación sea aún un campo joven de investigación sumado a la complejidad del proceso de implementación, hace que los investigadores, para alcanzar un conocimiento más profundo del proceso de implementación, se hayan concentrado en variables y acercamientos muy diferentes.

La segunda aclaración que creemos necesaria es la relativa a qué se entiende por implementación.

Hill y Hupe opinan que: *“Lo que puede ser llamado política pública y que tiene que ser implementado, es el producto de lo que ocurrió en las primeras etapas del proceso de políticas”*. Siguiendo esta idea, el concepto de política por un lado se separa del concepto de decisión, y, a la vez, se acerca al concepto de administración. De este modo, el concepto hace referencia a comportamientos e intenciones, acciones tanto como inacciones.

En cuanto a los orígenes históricos de la implementación estos autores, sostienen que no existe ningún elemento en su definición que lo ate, del modo en el que lo hace la literatura actual, a la idea de política pública. Por ello, entienden que el estudio de la implementación debe ser visto como una parte del estudio del comportamiento organizacional o de la administración sugiriendo que la administración de las políticas públicas no tiene ninguna diferencia con la administración en alguna otra actividad humana^v. Por nuestra parte, no compartimos esta idea que parecería acercar a estos autores a las corrientes de la *“Nueva Gestión Pública”*, porque juzgamos que esta visión no tiene en cuenta en el análisis la dimensión de lo público y las tensiones de intereses que se producen entre los partidos políticos y administración al interior del estado al momento de implementar las políticas.

Sin embargo, citan la definición de implementación de Mazmanian y Sabatier^{vi} como a la más influyente: es llevar adelante una decisión básica de política, usualmente incorporada en una norma pero que también puede tomar la forma de importantes decisiones del ejecutivo o de las cortes. Idealmente, esa decisión define el problema a ser solucionado y estipula los objetivos.

Por su parte, Aguilar Villanueva, sostiene que: *“La política en el momento en que se hecha a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”*.^{vii}

Finalmente, Hill y Hupe consideran que la implementación inevitablemente toma diversas formas dependiendo de las diferentes culturas y de los arreglos institucionales en los que se realice^{viii}.

II. Evolución del estado del arte en los estudios sobre la implementación

II.1. El enfoque “Top-down”

A fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, y, a consecuencia de los fracasos de las políticas sociales implementadas por las administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson, comenzó a gestarse en los principales centros académicos de Estados Unidos de Norteamérica una corriente de investigación que focalizaba el análisis de las políticas luego del momento de la decisión; esto es, en el proceso de la implementación.

Se estaba cambiando el modelo imperante hasta entonces, en el cual los estudios se centraban en el momento del diseño y en el de la decisión con el convencimiento de que para que una política fuera exitosa bastaba con que contara con un diseño adecuado, fuera decidida contando con la información necesaria, por autoridades competentes y conforme a procesos legalmente establecidos.

Esta visión, se fundaba básicamente en dos grandes presunciones. La primera era la aplicación acrítica por parte de la administración burocrática de la decisión de acuerdo con el modelo clásico weberiano de distinción entre política y administración^{ix}. La segunda, consistía en una visión de la sociedad con escasa participación en la cosa pública. Por ello, se privilegió el análisis de las condiciones de la toma de decisión en el momento del diseño de las políticas. Esta perspectiva suponía que los decisores eran seres racionales dotados de racionalidad absoluta o ilimitada^x y que la decisión “racional”, una vez tomada, se desarrollaría al pie de la letra del programa a implementar.

Así lo entiende Aguilar Villanueva^{xi}: *“La tendencia a reducir el estudio de la política al gran momento decisorio de gobierno, al diseño y selección de la mejor conducta respecto de los fines, llegó a su apogeo en 1965 con la instauración del “presupuesto por programas”.*

Sin embargo, más allá del diseño está la implementación de la decisión. Desde esta perspectiva, cuyos principales exponentes fueron Pressman, Wildavsky y Bardach, la política era vista como un curso de acción con objetivos a alcanzar que moviliza actores que se comportan racionalmente interactuando de manera estratégica. Así, una política pública puede ser definida como un curso de acción con objetivos a alcanzar, es decir, una acción racional con arreglo a fines.

Todos los autores que se inclinaron por este enfoque coincidieron en la necesidad de la existencia de una teoría causal que sirva como base del programa a implementar. Para esta visión, toda política constituye una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones, como bien lo describe Aguilar Villanueva^{xii}. Esta teoría causal, consta de dos componentes. El primero, de carácter técnico se refiere a la relación entre objetivos y cambios en el comportamiento y el segundo elemento consiste en la obediencia jerárquica de los encargados de implementar la política.

“Permítasenos acordar que cuando hablamos de política como una hipótesis conteniendo unas condiciones iniciales y unas pronosticadas consecuencias.”^{xiii}

Sabatier y Mazmanian^{xiv}, por su parte, consideran que la orientación básica de una política usualmente se mantiene constante a través del tiempo y que el cambio se presenta en pequeños incrementos como resultados de ajustes realizados por las agencias, los grupos de interés o las comisiones legislativas.

Sin embargo, establecieron una serie de condiciones necesarias y suficientes, bajo las cuales una ley o acción política mayor que persigue como fin la alteración de la evolución histórica pueda alcanzar sus cometidos.

La primera de las condiciones es que se incorpore una teoría válida que conecte el comportamiento del grupo destinatario con los objetivos de política.

La segunda, que la política contenga directivas precisas y estructure el proceso de implementación de modo de maximizar el compromiso del grupo destinatario.

La tercera, que los líderes de las organizaciones burocráticas encargadas de implementar la política estén comprometidos con los objetivos y que posean habilidades en la utilización de los recursos para alcanzar dichos fines.

La cuarta, que el programa cuente con el apoyo de grupos activos y de un mínimo de legisladores clave (a los que los autores denominan “fixer”), a través del proceso de implementación con las cortes siendo neutrales.

Por último, el programa no deberá estar determinado por cambios en las condiciones socioeconómicas.

La complejidad de la política a implementar incide en su proceso de implementación: *“Cuando más grande es el mandato de cambio perseguido por la política mayor será la oposición que encontrará en los grupos destinatarios, y, cuando más diversas sean las actividades que prescribe, mayor será el grado de estructuración de las normas, las cualidades de los encargados de implementarla, el apoyo de los grupos de interés y la estabilidad en las condiciones socioeconómicas para que los objetivos de la política se cumplan”*^{xv}

Sabatier y Mazmanian, no fueron los únicos en elaborar una serie de precondiciones para un modelo de implementación de políticas públicas. Lewis Gunn, también se acercó a los problemas de implementación desde la construcción de una serie de precondiciones para la efectiva implementación de un modelo teórico, de manera de poder contrastarlo con la implementación real de una política. Describió un total de diez precondiciones que constituyen un *“modelo perfecto”* de administración que permitiría identificar cuáles serían las precondiciones en una política particular. Asimiló este modelo con el de competencia perfecta utilizado en la teoría económica o el *“modelo de decisión racional”* del análisis de políticas.

Esta primera generación en el análisis de la implementación de políticas recibió críticas, principalmente basadas en el escaso sustento real que tenían sus aportes teóricos en los que se sobredimensionó el análisis de las destrezas de los decisores y diseñadores de las políticas ignorando las preferencias y habilidades de los actores políticos en el proceso de estructuración de la implementación de las políticas^{xvi}.

Esto es así, porque siguiendo el modelo causal de la teoría que sustenta a la política, ésta solo funciona si se avanza en la dirección correcta. De lo contrario, si

en el proceso de implementación se desvía el camino para alcanzar los objetivos propuestos, se pone en crisis la teoría que lo funda. De este modo, el incrementalismo, sólo agravaría el problema y además, no se podrían explicar los grandes cambios o las grandes reformas de políticas.

Por otro lado, esta visión teórica de la implementación de políticas públicas fue criticada porque pierde poder explicativo respecto de los comportamientos políticos en cada una de las diferentes áreas de política. En este inteligencia, una teoría que funda la implementación de políticas sociales analizando las articulaciones de los comportamientos de los actores en los diferentes estadios y la estructuración de los diversos intereses involucrados en la política, no tendría el mismo poder explicativo aplicada a una política de regulación de actividades económicas.

Gran parte de las críticas provino de parte de los investigadores de la corriente del “*Bottom-up*”, quienes prestaron especial interés en el horizonte en el cual el sector público se encuentra con los ciudadanos. En particular, enfatizaron la influencia que tienen los funcionarios de línea del nivel en la entrega de los productos de las políticas sobre todo en las áreas de políticas sociales.

II.2. El Enfoque “Bottom-up”

Como claramente lo refleja la etiqueta que agrupa a los exponentes de esta corriente, la característica principal consiste en analizar a las políticas como una construcción de abajo hacia arriba. En algún sentido y en contraste con la postura anterior se invierte la perspectiva del análisis de la implementación. Esta diferencia de visión, surge a consecuencia del rol crucial que para estos autores cumplen, los denominados “*Street Level Bureocrats*” (SLB).

Advertida la amplia discrecionalidad con la que cuentan estos actores para implementar la política, esta corriente, reacciona frente a los enfoques jerárquicos de implementación y propone proceder de modo inverso: desde los operadores a los decisores. Surgió con el fin de superar las debilidades del enfoque “*top-down*”, invirtiendo los estudios explorativos de dicha etapa por la elaboración de modelos analíticos alternativos o marcos de análisis que sirvieran de guía para el análisis empírico^{xvii}.

Los autores de esta perspectiva Elmore, Lipsky (1980), Berman (1978, 1980), Hjern y Hull (1982), rescataron el papel esencial que cumplen los burócratas de ventanilla en la implementación de las políticas públicas y destacaron la importancia que tiene la implementación para el éxito de una política. Lipsky, (1980) llega al punto de declamar que estos actores son los verdaderos hacederos de políticas.

Así, la discrecionalidad de los burócratas de ventanilla para implementar las políticas no sólo es inevitable sino que es deseable, puesto que de esta manera se estaría cambiando la visión respecto del resultado final de la política, incorporando criterios propios a la política haciendo que el proceso de implementación sea adaptativo, según el contexto en el que se implemente.

Antes que comenzar con una decisión política, los autores de este enfoque, empiezan con un análisis de la multiplicidad de actores que interactúan al nivel operacional (local) en un problema en particular^{xviii}. Se concentran en las estrategias perseguidas por los actores para alcanzar sus objetivos. Algunos estudios muestran que los actores locales frecuentemente dejan de lado los mandatos de los programas centrales por sus propios intereses

Lipsky^{xix}, define a los burócratas de ventanilla como aquellos servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus trabajos. En esa línea, los organismos de servicios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos constituyen típicas burocracias de ventanilla.

Así, como proveedores de beneficios públicos son el foco de las controversias políticas al estar constantemente requeridos por las demandas de los destinatarios de los servicios, los ciudadanos para mejorar la eficiencia y eficacia en los servicios gubernamentales.

Como consecuencia de ello, los servidores públicos, en algunos casos han consolidado su fuerza colectiva de manera tal que en las disputas respecto del ámbito de aplicación de las políticas se convirtieron en una fuerza independiente en la resolución de las controversias políticas que afecten su estatus y posiciones.

Según Lipsky^{xx} dominan las controversias políticas respecto de las políticas por dos razones: Primero, dado los debates relativos a la dimensión y focalización de la política son esencialmente, debates respecto de la magnitud y función de los burócratas de ventanilla. Segundo, porque la actividad que realizan tiene un impacto directo en la vida de las personas. *“En una palabra, ellos tienen las llaves para la dimensión de la ciudadanía”*.

Siguiendo esta hipótesis, cuanto menor sea el nivel socioeconómico de los ciudadanos, mayor será la influencia que los empleados encargados de implementar programas sociales, tengan respecto de ellos. En efecto, estos trabajadores públicos, están situados de tal manera que, en conjunto, deberían ser tomados como parte del problema en la implementación de los planes de asistencia social. De hecho, las personas que dependen de la asistencia social, en muchos casos quedan atrapadas en la Red de burócratas de ventanilla.

Los empleados de ventanilla, juegan un papel crítico en la regulación del grado de conflicto social contemporáneo por el rol que cumplen como agentes de control social. Los ciudadanos que reciben beneficios públicos interactúan con los agentes públicos que les requieren determinados comportamientos. Esta función de control social requiere que en las discusiones sobre el diseño y la implementación de las políticas se deba tener en cuenta de manera ineludible, la cotidiana tarea de los trabajadores de servicios públicos.

De modo que si consideramos a los funcionarios de ventanilla como verdaderos hacedores de políticas, podremos ver que ejercen esa actividad en dos momentos: cuando utilizan un amplio grado de discreción al decidir respecto de los

ciudadanos con los que interactúan y, luego, sus acciones individuales son tenidas en cuenta en forma agregada respecto del comportamiento del organismo público al que pertenecen.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, ellos representan a las funciones del gobierno en las rutinas diarias que realizan con quienes interactúan. Por otro lado, por lo general absorben una alta dosis de los recursos públicos en salarios.

Por su parte, Przeworsky^{xxi} plantea dos problemas que enfrenta esta generación de estudios: la falta de control sobre la burocracia y lo alejado que se coloca en los estudios sobre implementación a la administración de la política.

El conflicto radica en la falsa percepción del fin que persiguen los actores encargados de implementar las políticas de beneficiar al conjunto de la sociedad, cuando, en realidad han sido elegidos y reclutados por parte de esa sociedad a través de los partidos políticos y por lo tanto intentan beneficiar a estos últimos.

“El funcionamiento concreto de la democracia a menudo se recubre bajo el lenguaje que apela a los intereses ‘comunes’, ‘públicos’ o ‘generales’. Pero si todos los intereses fueran armoniosos y si el interés ‘general’ fuera precisamente la suma de lo que todos y cada uno quieren, no necesitaríamos democracia. La democracia, justamente, es un método para procesar los conflictos y genera, necesariamente, ganadores y perdedores”^{xxii}

Por lo tanto, esta fuente de tensión entre los políticos y la administración repercute de manera ineludible en la implementación de las políticas. De allí que sostiene que dentro de un régimen democrático no se puede eliminar la política de la administración pública y que de ser así se estaría corriendo riesgos de prácticas autoritarias.

“Casi todas las decisiones públicas tienen consecuencias distributivas y es absolutamente ingenuo pensar que los gobiernos pueden abstraerse de las consecuencias políticas de sus decisiones, Por lo tanto hay razones para esperar que los gobiernos promuevan los intereses de algunos grupos en detrimento de los intereses de otros”^{xxiii}

Lo único que se puede hacer, sostiene, es controlar las formas de utilización del entramado burocrático por parte de los actores políticos y moderar su magnitud. Sugiere algunas formas de control institucionales, representadas por el sistema de pesos y contrapesos propio de sistemas republicanos que tienden a reducir los niveles de discrecionalidad de los gobiernos. El otro mecanismo es el utilizado por los electores, no sólo en época de elecciones sino mediante encuestas de opinión.

Más cerca en el tiempo, se elaboraron modelos analíticos alternativos en un intento por superar las debilidades del enfoque *top down*.

II.3. La tercera generación de estudios sobre implementación

En una primera etapa en esta generación de los estudios sobre la implementación de políticas, los primeros esfuerzos se concentraron por elaborar una especie de síntesis integradora de ambos enfoques. En esta línea de trabajo se inscribieron Sabatier: 1986; y Hull & Hjern: 1987, y Søren Winter 1990.

De algún modo las perspectivas del “*Top-down*” y del “*Bottom-up*”, si bien resultaron útiles a los fines de una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas no alcanzaron a explicar el proceso desde una visión integradora.

Sabatier,^{xxiv} intentó realizar un marco sintético que integrara la mayoría de las fortalezas de cada uno de los acercamientos y luego aplicarlas en proyectos con un horizonte temporal de más largo plazo que el usado en la mayoría de los estudios de implementación.

En coherencia con los “*bottom-uppers*”, sostuvo que debemos comenzar con un problema o subsistema de política, antes que por una ley o alguna otra decisión de política y luego examinar las estrategias empleadas por los actores relevantes tanto en el sector público como en el privado en los diferentes niveles de gobierno para enfrentarse con el problema. Además, incorporó en la síntesis la manera en que los factores legales y socioeconómicos estructuran el comportamiento, según los teóricos de la corriente del “*top-down*”. Luego la aplicó en cambios de política a través de períodos de más de una década.

En relación con estos intentos integradores, Søren Winter^{xxv} entendió que los resultados de ambas estrategias de investigación requieren de una mayor recolección de datos. Además precisan de un análisis más profundo del que normalmente puede ser realizado con un solo estudio y con una serie de variables y que difícilmente explican los resultados de la implementación de manera satisfactoria.

Su propuesta, consiste en un modelo preliminar que sea aplicable en diferentes países y áreas de política para explicar los resultados de la implementación identificando algunas variables clave y sugiriendo cómo esas variables pueden ser comprendidas por dicho modelo.

De este modo, intentó sintetizar e integrar la teoría de la implementación identificando los cuatro elementos teóricos más importantes que contribuyeron para un entendimiento de la implementación dejando de lado otros factores potencialmente relevantes. Estos son:

- i. el carácter del proceso de formación de la política antes que la ley o decisión sea implementada;
- ii. El comportamiento organizacional e interorganizacional respecto de la implementación;
- iii el comportamiento de los agentes de ventanilla; y,
- iv las repuestas dadas por los grupos destinatarios de la política y otros cambios en la sociedad.

En cuanto a los comportamientos de los actores entendió que la mayoría de los estudios de implementación se focalizan en los conflictos entre los participantes en el proceso de implementación. Aún los diferentes estudios de implementación comparten el énfasis en la importancia de las relaciones interorganizacionales. Ambos enfoques, el “*Top Down*” y el “*Bottom up*”, se focalizan en esas interacciones, lo que los separa es la metodología utilizada para evaluar esas relaciones, sus criterios de evaluación y el rol que otorgan a los impulsores de las políticas para estructurar el proceso de implementación de modo de evitar conflictos y errores de implementación.

La perspectiva “*Top Down*” centra su atención en los actores que formalmente están involucrados en la implementación de un programa específico. Así, los actores son definidos en un modo programático, formal. Dado que el análisis comienza en la cima no siempre alcanza el nivel de los actores de entrega de los beneficios: “*Street Level Bureocrats*”.

El enfoque “*Bottom –up*” comienza con la definición de un cierto problema en la sociedad y procede luego con la identificación de los actores que afectan al problema. Los actores son definidos en términos de su relevancia para el problema específico. Como consecuencia de la importancia otorgada por esta corriente a lo que ocurre en el nivel de entrega de los servicios, no siempre alcanzan a incluir en sus análisis a lo que ocurren en el vértice de las organizaciones.

De la misma manera que el nivel de entrega de los beneficios es muy importante para los resultados, los comportamientos que ocurren en el nivel más alto de las organizaciones afectan las condiciones de las actividades que suceden en el nivel inferior. Por lo tanto, una estrategia de investigación ideal debería, según su criterio, combinar ambos acercamientos.

Posteriormente, y ya casi en la actualidad, se buscaron nuevos modelos o marcos analíticos para comprender los procesos de implementación que desencadenaron en la búsqueda de una (nueva) teoría del proceso de las políticas.

Matland^{xxvi}, presentó un modelo al que denominó “*Modelo de conflicto-ambigüedad*” que intenta sentar una base más coherente y comprensiva que la que proveen los acercamientos “*Top-down*” y “*Bottom-up*” para el entendimiento de la implementación de políticas públicas. Respecto del modelo del conflicto considera que juega un papel central y más real que el modelo racional o el burocrático. Éstos, asumen que los actores individuales son racionales y operan en su propio interés, pero difieren en que el modelo burocrático de decisiones de política presta especial interés en el conflicto.

Como consecuencia de la aparición del conflicto las acciones cambian y los actores generan mecanismos de intercambio para alcanzar acuerdos y coaliciones similares. Este proceso de negociación no lleva a un acuerdo de metas sino de acciones, usualmente, el proceso termina en ninguna acción porque los actores son incapaces de alcanzar el acuerdo.

En cuanto a la ambigüedad de la política, Matland vislumbra dos categorías de ambigüedad respecto a los fines y en relación con los medios. En los modelos “*top-down*” la precisión o certeza en los fines es considerada una variable independiente importante que afecta directamente el proceso de política. Entonces, la ambigüedad o imprecisión de los fines de una política genera falta de certidumbre y, en consecuencia, fallas en la implementación.

Por su lado, la ambigüedad en los medios, también afecta a la política a implementarse. Aparece de diferentes maneras por ejemplo, cuando no se definen claramente los roles que cada organización realizará en el proceso de implementación o cuando un ambiente complejo genera incertidumbre respecto de qué herramientas usar cómo usarlas y cuales son los efectos de usarlas.

Hill y Hupe^{xxvii}, como lo señalamos más arriba, consideran que la implementación de políticas se ha establecido como una subdisciplina dentro de la ciencia política y la administración. Luego, proponen un marco para destacar algunos temas clave sobre las formas de segmentar o separa el análisis empírico de la implementación y las formas de elaborar hipótesis.

Sostienen, con cierta razón que siempre existe un “top” en el sentido de que en algún lugar se formula y decide la política a implementar, pero que la localización de ese “top” puede variar: puede estar tranquilamente en el “bottom”.

Luego de haber realizado una exhaustiva investigación sobre más de ochenta y ocho estudios de implementación realizados en los últimos años, describieron algunos temas sugeridos en esos estudios que merecen, según sus puntos de vista, una especial atención en cualquier investigación de implementación de políticas:^{xxviii}

1. La necesidad de reconocer la complejidad de las relaciones que son consecuencia de la implementación de políticas;
2. La necesidad de prestarle atención a la naturaleza de la relación entre los formadores de política y los implementadores, cuando el marco del formador es el que manda;
3. La importancia del nivel de la “*ventanilla*” en el proceso de implementación, constituye algo que no puede simplemente analizarse en función de una serie de proposiciones para imponer un control más fuerte;
4. La importancia constante de las relaciones interorganizacionales para la implementación; y
5. La importancia en la co-producción incluyendo a los clientes, aún cuando sean poco poderosos.

III. La Ley de Comunas interrogantes y desafíos:

Este marco conceptual sintéticamente descripto de los estudios sobre el proceso de implementación de políticas públicas nos permite ingresar en el examen de la política de descentralización y participación ciudadana promovida en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley No. 1777 en mayo de 2005 y que, actualmente se encuentra en pleno proceso de implementación.

Es preciso tener en cuenta que los esfuerzos para cambiar significativamente el comportamiento de un gran número de personas, requieren de un marco temporal de mediano y largo plazo de implementación de la política. En consecuencia, cualquier análisis o evaluación que se pretenda realizar de la política de descentralización y participación ciudadana, debe otorgar a la variable temporal un lugar destacado.

Formulada esta aclaración, debemos recordar que en muchas ocasiones la descentralización se ha planteado como una alternativa dicotómica a la centralización del poder, los recursos y la capacidad administrativa del poder ejecutivo.

Desde una perspectiva teórica, el concepto se origina en la idea de la transferencia del poder de decisión a unidades sub-estatales en la inteligencia de que el ámbito local es más apropiado para tomar decisiones, pues en él se dispone de información más completa respecto de cada solución; así como también se persigue la democratización en la toma de decisiones, permitiendo la participación ciudadana en cuestiones públicas y de esta manera, lograr mayor '*accountability*'.

Sin embargo, y analizando el proceso de descentralización del Estado Nacional en la década de los noventa referido a los sectores salud y educación, Filmus, reconoce en la crisis fiscal de fines de los setenta junto a los cuestionamientos que se volcaron contra la profunda crisis del Estado de Bienestar dos factores que adquirieron relevancia al momento de influir en el diseño y en el proceso de implementación de la descentralización^{xxix}.

En cuanto a la Ciudad de Buenos Aires, cabe aclarar que el proceso de desconcentración, entendido como delegación de funciones administrativas donde los organismos locales carecen de autonomía política, comenzó aún antes de que la Ciudad cambiara su estatus jurídico-político en el año 1996, y podría decirse que se encuentra en un estado avanzado de implementación a través de los denominados Centros de Gestión y Participación que funcionan en los diferentes barrios.

Ahora bien, la decisión de la descentralización de las políticas públicas en el ámbito comunal, quedó plasmada en el Acto Fundacional de la Ciudad. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su Libro Segundo, prevé el Título Sexto, "*De las Comunas*", que en el artículo 127 establece a las Comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial.

Con esto queremos decir que el Convencional Constituyente de 1996, había predefinido las bases que tendría el diseño de las unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial en la Ciudad que luego fueron especificadas con la sanción de la Ley de Comunas en el año 2005.

III.1. Interrogantes

Entre los fines buscados por la Ley cabe señalar la promoción de la descentralización y la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial; la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; la promoción del desarrollo de mecanismos de democracia directa; la mejora de la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad; la implementación de medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad; la preservación, recuperación, protección y difusión del patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios; la consolidación de la cultura democrática participativa; el cuidado del interés general de la ciudad; y el aseguramiento del desarrollo sustentable.^{xxx}

Partiendo de los fines que el legislador de la ciudad, quiso hacer explícitos al sancionar la Ley, surge inmediatamente el primer interrogante:

¿Participan los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires en la toma de decisiones públicas?

En términos generales, desde nuestra perspectiva, la propensión del comportamiento humano de participación en las decisiones públicas no puede ser considerada como un variable independiente para el diagnóstico, el diseño y la implementación de una política de participación, sino que debe ser tomada como variable dependiente. La implementación de una política pública que tenga como objetivo aumentar o mejorar la participación ciudadana en el proceso de formulación de las políticas públicas, debe contar con un cuidadoso diseño cuya hipótesis inicial sea, precisamente, la participación de los vecinos.

Con el fin de indagar la participación de los vecinos, es preciso contextualizar históricamente la sanción de la Ley de Comunas, haciendo referencia a la crisis político-institucional ocurrida en el país a fines de 2001 y principios de 2002 que puso de manifiesto la desconfianza generalizada en los partidos políticos y por consiguiente en el sistema de representatividad.

A raíz de esa crisis, o mejor dicho como su causa principal, emergieron numerosos grupos de vecinos, alzando la voz contra decisiones políticas focalizadas en los primeros momentos en temas de política nacional –en especial temas de política económica-, pero que posteriormente, se concentraron en diversas áreas de políticas locales^{xxx}. Precisamente, sobre las cenizas de lo que fueron aquellas asambleas barriales cuyos reclamos tenían más impacto mediático que cualquier otro, es que comenzó a gestarse la participación activa como ejercicio pleno de la democracia y de la ciudadanía.^{xxxii}

Graciela Di Marco, Héctor Palomino y otros, quienes estudiaron con detenimiento la dinámica de las asambleas entendieron que: *“La visión positiva de las protestas y los nuevos movimientos fue sostenida por quienes descubrieron en estos emergentes la capacidad de auto-organización de la sociedad argentina y la capacidad de construir y de regenerar lazos sociales”*^{xxxiii} *“La influencia social y cultural de estas acciones colectivas trasciende su número, las asambleas continúan profundizando los debates, resolviendo, cuando pueden las contradicciones internas o aprendiendo a convivir con las mismas, lanzándose a la acción barrial en un proceso de reflexión permanente, más allá de sus resultados inmediatos, que han sido heterogéneos.”*^{xxxiv}

En febrero de 2004, ocho años después de la sanción de la Constitución de la Ciudad los legisladores de la Ciudad, haciéndose eco de la participación de las asambleas barriales impulsaron un proceso de discusión que permitió una instancia de debate de ideas y propuestas para la elaboración del proyecto de Ley^{xxxv}. El material producido y los 16 proyectos de ley que al momento tenían estado parlamentario, fueron tenidos en cuenta para la elaboración del proyecto consensuado, tarea que estuvo a cargo de una Comisión Especial creada a tal efecto. La Ley Orgánica de Comunas, que requería para su sanción un mínimo de 40 sufragios, fue aprobada en general el 30 de noviembre de 2004^{xxxvi}.

El contexto histórico expuesto, nos permite acercarnos a nuestro interrogante ya más concreto: ¿Cuál es el grado de participación de los vecinos en las cuestiones urbanas?

El mayor o menor grado de participación por parte de los vecinos, depende del área de política que se trate la cual, a su vez, está condicionada por el contexto económico-social del barrio en el que se implemente.

Siguiendo la experiencia de las asambleas, las acciones realizadas dependen de las diferencias socioeconómicas y territoriales que hacen a cada barrio, futura comuna. Por ejemplo, en la zona sur de la ciudad, la experiencia recogida dentro de las asambleas, revela que se concentraron en temas sociales tales como, distribución de medicamentos, campañas de vacunación para cartoneros, apoyo escolar, realización de ollas populares, compras comunitarias y constitución de cooperativas para el acceso a viviendas sociales.

En otros barrios de la Ciudad los proyectos llevados adelante por cada una de las asambleas, consistieron en acciones culturales y recreativas, creación de bibliotecas, festivales, publicaciones barriales, ferias artesanales, temas vinculados con la seguridad urbana y el cuidado de espacios verdes.

El grado de participación de los vecinos nos acerca a nuestro siguiente interrogante: ¿Los mecanismos previstos en la Ley facilitan la participación de los vecinos?

Para ello vamos a echar un rápido vistazo a los institutos diseñados por la Ley.

En función de las políticas particulares que cada una de las Comunas implemente en su territorio, el Constituyente primero y el Legislador, más tarde, establecieron cuales serían las competencias exclusivas de las Comunas y cuales las concurrentes con el Gobierno de la Ciudad.^{xxxvii}

Son de competencia exclusiva:

1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad con la ley de presupuesto. Para ello, podrá realizar la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente. b) La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.

2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. Las Comunas no podrán crear impuestos, tasas o contribuciones, ni adeudarse financieramente. Dicha elaboración y la ejecución y administración de su patrimonio debe ser participativa.

3. Cada Comuna cuenta con iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la Constitución y las leyes. En general, llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local.

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo que les asigne la ley. Esto incluye la participación en la planificación, prestación y control de los servicios.

2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y suelo abarcando la decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes, así como también la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano.

3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, y la participación en la formulación o ejecución de programas. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que puedan desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

4. La participación en la planificación y el control de los servicios, quedando comprendidas la fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto.

5. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos sociales mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios.

6. El desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna.

En cuanto al presupuesto de las Comunas y la participación de los vecinos en su formulación, el artículo 129 de la Constitución dispone que la Ley de presupuesto anual de la Ciudad, establecerá las partidas, que se asignen a cada Comuna.

Viene al caso recordar la respuesta dada por los vecinos en la experiencia política implementada del presupuesto participativo, iniciada por el Gobierno de la Ciudad a mediados del año 2002, la cual demostró un débil interés por participar de la iniciativa. Es probable que ese desinterés se relacione con los altos niveles de desconfianza que se manifestaron inmediatamente después de la crisis de fines de 2001 principios del 2002.

“El debate acerca del presupuesto participativo mostró diversas posiciones: las de aquellos que consideraban que no debían asistir a los foros, pues significaba convalidar una propuesta que se juzgaba como oportunista, pero sí demandar al estado municipal la prestación de los servicios correspondientes, y la de aquellos que decidieron participar, aunque sea por el objetivo de conocer directamente la estrategia oficial o porque les importaba algún tipo de relación con los CGP.”^{xxxviii}

También es posible, que, la ausencia de las Comunas como Unidades de Gobierno y Administración de los servicios, colocara aún más lejos del horizonte de los vecinos los efectos que su participación tendría en la formulación del presupuesto de la Ciudad. Por ello, con la sanción de la Ley 1777, se acercan a los ojos de los vecinos las consecuencias que su participación produzca en las decisiones sobre el presupuesto de la Comuna.

Por otra parte, y a modo de acotar los márgenes de acción del legislador, la Constitución fija los parámetros que deberá seguir la Ley de Presupuesto Anual del Gobierno. Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de los fines de la Comuna y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales.

El artículo 15 de la Ley de Comunas establece que la aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna está a cargo de la Junta Comunal y que se elaborará a través de mecanismos de participación en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal, respecto de la fijación de metas, formulación y control presupuestario.

En cuanto a los Órganos de Gobierno de la Comuna, y la participación de los vecinos en la implementación de las políticas públicas en el territorio, la Constitución creó dos instancias.

Un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines distrito único. Es presidida legalmente y representada por el primer integrante de la lista que obtenga el mayor número de votos en la Comuna. Las listas deben adecuarse a lo que determina la ley electoral y de partidos políticos.

Los miembros de la Junta Comunal durarán cuatro años en sus funciones. Si fueran reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años. La Junta Comunal se renueva en su totalidad cada cuatro (4) años.

Un organismo consultivo y honorario denominado Consejo Consultivo Comunal donde se delibere, asesore, canalicen las demandas, se elaboren propuestas, se definan prioridades presupuestarias y de obras públicas y se realice el seguimiento de la gestión^{xxxix}.

La importancia de la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas o 'representación social', radica en que, a su vez, constituye un medio para el control de las decisiones públicas.

En esta materia, las asambleas barriales tienen amplia experiencia: *"El debate de ideas, la elaboración de proyectos de acción y la evaluación de las acciones realizadas constituye la piedra de toque del movimiento de las asambleas. La lógica de los debates sostiene y profundiza el ejercicio de la ciudadanía".^{xl}*

En cuanto a su integración cabe efectuar dos observaciones:

En primer lugar que la Constitución de la Ciudad no previó que pudieran hacerlo los partidos políticos, solamente incluyó a las entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el territorio de cada Comuna. Sin embargo, la Ley Ley No. 1777, si admitió a los partidos políticos como posibles integrantes de los Consejos.

En segundo lugar, no se previó la participación directa e individual de los vecinos. Solamente, se estableció que cada Consejo debería garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la Comuna a participar en forma individual de sus actividades

Estas dos observaciones se contradicen con los propios fines de participación establecidos en la Constitución, y además, pueden generar conflictos de intereses durante su proceso de implementación. De esta manera la Ley agudiza la complejidad de un proceso que de por sí resulta difícil de implementar, al tener un mandato de cambio de comportamiento tan grande y al prescribir una amplia

diversidad de actividades que para algunos vecinos resultarán novedosas. Las expectativas, oportunidades e intereses contradictorios que emerjan en este proceso, en última instancia, deberán ser resueltos mediante la institucionalización de prácticas de consenso entre los vecinos.

Es por ello que para el funcionamiento de los Consejos se deberán tener en cuenta las experiencias de organización existentes, tales como las asambleas barriales descritas. Además, los actores que intervengan en el proceso de implementación de la política deberán receptar las prácticas de funcionamiento desarrolladas por estas organizaciones que ya llevan años de trabajo en conjunto.

Entre estas rutinas merecen subrayarse la dinámica de organización de las asambleas, la rotación de los coordinadores, la horizontalidad de la participación, la reflexión permanente sobre sus propios mecanismos de funcionamiento y la utilización del consenso para la toma de decisiones^{xli}.

Por último, queremos mencionar que por intermedio del artículo 38 de la Ley de Comunas, se estableció que los mecanismos de participación ciudadana como la realización de audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum y consulta popular, el derecho a la información y la revocatoria de mandato, se aplicarán en el ámbito de las Comunas.

Estos interrogantes esbozados, nos habilitan a considerar el principal desafío que, a nuestro criterio plantea la implementación de la política pública de descentralización y participación ciudadana.

III.2. Desafíos:

III.2.a) La institucionalización de la participación

La institucionalización de la práctica de participación, debe ser entendida como un proceso en el cual se estructura un conjunto de reglas formales e informales, mediante las cuales se articulan las relaciones recíprocas entre individuos. De este modo las prácticas transformadoras apropiadas por la comunidad y sus actores pueden ser mantenidas a lo largo del tiempo. A su vez, debemos destacar que este proceso opera dentro de un marco institucional en el cual los actores políticos definen sus estrategias.

La relación entre los actores políticos como objeto de las políticas y a la vez como agentes de la historia indica que las instituciones pueden dar forma a las estrategias políticas pero, inversamente también los arreglos institucionales son el resultado de estrategias políticas deliberadas, acuerdos y conflictos políticos sin los cuales no pueden ser entendidos.

Así, los individuos y grupos definen sus intereses personales y también las metas que son moldeadas por el contexto institucional. Por ello, para el análisis de este proceso se necesitan herramientas que permitan capturar la complejidad de la situación política real en determinado contexto.

El proceso de institucionalización mediante el cual viejas prácticas son reemplazadas por nuevas formas de relación será el resultado de la articulación de variables macro (vg. económico-financiera el presupuesto asignado a cada comuna, el diseño e institucional de acuerdo con la Ley 1777 y sus decretos reglamentarios, y política, consecuencia de las estrategias y arreglos de los actores políticos en los niveles centrales, pero también en el nivel barrial) y variables micro (conductas, valores, prácticas, identidades culturales y sociales, background), que operan como condicionantes de ese proceso.

Para que la política de descentralización produzca efectos que perduren se necesita la institucionalización de las prácticas de participación. Sabemos que la implementación de políticas orientadas a la descentralización supone un complejo proceso que requiere de un espacio de tiempo prolongado -mediano y largo plazo-, en el que confluyen tanto macro como micro condiciones un tiempo.

Por este motivo, será necesario fortalecer la participación al momento de la implementación de la Ley, y desde ya, saber que puede sufrir modificaciones, y en algunos casos es deseable que así sea como resultado de su implementación y de la construcción desde *“abajo hacia arriba”* que realicen las organizaciones sociales.^{xlii}

Las macro condiciones no nos van a permitir explicar autónomamente la institucionalización de las prácticas. Es necesario mirar dentro de las micro condiciones: el cambio de las prácticas de los actores burocráticos del nivel de ventanilla y de las redes de organizaciones sociales y de los vecinos individualmente.

Al referirnos a prácticas, estamos hablando de conductas desarrolladas por sujetos con determinadas características, valores e identidades culturales que son el resultado de su historia personal así como también de su sentido de pertenencia y compromiso con la toma de decisiones en el sector público. Estos funcionarios de ventanilla, docentes, médicos de hospitales, asistentes sociales y en definitiva todos aquellos que interactúan con los vecinos, al momento de la implementación de la política, se constituyen en actores que no operan como un mero engranaje del aparato burocrático que arroja un producto seriado.

Por el contrario, ejercen un rol activo a partir de su 'background'. En tal sentido, pueden rechazar la implementación de la política, aplicarla con indiferencia o bien comprometerse con la instrumentación, en cuyo caso, necesariamente le imprimen su impronta. Así, se produce una interacción entre la historia de los actores, la instrumentación de la política, el desarrollo de las prácticas y sus efectos en los destinatarios que repercuten de forma directa en el proceso de institucionalización de la participación en las decisiones públicas.

Lo señalado evidencia que las políticas de descentralización mediante la Ley de Comunas reposan necesariamente en los recursos humanos encargados de su cotidiana implementación y de los vecinos de la Ciudad. Entonces, las condiciones micro, deben constituir una referencia ineludible en el momento del diagnóstico e implementación del programa.

Por ello, es importante que en los más altos niveles de decisión de la política de descentralización se comprenda de qué manera se articulan los diferentes actores dentro de los sub-sistemas relacionados: las escuelas, los hospitales, los centros comunitarios y las demás oficinas encargadas de prestar servicios comunitarios como receptoras e implementadoras de las políticas, su entorno, las redes, la diversidad de las prácticas y los comportamientos de la comunidad.

Además, insistimos en que la toma de decisiones de esta política debe contemplar, necesariamente, las diferentes realidades de cada una de las Comunas dado que la institucionalización de las prácticas como el resultado de una estrategia política deliberada no puede ser alcanzada si no se cuenta con una visión del contexto y del compromiso compartido entre los *policy makers* y los *stakeholders* al interior del sistema.

En cuanto a la transición de la actual organización política administrativa de la Ciudad al futuro constituido por las Comunas, la Ley previó un cronograma y algunos criterios de adaptación.

En su estructura orgánica central el Gobierno de la Ciudad previó la creación de un Ministerio dedicado a la Descentralización y la Participación Ciudadana^{xliii}. Entendemos que los actores involucrados dentro de esta estructura deben realizar trabajos cruzados con las demás áreas encargadas de políticas de incidencia directa en los vecinos de la Ciudad, tales como educación, salud y seguridad.

Resultará esencial para este proceso la utilización de las nuevas tecnologías de información para que sirvan como vehículos para que los vecinos de la Ciudad participen en el proceso de formación de las políticas locales.

En este proceso se contempla la efectiva participación de los representantes de las organizaciones vecinales diseñando un proceso de fortalecimiento institucional que comprende:

- a) Descentralización de los servicios actualmente desconcentrados en los Centros de Gestión y Participación, adaptación de los límites, la normativa y los padrones electorales.
- b) La transferencia gradual de competencias centralizadas a las unidades descentralizadas.

Además se estableció que el proceso de transición debe completarse al 31 de diciembre de 2006. Antes de dicho plazo la Legislatura fija la fecha en que se realizarán las decciones, que deben ser convocadas por el Jefe de Gobierno, y de la disolución de los Centros de Gestión y Participación, y asunción de las autoridades electas.

Por último se garantizó la planta de personal de las Comunas se integrará con la planta permanente del Ministerio de Descentralización y Participación Ciudadana sin alteración de sus derechos adquiridos al amparo de la legislación en vigencia al momento de la transferencia.

III.2. b) La Evaluación como herramienta de control:

La Ley 1777 prevé en su Título VI, artículos 42 y 43, la descentralización de los órganos de control público interno y externo de los actos de la Junta Comunal, y crea una Unidad de Auditoría Interna.

Además establece que las Comunas deben propiciar convenios para que en ellas funcionen oficinas desconcentradas del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, de la Defensoría del Pueblo y de otros organismos de control y faculta al Área de Control Comunal para que instrumente la organización del comité de control de servicios con participación estatal.

Consideramos que esto no es suficiente. Además es necesario otorgar auténticos y sencillos medios de influencia y control a la ciudadanía sobre la administración pública. Como ya lo dijimos, una forma de hacerlo es la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas o 'representación social'.

De este modo, el control es ejercido en el momento de formulación de la política en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal. Como bien lo enseña Przeworsky: *"La esencia del control multipartidario es que diferentes partidos deben estar de acuerdo antes que una política pueda ser aprobada y diferentes partidos tienen el control para observar cómo esa política sea implementada"*.^{xliv}

Esta es la forma que los vecinos tienen para constituirse como actores políticos que contrabalanceen el poder de la burocracia y la controlen efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones y, por otra parte, evitando el control partidario de la administración pública.

Está claro que la evaluación que propiciamos va más allá de los criterios economicistas o de estricta gerencia, como las evaluaciones que se ocupan del logro de metas, de insumos o del control administrativo.

Siguiendo este criterio, tres tipos de evaluación han sido distinguidos por los especialistas: de resultado, cuando se concentra en los productos o consecuencias de una política pública; de insumo, cuando se concentra en el modo del gasto de los recursos, que participan en la implementación de la política; y de procesos con énfasis en los métodos empleados para transformar los insumos en los productos empleados.

Estas pautas de evaluación bien pueden ser realizadas por los organismos de control interno y externo de las Juntas Comunales, según el diseño y las competencias otorgadas por las normas vigentes. Sin embargo, creemos que no son suficientes y que en consecuencia, se deben facilitar a los ciudadanos herramientas de control real y efectivo de la burocracia con la participación directa e información clara, precisa, concreta y producida en el tiempo adecuado.

La contracara de la evaluación mediante el control social es la responsabilidad pública.

En una política de descentralización es de esperar que todos los administradores y prestadores de servicios públicos –y no solamente los funcionarios de ventanilla- sean responsables ante los que consumen y quienes los pagan, esto es, los vecinos de la ciudad. Majone^{xlv} entiende que para poder exigirse responsabilidad debe contarse con criterios de actuación adecuados que combinen criterios de insumos, procesos y productos a los que nosotros agregamos la participación de los vecinos en la formulación de las políticas como modo de potenciar el componente responsabilidad.

III.2.c) Eficiencia en la entrega de los bienes y servicios públicos.

Uno de los mayores desafíos a enfrentar con la implementación de esta política de participación ciudadana es que, a la vez que incorpore a los vecinos en la formulación de las políticas, mejorando con ello la calidad democrática, pueda aumentar, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. En este sentido Cunill Grau^{xlvi} fue lo suficientemente clara:

“La democratización de la Administración Pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental.

Pero, además no hay real democratización de la administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos. Por eso es que hemos intentado llamar la atención sobre criterios que requieren satisfacer los distintos medios de influencia de que dispone la ciudadanía sobre la administración para asegurar que en sí mismos pueden pasar tres tests: el de la democracia, el de la eficiencia y el del control.”

Asimismo, le otorga un papel clave a la transparencia como agente de eficiencia. Cita, en su respaldo, tres razones con las que Stiglitz, argumenta que el secreto oculta deficiencias: porque dificulta que se establezcan compromisos creíbles, agudiza la competencia destructiva y vuelve escasa la información. Además la transparencia constituye un incentivo que puede usarse para aumentar la eficiencia.

En este sentido, cita como mecanismo la entrega de premios a la calidad de las organizaciones y la exposición pública de los resultados que pueden servir como incentivos para aumentar la eficiencia.

Nos permitimos agregar que la organización de eventos, seminarios, encuentros y jornadas no solo de carácter académico sino entre las diversas Organizaciones del sector social, y de cada una de las Comunas también constituye una herramienta útil para aumentar la eficiencia en la práctica mediante el intercambio de experiencias, la comprensión y la búsqueda de soluciones para problemas públicos.

La eficiencia debe estar respaldada mediante:

1. Redes de políticas locales, y subsistemas en los que se desarrollan actores de instituciones públicas y privadas y de diferentes niveles del gobierno.
2. Acceso a la información pública sustancial, mediante herramientas como el e-government.
3. La utilización de las nuevas tecnologías de la información. Para ello consideramos el acceso libre e ilimitado, a Internet como un servicio público básico que debe estar garantizado para todos los vecinos.

IV. Conclusiones

De la revisión realizada sobre los estudios de implementación de las políticas públicas surge que el campo de análisis es relativamente joven y aún se encuentra en pleno desarrollo.

Si bien es posible advertir los avances y las contribuciones realizadas por las diferentes escuelas o corrientes de investigación para la comprensión de las complejidades de los procesos de implementación de las políticas, no es menos cierto que, a la vez, estas perspectivas han descubierto o sacado a la luz obstáculos o barreras que afectan el éxito o fracaso de una política.

Aplicando estos aportes teóricos a la implementación de la política pública de descentralización y participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires, podemos afirmar que tanto el enfoque "*Top-down*" como el "*Bottom-up*", pueden ser aprovechados de un modo integral, poniendo énfasis en algunas condiciones esenciales tales como: el proceso de formación de las leyes; el proceder de las organizaciones respecto de la implementación, el comportamiento de los funcionarios de ventanilla, y las respuestas dadas por los destinatarios de la política: los vecinos de la ciudad.

En cuanto a la implementación de la Ley de Comunas de la Ciudad el principal interrogante que nos planteamos fue: ¿Participan los vecinos de la ciudad en la toma de decisiones públicas?

Resuelta esta pregunta originaria, por la participación activa como ejercicio pleno de la democracia y de la ciudadanía que comenzó a gestarse hacia finales de 2001 y principios de 2002, mediante la constitución de las asambleas barriales, nos preguntamos luego ¿Cuál era el grado de participación de los vecinos en la implementación de las políticas urbanas? Y dijimos que los niveles de participación de los vecinos, dependían del contexto socioeconómico de cada uno de los hoy barrios, mañana comunas. Finalmente, analizamos las herramientas diseñadas por la Ley para facilitar la participación de los vecinos.

Como derivación de estos interrogantes, el primer desafío que entendimos enfrenta la implementación de la política de descentralización es la institucionalización de las prácticas de participación de los vecinos en los procesos de decisión e implementación de las políticas urbanas. No basta que la Ley haga explícitos sus fines de participación ni que prevea mecanismos a tal efecto, para poder llegar a cumplirlos.

Como hemos visto, para poder lograr que la participación se convierta en una práctica que se prolongue en el tiempo es preciso que ésta se institucionalice y para ello se necesita poner el foco en la interacción de la multiplicidad de actores en los diferentes niveles de implementación de la política teniendo en cuenta sus intereses particulares y grupales.

Por ello, los analistas así como los decisores deben tener presente la complejidad del proceso de implementación de una política de esta naturaleza así como también la variable temporal, como bien lo describen Sabatier y Mazmanian: *“La capacidad de las políticas públicas para alterar el comportamiento social es un proceso complejo que debe ser mirado en perspectiva histórica”*^{xlvii}

Consecuentemente, requiere de un abordaje integral que se acerque más al concepto de *“Governanza”*, entendido como un proceso de construcción de políticas con mecanismos de consensos, contratos y garantías para la participación de diversos actores: privados, organizaciones sociales del tercer sector así como también el sector público. Este proceso de construcción colectiva cuenta con unas sólidas bases en lo que hace a las organizaciones del tercer sector, con las asambleas barriales constituidas a consecuencia del quiebre político institucional de fines del año 2001 y principios del 2002.

El segundo desafío que encontramos fue la evaluación del proceso de implementación. Entendemos que la evaluación de la política no sólo debe ser realizada considerando la relación insumo-producto, así como tampoco es suficiente la descentralización de los organismos de control, sino que además debe realizarse mediante el control social por parte de los vecinos cuya contracara es la responsabilidad de los funcionarios. También dijimos que la mejor forma de controlar es participando en el proceso de toma de decisiones.

El tercer reto que enfrenta esta política consiste en que la democratización de las decisiones públicas no afecte en forma negativa la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos.

Esta tensión democratización de decisiones-eficiencia, debe ser resuelta mediante la utilización de herramientas novedosas que permitan la acción directa para resolver los problemas puntuales, de alianzas estratégicas y de colaboración con las organizaciones del tercer sector y las empresas, la formación y gestión de redes y otras formas de trabajo inter-institucional, el armado de modelos innovadores de financiamiento institucional y de desarrollo de recursos económicos, el empleo de modelos de medición del desempeño organizacional y la utilización de las nuevas tecnologías de la información.

Por último, consideramos necesario que la participación de los vecinos en la implementación de las políticas comunales debe estar impregnada de valores comunes tales como respeto por las diferencias, tolerancia, comprensión, ética en el ejercicio de los cargos públicos, responsabilidad y espíritu democrático. Estos valores, deben surgir como consecuencia de consensos y acuerdos entre los principales actores: vecinos, los futuros funcionarios comunales y del Gobierno de la Ciudad; empresas y organizaciones del tercer sector.

El presente trabajo se presenta como un aporte desde el análisis de la administración y las políticas públicas con la aspiración de fortalecer la investigación respecto de un sector de las políticas, que apunta al desarrollo de la ciudadanía para que cada uno de los vecinos de la Ciudad pueda en el comienzo del tercer milenio construir su propia vida con dignidad.

ⁱ Si bien la literatura especializada resalta la utilidad del método heurístico en el campo del análisis de las políticas públicas, la presente investigación no pretende constituirse en la elaboración de un trabajo teórico a partir de utilización de reglas empíricas sino, más bien, intenta analizar una política pública que se encuentra en pleno proceso de implementación a la luz de las diferentes perspectivas teóricas que han realizado los analistas en este campo de las políticas públicas.

ⁱⁱ O'Toole considera que: "*Mientras que el concepto de implementación permanece útil como herramienta conceptual para entender el fracaso y éxito de una política, el proyecto de crear un análisis de implementación como un campo de estudio separado ha fracasado ampliamente*" citado por Hill, Michael and Peter Hupe (2002) *Implementing Public Policy*, Thousand Oaks: Sage Publications. pág. 13.

ⁱⁱⁱ Hill and Hupe Op. Cit. pág. 2, nuestra traducción. Citan en respaldo a su postura a Pressman y Wildawsky quienes, a su vez, consideraron ya en el año 1984 que: "*El estudio de la implementación se está volviendo una creciente industria: decenas, quizás centenas de estudios se están llevando adelante*", pág. 13.

^{iv} Winter, Soren (1990) "Integrating Implementation Research", in Palumbo, D. J. and D. J. Calista (eds.) *Implementation and the Policy Process – Opening Up the Black Box*, New York: Greenwood Press, pág. 38 nuestra traducción.

^v Hill y Hupe, Op. Cit. pág 20, nuestra traducción.

^{vi} Hill y Hupe, Op. Cit. pág 7, nuestra traducción

^{vii} Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) *La implementación de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, Toma IV, Miguel Ángel Porrúa, México, 2ª edición, pág. 17.

^{viii} Hill y Hupe Op. Cit. Pág. 26 nuestra traducción.

^{ix} Aguilar Villanueva describe: "*Nos ha acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales. A esta visión contribuyó la 'científica' dicotomía entre política y administración pública, según la cual los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban o, en el mejor de los casos, decidían como ejecutar las decisiones*" •Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), Op. Cit. pág. 15.

^x Simon, define a la racionalidad objetiva en estos términos: "*...como hemos definido el término en el capítulo precedente, implicaría que el sujeto actuante amolda todo su comportamiento a un modelo integrado por: a) la visión de las alternativas de comportamiento, previa a la decisión, de una manera panorámica; b) la consideración del complejo total de consecuencias que seguirá a cada elección, y; c) la elección, con el sistema, con el sistema de valores como criterio, de entre toda la serie de alternativas*". Simon, Herbert, "El comportamiento Administrativo", Ed. Aguilar., Madrid, 1962, pág. 77.

^{xi} Aguilar Villanueva Op. Cit. pág. 34.

^{xii} Aguilar Villanueva Op. Cit. pág. 16.

^{xiii} Pressman y Wildasky (1973) citado en Hill y Hupe Op Cit, pág7, nuestra traducción.

^{xiv} Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1979) "The Conditions of Effective Implementation", *Policy Analysis*, N° 5. Pág. 485. Nuestra traducción. Cabe la aclaración que estos autores, en sus estudios se refirieron a políticas regulatorias.

^{xv} Sabatier y Mazmanian Op. Cit pág. 485, nuestra traducción.

^{xvi} Winter, Soren (2002) "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration", in Peters, B. Guy and Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks: Sage. Soren Winter pag 213, nuestra traducción.

^{xvii} Winter, Soren, *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration en Handbook of Public Administration*, pág. 213.

^{xviii} Sabatier, Paul (1986) "Top Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, N° 1, pág 23, nuestra traducción.

^{xix} Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucrats*, New York: Russell Sage Foundation. (Chapter 1: "The Critical Role of Street Level Bureaucrats"), pág 3 nuestra traducción.

^{xx} Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucrats*, New York: Russell Sage Foundation. (Chapter 1: "The Critical Role of Street Level Bureaucrats"). Pág 4, nuestra traducción.

^{xxi} Przeworski, Adam (2004) "Política y administración", en VV.AA. *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág 196.

^{xxii} Przeworsky Op. Cit. pág 197.

^{xxiii} Przeworsky Op. Cit. pág 204.

^{xxiv} Sabatier, Paul (1986) “Top Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, pág. 139, nuestra traducción.

^{xxv} Winter, Soren (1990) “Integrating Implementation Research”, in Palumbo, D. J. and D. J. Calista (eds.) *Implementation and the Policy Process – Opening Up the Black Box*, New York: Greenwood Press. Pág. 20, nuestra traducción.

^{xxvi} • Matland, Richard E (1995) “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.5, N° 2. Pág. 155, nuestra traducción.

^{xxvii} Hill & Hupe, Op. Cit. Pág. 120, nuestra traducción.

^{xxviii} Hill & Hupe, Op. Cit. 37, nuestra traducción.

^{xxix} Filmus, Daniel, “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Isuani, Aldo y Filmus, Daniel (comps.), “La Argentina que viene.”, Ed. Tesis/FLACSO/UNICEF, Buenos Aires. (1998) “La descentralización no es un fin en sí mismo, es una política para lograr ciertos fines”. Pág. 66.

^{xxx} En su artículo 4º, la ley señala los principios generales para la gestión pública descentralizada. a) Descentralización territorial de la ejecución de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios, así como en otras materias que hacen a las competencias exclusivas y concurrentes dispuestas; b) Descentralización de la función de control; c) Subsidiariedad de la actuación del Poder Ejecutivo en relación con las competencias de las Comunas; d) Planeamiento concertado y coordinado entre el Poder Ejecutivo y las Comunas; e) Gestión pública participativa; f) Seguimiento Comunal de la gestión del Poder Ejecutivo en el ámbito local; g) Eficacia y eficiencia en la gestión y en la prestación de servicios; h) Desconcentración de la gestión operativa y administrativa; i) Modernización administrativa e incorporación de herramientas alternativas de gestión.

^{xxxi} Si bien la cantidad de los estudios relativos a las asambleas emergentes de la crisis de fines de 2001 principios de 2002, no es abundante (vg. Auyero, Javier “Fuego y barricadas” en *Revista Nueva Sociedad*, marzo-junio 2002, Bielsa, R. Bonasso, M y otros “¿Qué son las asambleas populares?”, Peña Lillo-Editorial Continente, Buenos Aires, 2002), se puede encontrar en el trabajo realizado por diversos investigadores de la Universidad Nacional de General San Martín, un profundo análisis cuya metodología se basó en un trabajo de campo que incluyó gran cantidad de entrevistas, de observación y seguimiento las asambleas en el tiempo. Ver Di Marco, G. Palomino, H, y otros “*Movimientos sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil*”, Jorge Baudino Ediciones, UNSAM, 2003.

^{xxxii} Sin embargo, cabe destacarse que estos movimientos tienen raíces que se prolongan en el tiempo. “*Lejos de instalarse en un vacío social, las asambleas barriales se entroncan en una larga serie de prácticas y cambios culturales impulsados por los movimientos sociales anteriores*” Di Marco, G. Palomino, H, y otros, Op. Cit, pág 65.

^{xxxiii} Di Marco, G. Palomino, H, y otros, Op. Cit. Pág. 73.

^{xxxiv} Di Marco, G. Palomino, H, y otros, Op. Cit. Pág. 24.

^{xxxv} En ese proceso tuvieron activa participación vecinos de los 47 barrios y unas 700 organizaciones vecinales. Concluido el proceso de discusión barrial se elaboró un Documento Síntesis de las ideas-fuerza que los legisladores se comprometieron a incluir en el texto de la ley a través de un Acta Compromiso firmada en abril de 2004. Información en base a las versiones taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad del 8.06.2004; 15.06.2004; 1.09.2004; y 30.11.2004.

^{xxxvi} El tratamiento en particular alcanzó a 51 artículos aprobados en la Sesión Especial del miércoles 8 de junio de este año, la que pasó a cuarto intermedio. A la semana siguiente el 15 de junio, se acordó la cláusula transitoria referida al cupo femenino en las listas partidarias de candidatos a integrar las Juntas Comunales. En la Sesión Especial del jueves 1 de septiembre, se llegó al consenso en cuanto al número de comunas, quince; el presupuesto para las comunas que no supere el tope del 5%; y que se incorpore un proceso de transición respecto a la fecha de las elecciones. Información en base a las versiones taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad del 8.06.2004; 15.06.2004; 1.09.2004; y 30.11.2004.

^{xxxvii} Artículo 128, de la Constitución de la Ciudad y artículo 10 de la Ley 1777.

^{xxxviii} Di Marco, G. Palomino, H, y otros, Op. Cit. Pág. 91.

^{xxxix} Son funciones del Consejo Consultivo Comunal: Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna y definir prioridades presupuestarias y de

obras y servicios públicos. Efectuar el seguimiento, evaluar la gestión Comunal y supervisar el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna. Presentar ante la Junta Comunal iniciativas así como propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario. Formular solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular. Promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos. Promover políticas de comunicación ciudadana, de acceso a la información y de participación vecinal. Promover la utilización de los mecanismos de participación ciudadana entre los vecinos de la Comuna. Controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna. Elaborar las normas de su funcionamiento interno en consonancia con la presente ley. Generar espacios abiertos de discusión, foros y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas y políticas públicas. Asesorar a la Junta Comunal sobre las materias que son competencia de la Comuna.

^{xi} Di Marco, G. Palomino, H, y otros, Op. Cit. Pág. 84.

^{xlii} Estas prácticas se derivaron del criterio de evitar la conformación de cuerpos directivos del principio más general de rechazo a las formas delegativas de representación, buscaba evitar la burocratización del funcionamiento y neutralizar los intentos de control por grupos organizados externamente a la asamblea. Di Marco, G. Palomino, H, y otros, Op. Cit. Pág.80.

^{xliii} Hill y Hupe citan la experiencia de los Países Bajos, donde el fenómeno de la interacción en la elaboración de las políticas puede ser observado como una expresión contemporánea de una larga tradición de consulta y consensos. Esta tradición, tan característica de los Países bajos en el manejo del agua, en la planificación rural y local y en las cuestiones socioeconómicas, se ha volcado a otras partes de los dominios públicos. Los ciudadanos son invitados para participar en por ejemplo, la formulación de un plan para mejorar la seguridad del tráfico, la venta de casas sociales o la localización de un asilo. Hill y Hupe Op. Cit. Pág 135.

^{xliiii} Mediante la sanción de la Ley No. 1925 (BOCBA No. 2407)

^{xliv} Przeworsky Op. Cit. Pág. 205.

^{xlv} Majone. Op. Cit. Pág 226.

^{xlvi} Cunill Grau, Nuria, "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer en política y Gestión Publica. CLAD y Fondo de Cultura Económica.2004. Buenos Aires. Pág. 84.

^{xlvii} Sabatier y Mazmanian Op. Cit. Pág 481, nuestra traducción.