



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO

SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNICA

MODELO DE PRESENTACIÓN DE PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

1) Título del programa:

“El presupuesto en democracia y sus políticas públicas: 30 años de administración en la provincia de Chubut (1984-2014)”

Área: Administración

Fundamentación

En este proyecto pretendemos abordar la relación existente entre el presupuesto y las políticas públicas que se produjeron en la provincia de Chubut en los treinta años de vida democrática argentina (1983-2013). Como explicitaremos en el marco teórico, el presupuesto no es una herramienta exclusivamente técnica, es un instrumento político que dice mucho respecto de las grandes dimensiones de la vida política, económica y social de una jurisdicción (Hecló y Wildavsky, 1974).

Para estudiar este tema, se puede oscilar entre visiones que piensan que el presupuesto es algo exclusivamente técnico y que todas las otras variables (política y social) no merecen ser consideradas o incluidas porque son extrañas al esquema (Rubin, 1995) o quienes piensan que el presupuesto es un reflejo de “juego político” de una sociedad (Hecló y Wildavsky, 1974; Hecló, 1977, 1978) y que por lo tanto hablar de una reforma presupuestaria es hablar de una reforma política. Desde ya que existe un amplio debate entre los “valores” (Rockeach, 1979) que debe perseguir un presupuesto (eficacia, racionalidad, equilibrio, etc.) contra los que sostienen que son un “proceso” y que tiene una racionalidad política antes que técnica.

A modo de introducción, creemos que existen diversos interrogantes que subyacen a nuestro proyecto, como ser:

¿Son los presupuestos públicos una herramienta exclusivamente técnica que tienen los gobiernos a su disposición para manejar los fondos públicos?

¿Cuánto refleja un presupuesto los cambios y las continuidades que se observan en las decisiones públicas?

¿Muestran los presupuestos públicos los distintos intereses de los actores que intervienen en políticas públicas?

¿Son coherentes los presupuestos públicos si los analizamos en grandes períodos de tiempo?

¿Es más sencillo cambiar el presupuesto antes que los comportamientos de los ciudadanos?

¿Son tan “poderosos” los actores más visibles como se los presupone? O en caso contrario: ¿Son tan “invisibles” los actores más débiles?

Estos son algunos de los interrogantes que están presentes en este proyecto de investigación y que subsumiremos en la pregunta principal.

Período de ejecución previsto: *desde 01/11/2015 al 01/11/2017*

Comité Directivo: *(Como lo establece la ordenanza de CS N° 139, el Comité Directivo estará integrado por los directores de los proyectos que forman parte del programa).*

Director y Co-director del comité directivo:

Alejandro M. Estevez

Daniel E. Urie

Georgina Roberts

Alejandro Bustos

Director de Programa:

Alejandro M. Estevez –Daniel E. Urie

2) Antecedentes: *(Fundamentar los antecedentes del tema del programa)*

Marco Teórico

Desde 1950 hasta nuestros días, los estudios en políticas públicas comenzaron a ocupar un rol relevante en las ciencias sociales en general. Por peso específico propio, han conformado un campo de estudio con características que les son comunes y que enumeraremos a continuación como un intento de aportar a una mejor comprensión de la temática.

Como todo campo de estudios, desde el punto de vista teórico, ha demostrado una evolución que ha seguido un cierto patrón dinámico que atravesó por momentos de gran actividad y otros de decantación. Las políticas públicas comparten las mismas características que tienen las ciencias sociales y económicas en lo que respecta a la dinámica de las teorías. La nueva teoría que emerge no desplaza por completo a la teoría vigente o en uso, sino que cohabita con ella. Por lo tanto, habría una superposición de distintas teorías como si fuesen capas geológicas. En muchos escritos de políticas públicas podemos encontrar que conviven varios modelos explicativos (Mc Cool, 1997).

Partiremos de la definición de política pública de Thomas Dye (1976: 14)¹ “política pública es todo aquello que los gobiernos decidan hacer o dejar de hacer”. Esta enunciación nos permite distinguir entre dos tipos distintos de políticas. En las del primer tipo, el gobierno decide hacer algo con un problema concreto; y en las del segundo, el gobierno no hace nada (porque no puede, no sabe o no quiere). Entonces, podemos hablar de políticas públicas por acción y por omisión. En el campo de la experiencia concreta en políticas públicas hay tanto acciones en positivo como en

¹ La traducción nuestra, en el original dice: “public policy is whatever the governments choose to do or not to do”.

negativo (omisión), porque se piensa que otras instituciones solucionarán el problema (el mercado, las ONG, la solidaridad, etc.)².

Llegados a este punto, surge una pregunta clásica: ¿quiénes deciden en las políticas públicas? ¿Los gobiernos, los partidos políticos, los funcionarios, los grupos de interés, los empresarios, los ciudadanos o los periodistas? La respuesta es simple. La decisión gubernamental es el producto de la participación de múltiples actores que intervienen en cualquier momento del proceso decisorio. Cuando un gobierno adopta una postura o una definición (por acción u omisión respecto de un tema) es porque ha habido una multiplicidad de actores que intervinieron con intereses coincidentes y contradictorios al mismo tiempo. La decisión resultante de esta interacción entre actores en un tema concreto, es justamente, una política pública (Estevez&Esper, 2009).

¿Se puede estudiar una política pública a través del presupuesto?

Hay una tensión teórica que tenemos que abordar aquí y es justamente la relación que existe entre el presupuesto público y las políticas públicas. Denhardt (2011) sostiene que siempre ha existido una tensión entre el principio “técnico”, apoyado en un supuesto de la objetividad, imparcialidad y una confianza absoluta en la racionalidad de tipo perfecta versus las visiones más políticas que sostienen justamente que no hay una objetividad sino que existen acuerdos, conflictos y negociaciones entre los actores y que la racionalidad es imperfecta puesto que la decisión pública no se produce teniendo en cuenta todas las variables posibles, sino las seleccionadas como relevantes por los actores.

También existen diferencias respecto del grado de apertura de la organización pública hacia su contexto. Las visiones técnicas más puristas sostienen que la organización, para ser más eficiente debe estar aislada del “subjetivo juego político” como una forma de buscar la objetividad, eficiencia, equilibrio, predictibilidad, racionalidad, etc. Las visiones más “sociales” de la cuestión afirman que es imposible que una organización pública pueda permanecer aislada y que por lo tanto, la decisión pública refleja necesariamente las características de su contexto económico y político, que la racionalidad política no busca la eficiencia y objetividad como objetivo sino la eficacia y que los acuerdos/desacuerdos intersubjetivos entre los actores son los que configuran finalmente esa realidad (Lynn y Wildavsky, 1990; Burrell y Morgan, 1979).

Burrell y Morgan (1979); Denhardt (2011); Lynn y Wildavsky (1990), nos señalan de alguna forma, las cuatro grandes dicotomías o continuos que existen al respecto; a saber:

- a) Tensión entre objetividad y subjetividad (la realidad es cuantificable versus no existe una realidad cuantificable, solo valen nuestras percepciones).

²Dicha definición hace referencia a los “gobiernos”. Entenderemos por gobierno al grupo de gente que ocupa transitoriamente los cargos decisorios de una determinada estructura estatal. En consecuencia, es también pertinente aclarar aquí la diferencia entre una política pública y una política estatal. La política pública estudia el proceso decisorio que desarrollan los gobiernos en relación a una cuestión determinada; tienen una mirada más de corto plazo y se vinculan con ciclos políticos más cortos. Las políticas estatales; tienen una perspectiva distinta porque buscan las continuidades en las decisiones públicas que adoptaron los distintos gobiernos y, por lo tanto, se focalizan más sobre las continuidades históricas y la estabilidad, antes que sobre el cambio. No obstante, una sucesión de políticas públicas puede mostrar la variación en una política estatal (Parsons, 2007).

- b) Tensión entre orden y cambio/conflicto (las organizaciones deben privilegiar el orden y la estabilidad versus las organizaciones deben buscar el cambio para adaptarse a su contexto).
- c) Tensión entre técnica y política (la racionalidad es de tipo técnica y solo debe guiarse por principios científicos como la eficiencia, objetividad, etc; versus la racionalidad política está orientada hacia la eficacia y por lo tanto no teme a la subjetividad, a las percepciones de los actores o los acuerdos/desacuerdos entre ellos).
- d) Tensión entre organización cerrada o abierta a su contexto (la organización tiene una naturaleza técnica versus la organización tienen una naturaleza social).

Habiendo expresado entonces las distintas tensiones y paradojas que enmarcan nuestra reflexión, pasamos ahora a tratar la relación entre el presupuesto y la política.

La relación entre presupuesto y política

Creemos que existen dos grandes visiones respecto de la problemática, a saber; una visión de tipo comprensiva que sostiene que el presupuesto es un reflejo de las decisiones que se adoptan en el juego político entre los distintos actores sociales que intervinieron; y b) una visión de tipo técnica, para la cual el presupuesto tiene que buscar la eficiencia en el gasto público y que las cuestiones políticas no deben influir sobre él (Caiden y White, 1995; Hecló y Wildavsky, 1974).

Según Rubin (1993) los presupuestos son una herramienta política y muestran lo que los gobiernos hacen y en qué gastan dinero; reflejan las prioridades gubernamentales y en qué grado responden a las demandas de sus bases, votantes o apoyos. El presupuesto también expresa la distribución de la carga impositiva entre los distintos grupos de la sociedad. Asimismo revela el grado de poder tienen ciertos grupos de interés, al verse las partidas presupuestarias que les interesan como más “relevantes” que otras. Si bien el presupuesto tiene un diseño técnico, no deja de ser una herramienta política a través de la cual se observa qué tan abierto y selectivo es un gobierno respecto de las presiones y demandas de su contexto.

Rubin (1993) sostiene que habría cinco formas distintas de observar la relación entre política y presupuesto; a saber:

- a) La teoría normativa o reformista: creen que el presupuesto es una herramienta técnica que debe buscar la eficiencia del gasto. La política o el juego político, conspira contra la eficiencia, por lo tanto la mejor forma de hacer funcionar un presupuesto es mediante un reformismo técnico y eficientista.
- b) La negociación incremental: ven al presupuesto como un proceso abierto que refleja un conjunto negociaciones incrementales entre políticos, burócratas, funcionarios, grupos de interés, etc. Estos grupos pueden ganar o perder influencia según cambien los eventos en su contexto político, social y económico.
- c) El determinismo de los grupos de interés: creen que estos grupos son el actor dominante y que prefijan el presupuesto. Este modelo supone que hay un mayor nivel de conflicto que el anterior porque hay grupos que representan a sectores débiles y otros a poderosos. Y son los más poderosos quienes imponen sus intereses en el presupuesto.

- d) El proceso: ponen el acento en el proceso presupuestario como variable independiente y no se le da tanta importancia a la política. Es el proceso presupuestario quien abre la participación a los actores.
- e) Los organismos presupuestarios: creen que dentro del presupuesto hay intercambios y que los organismos que se encargan de su confección y control tienen un gran peso político. El poder no reside en el proceso sino en los organismos presupuestarios que lo gerencian.

Las teorías normativas del presupuesto bajo discusión

Los presupuestos públicos son también un producto del desarrollo histórico, surgen en Europa en el siglo XVIII en Inglaterra, cuando el parlamento intentaba poner límites a la discrecionalidad de la monarquía en los gastos e impuestos. La gran preocupación de la emergente burguesía británica era poner bajo control las decisiones públicas que se adoptaran en torno al gasto del Estado como al aumento o a la creación de los impuestos. A partir de allí no habría gasto público o impuesto que no pasara primero por la aprobación de la cámara baja del parlamento en las monarquías constitucionales o la aprobación del congreso en las repúblicas democráticas. Esta medida es incorporada en Francia en 1820; en EEUU en 1821 y en Argentina en 1863. (Shah, 2007; Mula-Granados et al., 2007; Oszlak, 1990).

Es en los años 50, en EEUU, cuando comienza a cuestionarse a las teorías de tipo normativa o reformista del presupuesto³. Aaron Wildavsky (1961) desarrolla una profunda crítica sobre la teoría dominante en la materia, al sostener que la literatura sobre presupuesto generalmente trata sobre reformas que buscan una mayor eficiencia sin considerar que la política tiene un gran peso. Por ello señala que es necesario desarrollar una nueva teoría que no diga lo que el presupuesto “debería” expresar, sino que explique lo que el presupuesto “realmente hace y expresa”.

Dado que el juego político se ve reflejado en las decisiones presupuestarias, hay que formularse las preguntas correctas, como ser: ¿quién obtiene qué?, en lugar de ¿quién debería obtener algo? Por eso, la teoría normativa del presupuesto es utópica en esencia, porque señalaría lo que los distintos grupos *deberían* hacer y de esta forma el conflicto político *quedaría* superado. Y también se *solucionaría* el problema del rol del gobierno en la sociedad porque *habría* una gran teoría que *ordenaría* todo (Wildavsky, 1961).

Sostiene también que los regímenes totalitarios (comunistas) adhieren a las teorías normativas del presupuesto porque les permite soslayar el efecto del disenso o el conflicto en la vida política; una sociedad supuestamente homogénea y ordenada presupone la inexistencia de distintos grupos de poder con deseos, capacidades y preferencias distintas para ejercer influencias (Wildavsky, 1961).

En las democracias, uno de los grandes problemas a afrontar son las preferencias y capacidades de los distintos grupos que compiten entre sí para ejercer influencia sobre el gobierno o las decisiones públicas que les importan. Es ilusorio pensar que el gobierno puede tratar de una forma ordenada todas las demandas o que escucha a todos los actores por igual. Los conflictos y las comparaciones intergrupales o interpersonales respecto de quién merece más o menos recursos o atención, se resuelven entre los distintos actores a través del sistema político con votos, vetos o influencias. Por eso,

³También podemos decir que el presupuesto tuvo una evolución desde un modelo tradicional, a “por programas” 1948, “planificado” en 1960; y “base cero” en 1970 que fueron incorporados de una forma heterogénea o incompleta en las distintas experiencias internacionales .

retomando la reflexión sobre las preguntas correctas a formularse serían: ¿quién recibe qué y cuánto?⁴ (Wildavsky, 1961).

Los temas del presupuesto no se abordan en conjunto, se discuten punto por punto, por ello, no se activan al mismo tiempo todos los intereses posibles. Habría distintos grupos discutiendo en distintos “centros” del presupuesto. No existe una autoridad central que pueda influir por completo en lo que respecta al presupuesto. Se negocia en distintos puntos, en distintos lugares, con distintas burocracias, entre distintos partidos políticos, con distintos grupos de interés, etc. (Wildavsky, 1961, 1992).

Al afirmar que el presupuesto refleja las decisiones políticas, tenemos como consecuencia que toda cambio presupuestaria es un cambio político, porque estaríamos alterando las preferencias, los votos o los vetos. Cuanto mayor sea nuestro nivel de comprensión del presupuesto, mayor será nuestro conocimiento del juego político (Hecló y Wildavsky, 1974; Wildavsky, 1961, 1974, 1992).

En el libro “El gobierno privado de los dineros públicos”, Hecló y Wildavsky señalan específicamente este problema. Toda decisión política, se traduce de alguna forma en una modificación o una afectación diferente de los dineros públicos. Y la noción de “gobierno privado” hace referencia a las negociaciones o conflictos que se producen entre los distintos grupos que compiten por influir sobre la decisión pública a su favor.

Por ello, los estudios presupuestarios permiten estudiar a “la política” de una forma más sencilla, puesto que se dispone de series de datos, algunas evidencias empíricas y tendencias históricas (Hecló y Wildavsky, 1974).

Presupuesto, planificación y política

En relación al presupuesto y la planificación (Caiden y Wildavsky, 1974) sostienen que las visiones técnicas del presupuesto público, implicaron grandes rigideces en la comprensión del juego político. Las cuestiones políticas o ligadas al poder quedaban fuera de la planificación y por lo tanto, las visiones del desarrollo que se tenían eran economicistas y técnicas y sus efectos se veían a las claras, hacía falta una teoría de planificación presupuestaria que fuera comprensiva, es decir que incluyese a las dimensiones política y social, además de las económicas. Un indicador posible de esta problemática es que en los países desarrollados cuando había crecimiento económico, se incrementaba la brecha entre los ricos y los pobres además de que el ahorro que se generaba no redundaba en una mayor inversión productiva; por lo tanto un mayor crecimiento no implicaba mayor equidad. Con el correr del tiempo surgen las comisiones planificadoras con la intención de orientar el “desarrollo” pero los resultados no fueron completamente satisfactorios. De alguna forma, la planificación, también refleja el juego político del que hablamos en el presupuesto.

⁴El cálculo que realizan los distintos actores se basa en tres razones:

- a) solo un pequeño número de alternativas políticas son “políticamente posibles”. (aquí incluso hay liderazgos que pueden llevar una cuestión “más lejos o más cerca” de lo que pretenderían sus bases electorales).
- b) Estas políticas públicas en democracia, difieren solo incrementalmente de las políticas previas que se implementaron y respecto de las cuáles hay una buena cantidad de información. Por supuesto que hay excepciones y también hay que ver “qué parte” del pasado toman como referencia los que están guiando el debate.
- c) Cada participante considera solo sus preferencias y la de sus más poderosos oponentes. El sistema político busca que cada actor significativo tenga alguna “parte” en el esquema o la decisión. Según la época puede haber grupo que tienen más influencia que lo que indicarían sus votos (por ejemplo, grupos gays o feministas).

La teoría de la modernización característica de los 60 tenía un fuerte contenido economicista y estaba muy emparentada con las visiones técnicas y normativas del presupuesto. Y los grandes impedimentos al desarrollo, no estaban tanto en la economía, sino en las cuestiones sociales y políticas que lo dificultaban. Poco más tarde, Samuel Huntington (1965, 1971), enrolado en la corriente de la planificación comprensiva, argumenta que el proceso de modernización de los países pobres requiere tanto de tecnología como de teorías sociales, porque el desarrollo tiene un costado social, político y cultural que no hay que olvidar. Por lo tanto, se requiere también modernizar las formas de tomar decisiones que tienen los países en vías de desarrollo, y en este sentido, el juego político que se plantea en torno al presupuesto es también un reflejo del grado de desarrollo que tiene una sociedad en un momento determinado.

En los presupuestos públicos se reflejan también las capacidades que tienen los organismos estatales que participan y el resto de los actores que influyen en el esquema. Los países pobres tienen malos presupuestos, desajustados, tardíos o completamente alejados de la realidad. O tienen malas clasificaciones y datos de mala calidad. Por momentos hay mucha atención al detalle menor, pero no hay control de los grandes gastos. Ningún desorden es casual. Hay subestimaciones tanto de los ingresos como de los gastos. Por eso sería de gran utilidad comenzar a usar presupuestos en una forma más previsible, tanto por el lado de los ingresos como los egresos (Caiden y Wildavsky, 1974). Una buena presupuestación implica también una mejor planificación, porque implica transparentar más el juego político, porque una de las características de los países menos desarrollados, es que muchos gastos pasan por “fuera” del presupuesto público y esto incrementa la falta de control público sobre ciertos actores de poder.

La relación entre presupuesto y políticas públicas

Existiría entonces una estrecha relación entre presupuesto y políticas públicas. En la teoría de políticas públicas de los años 60 comenzó una búsqueda respecto de una explicación del “presupuesto en acción” que no fuera técnica y que recurriese a definiciones que pusieran el acento no tanto en lo que el presupuesto “debería ser” sino en lo que “es o hace”. Por ello cobraron relevancia autores como Aaron Wildavsky (1961, 1974, 1992) cuyo objetivo era producir una nueva teoría sobre el presupuesto.

Por ello Wildavsky (1961, 1974, 1992) quería desarrollar una teoría del presupuesto que no fuera normativa⁵. Buscaba explicaciones teóricas a partir de los comportamientos sociales y de la evidencia empírica, razón por la cual utilizaba técnicas como la observación participante y las entrevistas en profundidad a informantes clave. El comportamiento real de los actores en torno al presupuesto y las políticas públicas pasaron a ocupar el centro de la escena. El supuesto explicativo de la eficiencia y la racionalidad técnica pasó a un segundo plano en la búsqueda de comprender la “decisión pública” en torno a las políticas presupuestarias. Wildavsky sostenía que la mayoría de las decisiones presupuestarias se producen en un “una zona intermedia” entre la política y la eficiencia, por lo tanto la racionalidad política no sería necesariamente de tipo económica o eficientista.

⁵Para Wildavsky (1961, 1974) una buena teoría debe ser comprensiva, integradora, empíricamente validada y argumentar con fuertes componentes descriptivos de los comportamientos individuales. Debe poder explicar los hechos a partir de interpretaciones de los valores que sustentan los actores. Cree que en las acciones, los valores y los hechos van juntos... pero la ciencia se obstina en tratarlos por separado. Este interesante enfoque, luego es recogido por Sabatier (2007) con su análisis sobre el peso de los valores en las coaliciones de políticas públicas.

Habría áreas del presupuesto que están bajo “escrutinio público” y otras que no. Áreas que demuestran inercia y otras que evidencian mucho dinamismo. Por ello es fundamental explicar porqué hay actores que obtienen más cosas en el presupuesto y otros no tanto, de allí que se subraya la importancia de estudiar lo que el gobierno “efectivamente hace” en lugar de analizar lo que “debería” hacer (Wildavsky, 1961, 1974).

Las preguntas apropiadas

Por eso la pregunta “quién obtiene qué” nos muestra una noción muy distinta a la idea de eficiencia normativa. El hecho de que ciertos actores puedan obtener más que otros nos demuestra quién puede ser más eficiente en conseguir más presupuesto. Por eso el presupuesto está íntimamente ligado al sistema político y concretamente, al juego político. (Wildavsky, 1961, 1974; Caiden y White, 1995).

Uno de los grandes problemas que se observan en los estudios de políticas públicas es justamente cómo cuantificar algunas acciones políticas. El estudio del presupuesto en base a los comportamientos de los actores nos permite, justamente, obtener algunos indicadores cuantitativos del accionar de los distintos actores y de cómo se produce la decisión pública en concreto (Wildavsky, 1961, 1974; Caiden y White, 1995; Rubin, 1993).

Y las decisiones en el proceso presupuestario no surgen espontáneamente, existiría un cierto incrementalismo, porque el mejor predictor de una decisión futura, es la decisión que se tomó previamente; de allí se desprende que no importa cuán racionales sean los argumentos de los actores, sino que tan buenos políticos son para influenciar en el proceso presupuestario⁶. (Wildavsky, 1961, 1974; 1992).

Por eso la pregunta es ¿quién recibe qué y cuánto?, es absolutamente relevante, porque la distribución de los recursos refleja necesariamente la distribución del poder. Sostiene que los gobiernos son relativamente inefectivos en cambiar el comportamiento de los ciudadanos, mientras que son más eficientes en cambiar el dinero de lugar en el presupuesto (Wildavsky, 1961, 1974, 1992).

En la misma línea de pensamiento que los autores precitados, avanzan Guillermo O’Donnell y Oscar OSZLAK (1981), quienes sostienen que estudiar políticas públicas o políticas estatales es una forma de conocer al Estado Latinoamericano como actor y cómo influye sobre la distribución de los recursos. Su estudio se focaliza sobre las siguientes preguntas:

- a) ¿quién y cómo problematiza un asunto?
- b) ¿quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?
- c) ¿sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?
- d) ¿cuál es la definición inicial de la cuestión?

Analizarán la posición que tome el Estado, haya iniciado o no la cuestión. Consideran que el actor estatal, es heterogéneo y que pueden existir contradicciones entre sus distintas agencias respecto de un mismo problema, hecho que producirá conflictos y negociaciones intraestatales. También hay tomas de posición de los otros actores sociales que intervienen e intentan influir en la decisión pública. Finalmente, la política

⁶Según Wildavsky (1961, 1974, 1992) un buen político (para el juego presupuestario) requiere tres características a) cultivar una buena y activa clientela, b) generar confianza en otros agentes gubernamentales, y c) ser habilidoso en seguir estrategias que exploten sus chances individuales al máximo.

pública o estatal es la resultante o la toma de posición del Estado respecto de una cuestión (O'Donnell y Oszlak, 1981).

En relación al cambio que se produce durante el proceso de la política pública, O'Donnell y Oscar OSZLAK (1981), señalan que pueden variar las coaliciones, las alianzas internas, la relevancia (inclusión/exclusión) de ciertos actores y que ocurre lo mismo con los temas. Es interesante estudiar cómo los temas son “definidos o redefinidos” en este proceso, según el poder de los actores que intervengan. Por ejemplo, un problema de vivienda, puede ser tratado de múltiples formas (construcción por empresas privadas, cooperativas de autoconstrucción, planes de ahorro de los beneficiarios, etc.) y estas alternativas están en directa relación con los intereses y el poder diferencial de los actores intervinientes.

Podemos señalar entonces que a través del presupuesto podemos ver las siguientes cuestiones

- a) El juego político de una sociedad y quiénes son los actores poderosos (quién decide qué y qué obtiene). Expresa la racionalidad política imperante entre los actores.
- b) Nos muestra también cuáles son las prioridades de los distintos actores intervinientes. El presupuesto permite hacer hablar al dinero (*moneytalks*).
- c) Nos muestra el nivel de conflicto y acuerdo que existe entre los distintos actores en distintas cuestiones de políticas públicas.
- d) El grado de desarrollo político, económico y social de una sociedad (racionalización, industrialización, urbanización, secularización, democratización, alfabetización, etc.)
- e) La capacidad institucional del Estado (Estado débil, presupuesto débil; presupuesto fuerte, planificación fuerte; capacidad de control del Estado, etc.)
- f) Nivel de formalización o institucionalización de las decisiones públicas (en los Estados en vías de desarrollo, una gran parte de las decisiones públicas, están por fuera del presupuesto, es decir que evidencian una gran “informalidad”)
- g) Una cierta “cuantificación” de las decisiones políticas, dado que un presupuesto obliga a los actores a formalizar ciertas decisiones con algún indicador cuantitativo que permite su comparación con otras.

Metodología y grilla de análisis

Este proyecto de investigación recurrirá a una metodología mixta de tipo cuanti y cualitativa. Será cuantitativo porque recurriremos a análisis de cifras que provendrán básicamente del presupuesto de la provincia de Chubut; y será cualitativo porque buscaremos interpretar ciertos hechos según su contexto político económico y social (Briones, 2002; Robson, 2002).

Será un estudio de caso de tipo comparado (Yin, 1994; Robson, 2002; Stake, 2010), porque tomaremos al presupuesto como un “principio organizador” de nuestra investigación y buscaremos comprender en profundidad cada año. A partir de allí realizaremos una comparación entre los treinta años que hemos prefijado (1983-2013).

Hemos elegido el formato del estudio de caso comparado porque nos permite “entender la unicidad de ese caso, es decir que no buscamos comprender qué ocurre en la totalidad del mundo, sino analizar ese caso en profundidad y a partir de allí establecemos los

parámetros para realizar las comparaciones que se sucederán. A los efectos de asegurar la comparabilidad interanual tomaremos las mismas categorías y dimensiones de estudio para todo el período seleccionado (Yin, 1994; Creswell, 1998; Stake 2010).

En los estudios teóricos de metodología de la investigación, a partir del principio de siglo, se observa una corriente que reconoce la tensión que existe entre los diseños fijos de investigación y los de tipo flexible. El de tipo fijo, se centra en la idea de mantener el diseño prefijado aún cuando la realidad o el fenómeno estudiado nos muestre que hay temas o aspectos que estarían siendo analizados en una forma incompleta. Los de diseño flexible, sostienen que la metodología es un camino para llegar a un fin científico pero cuando chocamos con puntos de la investigación que requieren adaptaciones metodológicas, el investigador debe introducir cierta flexibilidad y tener en cuenta la comprensión racional-global del fenómeno, porque las explicaciones incompletas no tienen por qué ser el fin de un diseño analítico (Robson, 2002).

En relación a la cuestión del tipo de conocimiento “inductivo-deductivo”, el diseño metodológico que utilizaremos tendrá un fuerte acento puesto en la inducción, porque privilegiaremos la recolección de datos que surgirán de los presupuestos, decretos, entrevistas en profundidad, etc. Y a partir de allí construiremos nuestras explicaciones teóricas (Briones, 2002; Creswell, 1998).

Pregunta de investigación

La pregunta de investigación es el corazón del diseño, ya que indica lo que se desea saber o comprender y, en base a su formulación, se determina la dirección que tomará la investigación. Al utilizarse como metodología para la presente investigación los postulados del estudio de caso comparativo, se ha tomado la precaución, como indica Mendizábal (2007), de no introducir conceptos teóricos acríticamente, de manera de favorecer el proceso inductivo. A continuación planteamos la pregunta de investigación que orientará nuestro trabajo:

¿Cómo se desarrollaron las políticas públicas en democracia en la provincia de Chubut (1983-2013) tomando como principio organizador al presupuesto público?

Según Yin (1994) cuando la pregunta de investigación comienza con “cómo o porqué”, la estrategia de investigación más apropiada es el estudio de caso, y dado que pretendemos realizar un estudio de series históricas del presupuesto de provincia de Chubut la cuestión comparativa resulta completamente justificada.

En relación al tipo de estudio de caso que hemos elegido, será de tipo explicativo, porque pretendemos explicar diversas dimensiones que se desprenden del estudio presupuestario, que detallaremos más adelante en la grilla de análisis.

Hipótesis general

Las hipótesis es una herramienta de la investigación destinada a “adelantar” una explicación respecto de un fenómeno; a partir de allí se afirmará la existencia de una cierta relación entre las variables principales de una investigación cuyo resultado puede ser comprobado o refutado (Robson, 2002; Briones, 2002). Teniendo en cuenta que nuestro objeto de estudio es el presupuesto y que lo utilizaremos como un principio organizador de nuestra explicación relacionada con las políticas públicas, nuestra hipótesis general será la siguiente:

“El presupuesto público es una excelente herramienta para observar tanto el cambio y la permanencia de las decisiones públicas. Un presupuesto (y su secuencia histórica) nos permite ver la evolución que ha seguido la decisión pública; por lo tanto, estudiar el presupuesto es estudiar la evolución de la política democrática en la provincia de Chubut” (Dente y Subirats; 2013; Hecló y Wildavsky, 1974; Hecló, 1978; Aguilar Villanueva, 1993; Oszlak y O’Donnell, 1981).

Objetivo general del programa:

El objetivo general es tan importante como la pregunta de investigación. Una investigación sin objetivos se tornaría diletante, por lo tanto, es fundamental especificar un objetivo general de una forma clara, concreta y concisa. Cuando la pregunta de investigación es débil, si el objetivo general es sólido, éste neutraliza dichas falencias. La investigación es como un viaje, no existe un buen puerto de llegada si no tenemos en claro adonde ir (Briones, 2002; Robson, 2002; Yin, 1994; Creswell, 1998). Por eso, pasamos a especificar el nuestro:

Comprender, describir, analizar y explicar la relación existente entre el presupuesto público y las políticas públicas en la Provincia del Chubut en los últimos 30 años de administración democrática (1983-2013).

Objetivos específicos del programa:

Los objetivos específicos en el diseño de investigación tienen como función el señalar con un grado mayor de detalle, las metas a alcanzar (Briones, 2002; Robson, 2002; Yin, 1994)

Metas

Metas de corto plazo:

- Identificar, describir y analizar la administración de políticas públicas desde la perspectiva de la enunciación política ex ante y ex post.

Metas de mediano plazo:

- Identificar, describir y analizar la administración de políticas públicas desde la perspectiva del presupuesto y la ejecución presupuestaria.
- Identificar, describir y analizar la percepción social respecto de las propuestas y los impactos de las políticas públicas.

Metas de largo plazo:

- Identificar, describir y analizar indicadores que permitan la evaluación de políticas públicas.

Vinculación con problemáticas regionales:

Grilla de Análisis

Dado que existe una distribución de las funciones de gobierno entre la Nación Argentina y las provincias establecida en la Constitución Nacional de 1853 reformada en 1994; para estudiar al presupuesto del Estado provincial, nos concentraremos sobre sus funciones específicas, a saber:

- Salud
- Educación
- Seguridad
- Justicia
- Desarrollo local

En relación al presupuesto público provincial, ya hemos señalado que tomaremos el período representado por los 30 años de democracia (1983-2013). A continuación explicitamos gráficamente nuestra grilla de análisis y sus dimensiones (cada una de las dimensiones será operacionalizada a través de proyectos, cuyos directores se detallan más abajo):

Dimensiones de nuestro análisis	1984	1985	1986	...2014
Análisis del discurso de elevación presupuestaria				
Análisis cuantitativo del presupuesto planificado y el presupuesto ejecutado.				
Análisis del impacto de las políticas públicas				

La dimensión del discurso de elevación presupuestaria

El presupuesto es elevado por la máxima autoridad del poder ejecutivo para ser aprobado por el congreso. Tanto a nivel nacional como provincial se observa el mismo procedimiento. Dicha elevación va acompañada de un discurso en el cual se explican las principales problemáticas o cuestiones políticas que están contempladas en dicho presupuesto. No existe un formato único de discurso, pero generalmente en esas declaraciones se observan cuestiones, objetivos, valores, preferencias, problemas y también omisiones. Rockeach (1979) sostiene que los valores⁷ que tiene un individuo o grupo social se expresan claramente a través del discurso y de las acciones que esto implica.

Por ello, para analizar los discursos del gobernador cuando se eleva el presupuesto, haremos un análisis de tipo cualitativo del “discurso escrito”, allí identificaremos “valores”, “situaciones problemáticas”, “cuestiones” y “omisiones”.

⁷Por “valores” entenderemos a los ideales, preferencias, ideologías o creencias que expresan los actores en sus discursos y que se manifiestan en distintas palabras y expresiones, como ser eficiencia, justicia, democracia, equidad, violencia, exclusión, gobernabilidad, mercado, lealtad, seguridad, desorden, progreso, hegemonía, competitividad, privatización, estatización, etc. (Rockeach, 1979).

Aquí recurriremos tanto al análisis de los textos del discurso como a entrevistas en profundidad a informantes clave⁸ quienes nos muestren los “significados” que le daban los actores políticos a esas palabras. En síntesis, vamos a tener en cuenta tanto lo que el texto “dice” como lo que los actores “interpretan” (Creswell, 1998; Stake, 2010; Burrell y Morgan, 1979).

La dimensión del presupuesto planificado y del presupuesto ejecutado

Todo presupuesto nos muestra un plan de gobierno, es decir, qué planifica el gobierno hacer con los recursos públicos tanto a nivel del gasto, impuestos y endeudamiento (Shah, 2007; Mulas-Granados et al., 2007; Wildavsky, 1961; Caiden y White, 1995). Por ello tomaremos como insumo de nuestra investigación a los distintos presupuestos aprobados (planificado) por la provincia de Chubut desde 1984 a 2014.

Si bien el presupuesto planificado no es estrictamente el que se termina ejecutando, de todas formas nos señala un plan del gobierno, ya que muestra en los papeles “quién obtiene qué y cuánto” de los recursos públicos (Rubin, 1995; Hecló y Wildavsky, 1974; Caiden y White, 1995). Por tratarse de información sustancialmente cuantitativa, someteremos al presupuesto a un análisis de tipo estadístico y cuantitativo.

Los presupuestos ejecutados son un reflejo de lo que finalmente, los poderes ejecutivos, terminan “implementando” de la decisión original. Los presupuestos nunca terminan siendo ejecutados “completamente” como estaba previsto en el planificado. Es por ello que es sumamente relevante estudiar el porqué del desvío entre el planificado y el ejecutado. Nos concentraremos sobre la ejecución presupuestaria, al igual que en el análisis anterior, por tratarse de información eminentemente cuantitativa, la someteremos a un análisis de tipo estadístico y cuantitativo (Shah, 2007; Mulas-Granados et al., 2007; Wildavsky, 1961; Caiden y White, 1995).

La dimensión del análisis de impacto de las políticas públicas

Las políticas públicas también son estudiadas desde el punto de vista de sus impactos o consecuencias (Lemieux, 2002; Muller, 2008; Pal, 1992, 1997; Goodin et al., 2008; Theodolou et al., 1995). La evaluación de políticas públicas se concentra sobre los impactos que tienen las decisiones públicas. Por impacto se pueden entender tanto a las consecuencias que tienen esas decisiones públicas que puedan ser cuantificadas (Rossi et al., 2004) como las percepciones que tienen los actores sociales respecto de las mismas (Shadish et al., 1991; Guba y Lincoln, 1989).

Un impacto de política pública tendría entonces un doble aspecto, lo cuantificable (objetivo) y lo percibido (subjetivo). Por ello para determinar los impactos, utilizaremos métodos de tipo cuantitativo (Rossi et al., 2004) y cualitativos (Shadish et al., 1991; Guba y Lincoln, 1989).

⁸Un informante clave es un actor que tiene una capacidad analítica o de comprensión de los fenómenos profunda. El requisito para serlo, radica en el nivel de conocimiento, explicación e interpretación de sus experiencias o hechos vividos. No necesariamente tiene que ser un alto funcionario o dirigente, sino una persona que haya experimentado y comprendido el fenómeno que nos interesa estudiar. Por una cuestión de protección y privacidad del informante, se mantendrá reservada su identidad pero se lo identificará en los informes escritos como “Informante 1, 2, etc.”.

3) Proyectos que forman parte del Programa:*(debe como mínimo confeccionar dos proyectos de investigación)*

Título del proyecto 1:

“Políticas públicas: 30 años de administración en la Provincia de Chubut (1984-2014), según el presupuesto.”

Director del proyecto 1:

Mg. Alejandro Bustos

Co-Directores del proyecto 1:

Cra. Georgina Roberts

Unidad Ejecutora del proyecto 1:

- Cra. Yamila Godoy

Título del proyecto 2:

“Un análisis de impacto presupuestario: 30 años de administración en la Provincia de Chubut (1984-2014).”

Director del proyecto 2:

Alejandro M. Estevez, Ph.D.

Co-Directores del proyecto 2:

Daniel E. Urie, Lic.

Unidad Ejecutora del proyecto 2:

- Jorge Arias Almonacid, Mg.
- Sebastián Albertoli, Lic.

4) Presupuesto de financiamiento

AÑO 1		
Descripción	Financiamiento	\$
<i>Viajes y viáticos</i>	<i>UNPSJB</i>	10.000
<i>Bibliografía</i>	<i>UNPSJB</i>	1.200
<i>Insumos</i>	<i>UNPSJB</i>	800
<i>Equipamiento</i>	<i>UNPSJB</i>	11.500

AÑO 2		
Descripción	Financiamiento	\$
<i>Viajes y viáticos</i>	<i>UNPSJB</i>	15.000
<i>Bibliografía</i>	<i>UNPSJB</i>	1.000
<i>Gastos librería - papelería</i>	<i>UNPSJB</i>	500
<i>Equipamiento</i>		-

(Agregue los años que dure el programa)

5) Firma y aclaración del director del programa: