UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Presupuesto participativo y juntas de participación vecinal en la Ciudad de Córdoba

Año
2016

Autor
Dastoli, Héctor

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María.**

CITA SUGERIDA
Dastoli, H. (2016). *Presupuesto participativo y juntas de participación vecinal en la Ciudad de Córdoba.* Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL:

"Reflexiones y diálogos para la acción"

Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno

Universidad Nacional De Villa María, 12 y 13 de mayo de 2016, Ciudad De Villa María, Córdoba, Argentina

Título: Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal en la Ciudad de Córdoba.

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Disertante: Dr. Héctor Dastoli

Dirección: Dirección de Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal de la Municipalidad de Córdoba/ Caseros 621, 8° piso. Córdoba/ dastolihl@arnet.com.ar

Palabras clave: Presupuesto Participativo, Juntas de Participación Vecinal, estado-**sociedad** civil.

Bibliografía:

Arena, Emiliano; Martínez, Carlos (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo.* UNICEF.

Gonsalves, Guillermo; Pacheco, Cristina; Rodriguez, Jorge. *Nuevas Formas de Gobernabilidad Local: principales desafíos de los presupuestos participativos, 1ra Consultoría*. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.

Gutiérrez, Alicia (2012). Las Prácticas Sociales, una introducción a Pierre Bourdieu. Villa María. Eduvim.

Link, Noelia (2011). *El Presupuesto Participativo en la Argentina*. Sexto Congreso Argentino de Administracion Pública. Página 3

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba. Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba, 1995.

Ordenanza N°11448 Juntas de Participación Vecinal. Municipalidad de Córdoba, 2008.

Ordenanza N°11499 Presupuesto Participativo. Municipalidad de Córdoba, 2008.

RESUMEN

Los antecedentes del Presupuesto Participativo Córdoba (PPC) se remontan a 20 años atrás. A lo largo de este proceso se destacan tres hechos fundamentales que le otorgan institucionalidad y grado de política pública a dicha herramienta: La promulgación de la Carta Orgánica Municipal, que garantiza el gobierno municipal descentralizado y la participación vecinal, el surgimiento del PPC como tal a través de un programa de la Secretaría de Gobierno en el año 2004 y , en el año 2008, la creación de las Ordenanzas N° 11499- institucionalización del PPC- y N° 11448- Reglamentación de Juntas de Participación Vecinal (JPV) -.

Durante el período 2008- 2011 se realizaron cabildos barriales por cada Centro de Participación Comunal (CPC) para la priorización de problemas y el desarrollo de proyectos. Sin embargo, se detectaron las siguientes dificultades en la implementación de las ordenanzas vigentes:

- **Deuda del municipio.** El congelamiento de desembolsos por PPC debilitó la institucionalidad en el territorio y produjo un profundo deterioro en la confianza de los vecinos para con el estado municipal y los espacios de participación.
- **Alto grado de mora administrativa y dificultades para el seguimiento de los trámites**. Contribuyó al desgaste de la fuerza de participación de la ciudadanía.
- **Inequidad en la distribución de los fondos**. Los barrios con mayor participación de vecinos lograban mayor cantidad de votos con presupuestos elevados, lo que reducía la posibilidad de financiamiento para los barrios pequeños o de baja participación vecinal.

Fue entonces que, durante el período 2012-2015, se abordaron estos desafíos logrando la regularización de la deuda por PPC, la simplificación administrativa, y la prueba piloto de una metodología basada en la solidaridad entre vecinos de diferentes barrios; acciones que conllevan a fortalecimiento de los institutos de participación vecinal y la credibilidad del municipio.

Actualmente se prevé trabajar los siguientes nudos críticos: el incremento de la participación, el fortalecimiento de los canales de comunicación municipalidad-ciudadanía, eficiencia en la ejecución de los proyectos y el fortalecimiento de las JPV mediante programas permanentes de apoyo, entre otros.

Esta ponencia presenta una cronología del proceso de maduración de la participación ciudadana y la articulación estado-sociedad civil, institucionalizado en dos dispositivos: Juntas de Participación Vecinal y Presupuesto Participativo. En esta experiencia de acción, la complementariedad de ambas herramienta, la articulación JPV-CPC-órgano municipal ejecutor y la participación de los barrios en su integridad se revelan como características distintivas que plantean la necesidad de propiciar el funcionamiento coordinado de dichos institutos y su fortalecimiento como espacio de expresión ciudadana.

ANTECEDENTES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PERSPECTIVA DE ABORDAJE

La presente ponencia revela al Presupuesto Participativo Córdoba en su dimensión histórica. Esto implica realizar un ejercicio de reflexión acerca de la definición y la redefinición de los espacios vecinales en cada momento histórico, sus implicancias en el presente y las posibles estrategias futuras de los actores de dicho sistema territorial.

Para ello es necesario reconstruir la trayectoria hacia la semilla de la participación en la ciudad de Córdoba haciendo una revisión de la génesis y las transformaciones que han experimentado los dispositivos de participación, hoy institucionalizados en las Ordenanzas N° 11499 Presupuesto Participativo y N° 11448 Juntas de Participación Vecinal (JPV).

Como instancia embrionaria es menester referirse a la experiencia de la ciudad de Porto Alegre (Brasil) que, en el año 1989, cuyo gobierno decidió firmar un contrato político con la sociedad para la implementación del Presupuesto Participativo siendo este caso una importante *innovación social* que sentó precedente para luego ser replicado en otras ciudades brasileras y, posteriormente, en Latinoamérica.

En nuestro país, a partir del año 2000, se comenzaron a desarrollar experiencias de Presupuesto Participativo en numerosas ciudades a lo largo de todo el territorio argentino:

- Buenos Aires (Avellaneda, Berisso, General Pueyrredón, General San Martín, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Quilmes, San Fernando, San Miguel , San Pedro, Tandil, Zárate)
- Chaco (Resistencia),
- Chubut (Comodoro Rivadavia),
- Córdoba (Córdoba, Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María),
- Corrientes (Bella Vista, Corrientes),
- Entre Ríos (Crespo, Concepción del Uruguay),
- Jujuy (San Salvador de Jujuy),
- Mendoza (Godoy Cruz, Junín, Mendoza),
- Neuquén (Neuquén),
- Río Negro (San Carlos de Bariloche, Viedma),

- Santa Fe (Cañada de Gómez, Rafaela, Reconquista, Rosario, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Venado Tuerto),
- Santa Cruz (Caleta Olivia),
- Tierra del Fuego (Río Grande, Ushuaia).

En este sentido, la diversidad territorial se vio reflejada en las formas de organización y las dinámicas de participación locales, lo cual distinguió a cada uno de estos casos entre sí y marcó en ellos una distancia en relación a la primera experiencia brasilera respecto de la *trayectoria social y metodológica* que los constituyeron.

Con los comentarios expuestos, a continuación se abordará cada uno de los momentos históricos del caso Ciudad de Córdoba.

I. VIAJE A LOS INICIOS

Creación de los CPC e implementación de la Microplanificación Barrial

Al iniciar la gestión del Dr. Rubén Américo Martí como intendente de la ciudad de Córdoba en el año 1991 y mediante un proyecto llevado a cabo con el apoyo de la cooperación internacional alemana, se realizó un estudio sobre la descentralización y participación ciudadana del municipio.

El diagnóstico resultante reveló, entre otras cuestiones, dos aspectos fundamentales: el debilitamiento de la participación barrial reflejada en el nivel de deterioro de los Centros Vecinales y la alta concentración de los servicios municipales en un contexto de crecimiento urbanístico desordenado.

En aquel momento, el municipio articulaba con diversas redes internacionales que promovían los mencionados aspectos de descentralización y participación ciudadana como estrategia de fortalecimiento de la democracia en los gobiernos locales. En estos ámbitos de intercambio surgían nuevos conceptos y debates sobre diferentes casos testigos en América Latina y el Caribe. En particular, la adhesión del municipio y participación del intendente en la Red Iberoamericana de Municipios desde el año 1991 en adelante, fue el puntapié

inicial para comenzar a pensar localmente una novedosa herramienta: la microplanificación.

Este debate se introduce en forma contemporánea al diseño del Plan Estratégico Córdoba-PEC, el cual consistía en la definición de líneas estratégicas de acción para el desarrollo a largo plazo de la ciudad. Una de sus características más importantes fue la incorporación de numerosas organizaciones y centros vecinales.

De este modo, se inicia una ardua tarea con la ciudadanía que buscaba sumar las voces de los actores territoriales en la planificación de diversos aspectos de la ciudad de Córdoba. Para ello se realizan dos experiencias piloto barriales, de las cuales derivan dos subprogramas de gobierno: i) descentralización y desconcentración del municipio y ii) promoción de la participación ciudadana (integrada, a su vez, por los componentes *Fortalecimiento de Centros Vecinales* y *Microplanificación Barrial*).

En la práctica, estos programas y subprogramas funcionaron como mesas de concertación entre vecinos y áreas operativas municipales, en nuevos espacios de trabajo que luego se denominaron Centros de Participación Comunal- CPC.

Hasta aquí se ha presentado brevemente el contexto y surgimiento de las primeras acciones orientadas a esta nueva forma de gobernabilidad que comenzaba a consolidarse como política pública del estado municipal. El próximo momento histórico presenta como principal característica la institucionalización de los dispositivos de participación ensayados hasta ese entonces.

Incorporación en la Carta Orgánica Municipal (Arts. 153 a 156)

Hacia el año 1995, durante el segundo período del intendente Martí y con previa aprobación del Concejo Deliberante, se realiza la primera Convención Municipal Constituyente mediante la cual se crea la Carta Orgánica Municipal (C.O.M.) en la que se ratifica y garantiza la continuidad del proceso de descentralización de la gestión municipal.

Mediante la misma se crean dos institutos de descentralización territorial, aún vigentes, organismos territoriales de gestión descentralizadas (los CPC) y las Juntas de Participación Vecinal. Ambos constituyen un elemento distintivo de esta experiencia de participación local.

Los CPC son organismos territoriales de descentralización de la gestión municipal que funcionan en zonas barriales de la ciudad. Las mismas se determinan por el Departamento Ejecutivo al inicio de cada gestión, incorporadas en la ordenanza de estructura orgánica municipal, haciendo efectiva la garantía de gobierno descentralizado establecido en la C.O.M. Actualmente son once los CPC que operan en el territorio siendo posible un incremento en este número de acuerdo al crecimiento poblacional y extensión de la mancha urbana.

Por otra parte, las Juntas de Participación Vecinal fueron creadas para garantizar la participación de los habitantes de cada jurisdicción fijando para ello una serie de atribuciones tendientes a la co- gestión municipal.

En este punto se puede retomar el apartado anterior y observar la transformación de las primeras experiencias piloto en la creación formal de dos institutos que, si bien persiguen los objetivos de descentralización y desconcentración del municipio (CPC) y de promoción de la participación ciudadana (JPV), para los actores de aquel momento representó un nuevo debate y la necesidad de acuerdos, esta vez, en torno a los límites institucionales y las reglas de implementación.

Creación de la Dirección de Presupuesto Participativo.

Otro hito en este recorrido histórico es el surgimiento del Presupuesto Participativo Córdoba como un programa de la Secretaría de Gobierno, en el año 2004.

El presupuesto participativo (PP) puede definirse "como un proceso de **intervención directa, permanente, voluntaria y universal**, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales. El PP representa entonces una apuesta sustancial por ampliar y mejorar el Estado de derecho y el sistema democrático, por intensificar la democratización del Estado, por quebrar el verticalismo y centralismo burocrático y por legitimar las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y sociedad."[1]

Sin embargo, el caso de Córdoba representó una ruptura metodológica con respecto a experiencias similares a la de Porto Alegre y en general distinta de otras

[1] Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo. Secretaría de Relaciones Parlamentarias/UNICEF/Universidad de General Sarmiento. Edición 2013

experiencias del país e incluso de otras ciudades de la misma provincia. Esto se debe, a que, siendo una *combinación de mecanismos* de democracia representativa y participativa que se propone expandir la experiencia democrática[2], se define y moldea por las características locales.

Creación de las Ordenanzas 11.448- Reglamentación de Juntas de Participación Vecinal (JPV) - y 11.499 - institucionalización del Presupuesto Participativo Córdoba (PPC).

En el año 2008, con aprobación del Concejo Deliberante, se crea el marco legal que reglamenta el funcionamiento de los dos dispositivos de participación: las Ordenanzas N° 11499- institucionalización del PPC- y N° 11448- Reglamentación de las JPV-.

- Acerca de las JPV

Son Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal, los Centros vecinales, las Comisiones de Vecinos, las Instituciones Educativas y Religiosas y las Organizaciones sin Fines de Lucro de la Sociedad Civil. (Ord. 11448, art. 2°).

Las mismas cuentan con tres instancias de funcionamiento: i) Asamblea (instancia deliberativa), ii) Mesa coordinadora (instancia de coordinación ejecutiva que requiere la participación de Centros Vecinales y organizaciones de la sociedad civil en igual cupo); Comisiones temáticas (instancia de estudio, investigación y elaboración de propuestas temáticas).

El rol de coordinación es desempeñado por el director de cada CPC cuyas funciones son convocar las asambleas, garantizar el espacio físico, custodiar el Libro de Actas.

Y entre los roles de esta institución se pueden mencionar:

- Canalizar la participación de los vecinos en su ámbito territorial

[2] Nuevas Formas de Gobernabilidad Local: principales desafíos de los presupuestos participativos. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.

- Colaborar con el DEM en el cumplimiento de las ordenanzas.
- Cooperar en el cuidado de los espacios públicos.
- Promover la convivencia comunitaria y la solidaridad entre los vecinos.
- Proponer al DEM prioridades para el mantenimiento urbano barrial y sugerir la realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- Ejecutar obras o servicios en coordinación con el Municipio.
- Colaborar con el control de gestión de los servicios públicos que se prestan en el ámbito de su jurisdicción.
- Proponer al DEM programas y proyectos que sean de interés de los vecinos.
- Intervenir en el proceso de Presupuesto Participativo. Colaborar con la dirección del CPC en la convocatoria a los talleres barriales y garantizar la elaboración del diagnóstico.

➢ Características locales del PPC

Retomando lo mencionado anteriormente acerca del PP, vale decir que el mismo nunca es una obra acabada. Es un proceso perfectible y discutible, en constante mutación. La puesta en práctica del PP fortalece los vínculos del Municipio con los vecinos, transparentando los espacios de participación y generando lazos de confianza durante el proceso.

En la ciudad de Córdoba, el PP se instituyó por Ordenanza N° 11.499. El mismo representa el 10% del monto anual afectado a obra pública y se encuentra definido en cuatro instancias: i) diagnóstico a escala de la zona barrial realizado por las JPV, ii) deliberación a escala de la zona barrial en cabidos barriales, iii) decisión en el taller de Presupuesto Participativo por CPC, iv) control de la ejecución de los programas, responsabilidad a la que deben responder las JPV. Cada una de estas etapas requiere acciones de promoción, organización, asistencia técnica y control por parte del municipio de modo que se garantice la efectiva intervención ciudadana.

Es un instrumento de participación que permite, a través de un diagnóstico barrial, y mediante un trabajo en conjunto de delegados barriales y técnicos municipales, definir

las prioridades para cada barrio que serán atendidas con el presupuesto asignado en cada año.

Sus objetivos, establecidos por ordenanza son:

- Promover la democracia participativa
- Propiciar la más amplia participación vecinal en el diagnóstico y priorización de necesidades
- Crear, garantizar y consolidar espacios públicos de integración, participación y gestión asociada entre los Vecinos y la Municipalidad de Córdoba

A partir de este período, comienza una nueva transformación. Entre el año 2008-2011 se realizaron cabildos barriales por cada Centro de Participación Comunal (CPC) para la priorización de problemas y el desarrollo de proyectos. Toda esta institucionalidad lógicamente se refleja también en la estructura orgánica municipal a partir de la creación de la Dirección de Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal.

Sin embargo, luego de llevarse a la práctica estos marcos normativos, se detectaron las siguientes dificultades en la implementación de las ordenanzas vigentes:

- **Deuda del municipio.** El congelamiento de desembolsos por PPC debilitó la institucionalidad en el territorio y produjo un profundo deterioro en la confianza de los vecinos para con el estado municipal y los espacios de participación.
- **Alto grado de mora administrativa y dificultades para el seguimiento de los trámites.** Contribuyó al desgaste de la fuerza de participación de la ciudadanía.
- **Inequidad en la distribución de los fondos.** Los barrios con mayor participación de vecinos lograban mayor cantidad de votos con presupuestos elevados, lo que reducía la posibilidad de financiamiento para los barrios pequeños o de baja participación vecinal.

A partir esta situación comienzan a surgir nuevas demandas y necesidades por parte de los actores involucrados y de aquellos que, a partir de estos hechos, comenzaban a desvincularse.

II. UNA NUEVA ETAPA DE TRANSFORMACIÓN COMIENZA...

Haciendo una revisión, en esta instancia temporal ya se han generado tres institutos claves de articulación local estado-sociedad civil: i) se encuentran en funcionamiento los CPC encargados de la descentralización territorial de la gestión, ii) Se encuentran instituidas y reglamentadas las JPV, encargadas de canalizar la participación ciudadana y iii) se crea formalmente el PPC, que pone en manos de la ciudadanía parte del presupuesto público municipal.

Hacia fines de 2011 se presentó el desafío de hacer efectivo los compromisos que el estado municipal había tomado con los vecinos durante el período 2008-2010. El trabajo realizado para ordenar y regularizar esta deuda sentó las bases para la simplificación administrativa del Presupuesto Participativo y el trabajo articulado entre las áreas municipales y los actores del territorio.

Igualmente, se propicio desde el municipio la reactivación del proceso de Presupuesto Participativo y fortalecimiento de la institucionalidad territorial mediante la construcción de acuerdos para la implementación de los mecanismos previstos por ordenanza. A partir de esto, se introdujeron ajustes metodológicos con el fin de incrementar la participación de los vecinos y garantizar el proceso de toma de decisiones, logrando con esto la concreción de los once talleres durante tres años consecutivos y alcanzando un nivel de ejecución presupuestaria del 88%. Es necesario aclarar que los ajustes referidos no implicaron modificaciones normativas sino el diseño de un reglamento operativo del marco normativo antes mencionado.

Por otra parte, no menos preocupante era la situación de las Juntas de Participación Vecinal que se encontraban inactivas y sin materia de trabajo concreto. Ante esto, se definió como línea de trabajo la ejecución de acciones de fortalecimiento convocándolas en tanto en la etapa de diseño y planificación como en la ejecución. Esto desembocó en productos tales como la constitución de las Mesas Coordinadoras de cada Junta de Participación Vecinal en los distintos CPC y diversos talleres y reuniones de apoyo técnico-organizativo.

Otra característica a destacar de este período es la fuerte articulación de la ciudad de Córdoba con otros municipios nacionales mediante la adhesión la RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo) y reuniones de intercambio con Mercociudades. A través de estas experiencias no sólo se vincularon municipios sino que extendió a los vecinalistas quienes mantuvieron su participación en las diferentes ediciones del Congreso Nacional de Centros Vecinales.

III. REFLEXIONES PROPOSITIVAS PARA LA ACCIÓN

En este contexto, hoy resulta imprescindible optimizar la operativización del Presupuesto Participativo y las Juntas de Participación Vecinal. Para esto, se plantean tres ejes centrales de trabajo:

1. **Acompañar el desarrollo de estos institutos a través de programas permanentes** que proporcionen el soporte técnico y económico requerido por los actores territoriales y que faciliten el proceso de monitoreo de la ejecución de obras y servicios. Como antecedente, se han desarrollado dos experiencias ejecutadas en conjunto con la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Cultura a través de los programas "Circuito Deportivo" y "Cultura Comunitaria" los cuales respondieron exitosamente captando las necesidades barriales, traduciéndolo en propuestas concretas y ejecutando oportunamente dichas acciones en permanente diálogo con las JPV.

   Siguiendo en esta línea y considerando la experiencia primaria de microplanificación, es sustancial sensibilizar a las áreas municipales implicadas acerca de la herramienta de Presupuesto Participativo implementando mesas de trabajo interdisciplinarias que propicien una mayor eficiencia en la ejecución de las obras y servicios.

2. **Profundizar la participación**, para lo cual se deberá fortalecer el vínculo entre el municipio y las JPV con el objetivo de generar las condiciones adecuadas para la expresión ciudadana. Con miras al abordaje de esta situación, se considera necesaria la implementación de proyectos y programas que propicien la dinamización y

vinculación de los actores pertenecientes a las zonas de cada CPC mediante el trabajo colaborativo con referentes barriales para impulsar la participación y acompañar la organización barrial desde el municipio.

En este sentido, una clave estratégica será gestionar el trabajo articulado con entidades intermedias y redes territoriales cuyas acciones complementen el trabajo iniciado por el municipio.

3. **Comunicar y mejorar continuamente la comunicación** con el objetivo de promover y fomentar mecanismos de acceso a la información pública sobre los mencionados institutos de participación ciudadana y apoyados en los medios tecnológicos que resulten accesibles para el vecino, orientados por los principios de oportunidad y claridad en el contenido.

Finalmente, transitando hacia una nueva etapa se requiere mantener los logros alcanzados a sabiendas de que este proceso de transformación continuo se encuentra motorizado por un sistema social que, como se dijo al comienzo, define y redefine los límites, las reglas y las relaciones en un juego de fuerzas territoriales que van moldeando a los instrumentos de participación y que exige un rol activo del estado ante los nuevos desafíos de gobernabilidad local.