

Descentralización y participación ciudadana: Las Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba Capital

Guillermo Federico Carrión Paez

carrionpaez@gmail.com

IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba. Universidad Nacional de Villa María.

Descentralización y participación ciudadana: Las Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba Capital

Resumen

Este artículo aborda el instituto de Juntas de Participación vecinal de la Ciudad de Córdoba, analizando sus pormenores organizativos desde las normas que lo rigen y hace un testeo empírico de algunos postulados teóricos de Garcia Delgado mediante entrevistas a informantes clave. Los hallazgos indican que la Secretaría de Participación Ciudadana ha impulsado una reingeniería institucional exitosa, separando las JPV de los Presupuestos Participativos barriales, lo que favorece una gestión más flexible y descentralizada de la política pública. Se observa una coordinación horizontal que permite a las JPV definir prioridades e influir en el presupuesto subsiguiente. Si bien las JPV operan como un mecanismo de descentralización que acerca la definición de problemáticas y soluciones a los distritos, no se encargan de la ejecución directa. Existe una tendencia hacia un modelo de gestión gerencial, aunque persisten desafíos relacionados con la especialización del recurso humano y la plena consolidación de la lógica participativa en todo el municipio. El trabajo concluye que se ha logrado un avance significativo en la consolidación de espacios de participación local, planteando el desafío de profundizar esta dinámica para que la comunidad organizada lidere aún más la gestión pública.

Palabras clave: Juntas de Participación Vecinal, Ciudad de Córdoba, Participación Ciudadana, Descentralización.

Introducción y presentación del caso

La ciudad de Córdoba es la capital de la provincia homónima, es un municipio autónomo que dicta su propia carta orgánica y cuenta con 2.201.000 habitantes, según el censo de 2022, distribuidos en una superficie de 576 kilómetros cuadrados, subdividida en más de 400 barrios.

La ciudad cuenta con 14 Centros de Participación Comunitaria (CPCs) distribuidos en su ejido urbano. Estos "son espacios municipales de descentralización administrativa y de desconcentración operativa a pequeña escala" (<https://cordoba.gob.ar/cpc/>). Ellos son Argüello, Centro América, Pueyrredón, Villa el Libertador, Empalme, Colón, Ruta 20, Monseñor Pablo Cabrera, Rancagua, Mercado de la Ciudad, Guiñazú, Jardín, Centro Cultural San Vicente y Chalet San Felipe.

En su ámbito funcionan las Juntas de Participación Vecinal (JPV) que tienen jurisdicción igual a la de cada CPC. Y son un instituto público municipal de gestión asociada entre los CPCs, los centros vecinales, las comisiones de vecinos, las instituciones educativas y religiosas, y las organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil (reglamento marco de funcionamiento de JPV Decreto N° 563 art 2°) que son coordinadas por los directores de los CPCs (decreto N° 563 artículo 6°). Estos las presiden junto a tres concejales, dos por la mayoría y uno por la minoría, y dos delegados de organizaciones elegidos por simple pluralidad de sufragios entre los presentes (decreto N° 563 art. 11°).

Tienen diversas formas de funcionamiento siendo éstas: las comisiones temáticas; la mesa coordinadora que está conformada en un 50% por delegados de centros vecinales y asociaciones de vecinos; y la asamblea, entre cuyas funciones se encuentra aprobar el plan de mejoramiento distrital que se eleva al departamento ejecutivo municipal. Así mismo la mesa coordinadora participa en la elaboración del diagnóstico participativo situacional de la jurisdicción y en las otras instancias del plan de mejoramiento distrital (decreto N° 563 art. 18°) que son a su vez la deliberación y la decisión debiendo para ello garantizar la más amplia difusión entre los vecinos y vecinas.

Las comisiones temáticas abordan los ejes del plan siendo instancias de estudio, investigación y elaboración de propuestas, que pueden ser integradas por ciudadanos, aunque no sean delegados. Las mismas versan sobre: Desarrollo Urbano Sustentable, Desarrollo Humano, Desarrollo Social, Educación y Cultura, Ambiente, y Salud (Decreto N° 563 art. 20°).

Las juntas están regidas por las siguientes ordenanzas: la Ordenanza de JPV (N° 11.448), la Ordenanza N° 13.003 que modifica la anterior, y el reglamento marco de funcionamiento de JPV Decreto N° 563 siendo la secretaría de participación ciudadana el órgano de aplicación (ordenanza N° 11.448 art. 3°).

El objetivo de este trabajo es desentrañar si con la reciente implementación de las juntas de participación ciudadana, con el instituto modificado y separado del presupuesto participativo, estamos ante un modelo de gestión gerencial de lo público. Al mismo tiempo se pretende testear algunos postulados teóricos de Daniel García Delgado. De esta manera se pretende aportar al conocimiento del instituto de JPV, jerarquizar su importancia para una gestión flexible y de tipo gerencial.

Municipio, descentralización y participación ciudadana

El municipio es, según Zuccherino, la unidad básica, autónoma y fundamental, que se genera naturalmente en la suma de intereses y necesidades derivados de la vecindad y que está provisto por la ley de la categoría de persona jurídica (Ábalos, 2003). A su vez Posada lo caracteriza en tres sentidos: desde un punto de vista sociológico el municipio aparece como "...el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad" (Ábalos, 2003, p5). Desde un punto de vista político como un "...organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente, en una estructura: gobierno y administración municipales propios, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional" (Ábalos, 2003, p5). Finalmente, desde un punto de vista jurídico es "...una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso" (Ábalos, 2003, p5)²⁶.

Los municipios han estado sujetos a una historia de transformaciones que van desde la concepción predominante de los mismos como meras delegaciones administrativas que representaban la realización del valor de la autarquía hasta la reforma constitucional de 1994 que les obliga a asegurar la autonomía municipal, entendida en sus aspectos institucionales, políticos, económico - financieros y sociales (CN art. a 123). Antes de la reforma solo gozaban de autarquía y sólo existía la mención del Art. 5 CN que obligaba a asegurar el régimen municipal en las provincias, después se ha adoptado el criterio de autonomía que ya establecía, en el caso de Córdoba, su Constitución reformada en 1987 en su artículo 180 y subsiguientes como los sostiene Hernandez (en Pedro J. Frías, 2000). Cfr. también Echagüe, (1999).

También han estado sujetos a los avatares de la globalización y la reforma del Estado en Argentina que los afectaron de manera particular con fenómenos como la descentralización de los niveles superiores, del gobierno nacional a las provincias y de las provincias a los municipios. Proceso que en la mayoría de los casos transfería responsabilidades sin su correlato en recursos para hacerles frente. A ello se le suman las nuevas demandas sociales que emergen en el contexto de crisis de 2001 cuando el sistema político cayó en una crisis de representación.

García Delgado afirma que "[e]n nuestro caso, la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas" (1997, p6) y que "la reforma institucional del proceso de consolidación democrática favorece estas tendencias de reforzamiento de lo local. En la Constitución del '94, ya se hace expresa mención a la autonomía" (1997, p6).

Con la reforma del estado se instaura una nueva relación entre el estado y la sociedad hacia la cual se intenta descentralizar servicios y políticas, al menos en las fases de implementación a través del mecanismo de participación ciudadana. Tienen un auge las ONGs en la década de los 90 como organizaciones de base territorial capaces de aportar eficiencia, eficacia y efectividad en el direccionamiento de las políticas sociales (Rofman y Foglia, 2015).

"La clase política, a partir de la fuerte pérdida de credibilidad, comienza a replantear formas de acumulación política vinculadas exclusivamente a lo partidario ideológico y a

²⁶ 3 Posada, Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna, 3a. ed., Madrid, 1927, p. 52.

promover una articulación con organizaciones de la sociedad civil basada en otros canales. Lo que da lugar al surgimiento de otra esfera pública constituida por organizaciones sociales y una configuración del consenso en base a la eficacia y a nuevas formas de participación social. Y también al surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo distinto" (García Delgado, 1997, p9)

Líderes locales. Luego esta participación es institucionalizada y pasa a formar parte del proceso de política pública social con los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner interviniendo en diversas fases de las mismas tanto en la formulación, como en el diseño y la implementación.

"Este enfoque de planificación participativa replantea el planeamiento tecnocrático centralizado, 'escrito' y estático, comenzándolo a concebir como un instrumento de una nueva forma de hacer política de carácter concertada e interactiva. Un esquema donde planificación y gestión deben acercarse al máximo, donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar deben ser una operación casi fusionada" (García Delgado, 1997, p12).

La globalización "[t]ambién despolitiza y desalienta sobre la posibilidad de incidir en lo macro, y orienta la participación hacia aspectos más puntuales y fragmentarios" (García Delgado, 1997, p7) y junto con la descentralización afectan al municipio poniendo en valor la escala local que aparece como un espacio de individuación y de reconstitución de la política. Revelándose la voluntad de la sociedad de participar a través de nuevos canales ni partidarios ni gremiales en un nuevo espacio público. "En esta dimensión se produce el conflicto entre el surgimiento de la nueva esfera pública -basada en modalidades de participación social desde organizaciones vecinales y ONG's de carácter autónomas vinculadas a agencias del Poder Ejecutivo-, y la política tradicional de los partidos" (García Delgado, 1997, p10).

Todo esto implica un cambio de modelo de gestión de uno burocrático a uno gerencial donde la búsqueda de la eficacia y la eficiencia supone que el control y la evaluación dejan de ser de procesos y de normas para ser medidos según el impacto y la performance. "Se trata de pasar a gobiernos 'abiertos e innovadores' donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos" (García Delgado, 1997, p8).

"Los problemas y dificultades para el cambio del modelo de gestión son diversos: i) Los recursos humanos en los municipios plantean la paradoja de tener exceso de personal y a la vez, falta de personal especializado" (García Delgado, 1997, p9).

A continuación se intentan testear supuestos propuestos por la teoría, con la hipótesis de descentralización y cambio de modelo de gestión. Se entrevistó a informantes clave elegidos por su especial formación en participación ciudadana y relevancia en la comunidad.

Entrevista al secretario de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba. Dr. Juan Domingo Viola. Gestión Llaryora: 2019-2023. 31/08/22

1. ¿Se da una coordinación horizontal con otras áreas al momento de gestionar las JPV?

Sí. Primero, nosotros modificamos la ordenanza de juntas de participación, la modificamos ni bien asumimos en febrero de 2020. ¿Cómo era la JPV? En la junta se discutía el presupuesto participativo, entonces estaban mezclados dos institutos: el presupuesto participativo y las juntas. ¿Qué hicimos nosotros? El presupuesto

participativo, a diferencia de lo que hacen otras ciudades, lo armamos para que sea en presupuesto en curso, entonces en el año de ejecución presupuestaria se discute en los cabildos el presupuesto participativo y se ejecuta en año en curso. La junta de participación es para el presupuesto del año subsiguiente, entonces lo que se discute en las juntas de participación, que es otro instituto, además, tiene otra escala. El presupuesto participativo es a escala barrial, la junta de participación a escala de la jurisdicción del CPC, toda la zona jurisdiccional del CPC, es al presupuesto subsiguiente. Entonces a la hora de ir viendo cuales son las acciones que las distintas comisiones de las juntas de participación nos van definiendo como prioridades se va coordinando su implementación para el presupuesto subsiguiente. Sea el área "sociales" o cualquiera de sus seis áreas temáticas.

2. ¿Son las JPV una forma institucionalizada de participación que busca aumentar la legitimidad gubernamental o constituyen una innovación en el modo de gestionar la ciudad?

Las dos cosas. La gestión se legitima no desde legitimar una decisión unilateral sino desde la toma de una decisión consensuada. No se trata de legitimar las decisiones unilaterales consultándolas, sino que son tomadas de manera consultiva. Lo cual le da legitimidad.

3. ¿Se da la hipótesis de un exceso de recursos humanos, pero poco calificados?

No. En general al revés. Tenemos poco recurso humano con alto conocimiento de cómo funciona el municipio y que los estamos capacitando fuertemente en la lógica participativa. Porque el municipio no viene de una cultura de apertura hacia la participación, al contrario la lógica organizacional del municipio era prácticamente la toma de decisión de manera centralizada en cada una de las áreas en que funcionaba el municipio y ejecutar de esa forma. Hoy tenemos tanto las definiciones consensuadas a través de mecanismos de participación e incluso ejecución descentralizada. Osea que estamos avanzando en el doble proceso. Es, definición descentralizada y ejecución descentralizada. Por supuesto que es un proceso.

4. ¿Cómo es el trabajo en equipos técnicos a la hora de implementar en los planes de mejora distrital el trabajo en comisiones?

Primero, hay una junta por CPC. Cada CPC tiene una Junta. Por primera vez con esta gestión y por primera vez en el 2021, porque el 2020 con la pandemia no se pudo hacer, se logró constituir las trece juntas, ahora son catorce con el nuevo CPC de barrio Jardín. Por primera vez tenemos funcionando catorce juntas de participación. Lo cual ya es un gran logro. El hecho de constituirlas, que funcionen, debatan, que discutan, que acuerden ya es un gran avance con relación a la inexistencia anterior. Cada CPC destina un recurso humano a cada una de las mesas, en función en general a quien destina... al que tiene a cargo esa área. Nosotros hemos definido, además del director que es el presidente de la junta, equipos técnicos de seguimiento. Hay equipos técnicos que son coordinadores y después en cada mesa temática o participa el coordinador o participa el director o participan miembros del área paralela del CPC. Por ejemplo, en la de urbanismo participa el jefe de servicios públicos y obra pública.

5. ¿Las JPV funcionan como un mecanismo de descentralización del gobierno local hacia los administrados y hacia los distritos?

La junta hoy trabaja a escala de definición y priorización de problemáticas y de eventuales proyectos de solución que tienen que tener reflejo presupuestario, pero no funciona a escala de ejecución. No ejecuta, sino que define. Arma el diagnóstico y arma mecanismos de solución. Distinto a lo que pasa en el presupuesto participativo donde las mismas instituciones que participan del cabildo del presupuesto participativo pueden ser contratadas a través de otro mecanismo que hemos definido que es la autogestión para ejecutar la solución, la obra o el servicio público.

6. ¿Estamos ante una nueva forma de hacer política?

Ante una nueva forma de gestionar lo público. La continuidad de esto, la escala de esto, la profundización de esto puede llevar a prácticas, de parte de lo que tiene que ver con las políticas públicas de definición de manera asamblearia o participativa de cuál es el rumbo de la administración [léase el gobierno], de cuál es el rumbo de cada una de las áreas que intervienen. Incluso hasta la definición de manera participativa de los presupuestos subsiguientes. La definición de la política de gestión de manera participativa. Hoy estamos abriendo las puertas a lo que debería ser, si se decide continuar, depende de los factores electorales que los cordobeses vayan definiendo, pero en principio nuestra definición política es continuar con esto y profundizarlo. Si esto se profundiza y continúa obviamente que tiene un rol de la política a escala barrial, a escala distrital. Hay actores que a lo mejor no son de la política partidaria que terminan influenciando y hasta a lo mejor definiendo políticas públicas.

7. ¿Cómo incide o está presente la política partidaria en las JPV?

No, en general no hay representación. Salvo los concejales forman parte de la junta. Primero cada junta es presidida por el director del CPC. Y nosotros generamos una modificación en ese punto de manera que dos concejales por el oficialismo y uno por la oposición forman parte de la junta. El resto son instituciones de las más variadas que expresen la voluntad y cumplan las reglas para ser parte de las juntas. En este caso las que tienen personería jurídica son miembros plenos si solicitan su inscripción (...) y reúnen los requisitos (...) y sea aceptada la misma, tienen voz y voto. Es decir, son miembros plenos. Y en el caso de que no tenga personería jurídica tiene voz, pero no va a poder votar. Desde acá tenés desde una parroquia, clubes, bibliotecas, centros de jubilados, comedores, fundaciones... La idea es que exista mayor amplitud a la hora de convocar. Salvo ese rol que es un rol de la gestión pública a través del intendente y de la política partidaria a través de los concejales no hay otro rol de la política partidaria.

8. ¿Hay un cambio de modelo de gestión de uno burocrático hacia uno de tipo gerencial en la gestión de las políticas participativas?

Es la tendencia, es lo que estamos intentando. Cuando uno intenta avanzar se va encontrando con todos los obstáculos y las dificultades de modificación de lo preexistente. Cuando vos querés modificar estructuras preexistentes esas propias estructuras generan algún tipo de resistencia al cambio. Pero en general hay una definición de avanzar en mayor participación, mayor descentralización, un rol cada vez más preponderante de los CPCs, con una modificación de su rol. Que pasaron de ser antes un rol administrativo, burocrático, y prácticamente de gestión de trámites que hoy con la pandemia y los avances tecnológicos muchos de los trámites se pueden autogestionar del propio celular. Entonces ¿Cuál es la nueva dinámica de los CPC? La nueva dinámica de los CPC es mecanismo de control, así área de inspectoría, áreas operativas y logísticas con los centros operativos. A cada CPC estamos dotando de un centro operativo, son máquinas,

camiones, cuadrillas, equipamiento, herramientas para resolver problemas operativos y logísticos a escala barrial. Entonces es lo operativo y el espacio público municipal en el que se canaliza y se exterioriza la participación. Es decir, el espacio que tienen las instituciones para ir buscando a través de los acuerdos, de los consensos, una mejor calidad de vida para cada uno de los vecinos de sus barrios. Entonces pasamos de un rol administrativo, burocrático.... de gestión de trámites, a un rol de inspectoría - operativo - y participativo.

9. ¿Qué balance hace de la gestión de las JPV?

Un balance positivo [en cuanto a haber logrado la constitución de las juntas en los catorce CPCs lo cual significa un avance sobre la inexistencia anterior] (...) el desafío por venir es que las distintas áreas del municipio y la política pública vayan interiorizando la lógica de las juntas hacia el municipio cada vez más. Que se vaya naturalizando que las decisiones son tomadas de manera participativa, consensuada, de manera consultada, y que sean las propias instituciones de la sociedad civil y de la comunidad organizada las que vayan marcando el rumbo de hacia dónde debe ir la gestión.

Entrevista al Director del CPC de Barrio Jardín, Abg. Marin Gisenow. Gestión Llaroya. 13/12/23

1. ¿Cómo funciona la coordinación horizontal o inter-áreas?

Funciona de una manera bastante aceptada, coordinada, no solamente intra CPC, sino también inter-áreas en la municipalidad. Y sumado a esto, que es muy valioso, también con las otras secretarías que hay, esto se ve fortalecido con la articulación con la Provincia, las empresas provinciales y agencias.

2. ¿Las JPV incrementan la legitimidad como mecanismo de participación?

Sin lugar a dudas, transparenta sistematiza y organiza la demanda del vecino hacia la municipalidad de Córdoba y la respuesta hacia el vecino. Queda documentado, se traza un plan de metas, un plan de acción y se va siguiendo. Hace más transparente el sistema y hace que sea menor la discrecionalidad a la hora de evaluar que políticas desarrollar.

3. ¿En el municipio en general hay abundante recurso humano pero pocos formados en participación?

Hay una gran experiencia en participación ciudadana en la municipalidad, ha sido pionera a nivel país. El nivel de formación de los agentes municipales es bastante alto. No sé si además de estar formados, están motivados a la participación. Estan muy comprometidos con la especificidad de áreas donde trabajan y no necesariamente eso hace que después participen en sus barrios, se involucren y sean multiplicadores de las acciones y las políticas. Creo que ahí hay una deuda pendiente, que podemos potenciarlos como agentes de la participación ciudadana.

4. ¿Como funciona cómo es el trabajo de los equipos técnicos a la hora de diseñar el plan de mejora distrital?

Los equipos técnicos vienen bien aclarados, bien distribuidos y bien especificados en la ordenanza. A la que vas a poder tener acceso por si surge alguna duda. Pero además te da cierta libertad por si surge alguna problemática particular en alguna

jurisdicción y se solicita que se vayan agregando esas comisiones para abordar distintos temas. Una que has surgido en estos últimos años de forma reiterada y es algo que hay que abordarlo fuertemente es el tema de la seguridad?

5. ¿Las JPV funcionan como herramientas de descentralización hacia los administrados y los territorios?

Sí, yo creo que sin duda acercan la oreja del municipio, los ojos del municipio a los barrios. Acercan el Estado a las problemáticas y por lo tanto si funcionan como un mecanismo para acerca la política y darle nuevas centralidades a las distintas barriadas que necesitan respuesta de manera conjunta a las barriadas, es decir que las JPV responden con resultados que benefician a más de un barrio. Generan nuevas centralidades, nuevos puntos de respuesta y abordaje.

6. ¿Considera que estamos ante una nueva forma de hacer política?

No sé si una nueva, pero sí la correcta. Es decir, salirse de la endogamia de la política y salir al encuentro del vecino, de la vecina. Porque en definitiva ahí está la problemática y ahí esta el voto para quienes amamos la democracia y necesitamos de la legitimación y el apoyo popular. La respuesta a los problemas es lo que genera en definitiva la legitimidad de un gobierno y el apoyo por tanto de un vecino, vecina, que se ve representado, escuchado y apoyado por ese gobierno.

7. ¿Cómo incide la política partidaria en la gestión diaria de las JPV? ¿Está presente?

Es importante, está presente. Las personas que están involucradas en la militancia partidaria tienen un nivel de compromiso con la realidad y con la sociedad superior a los de quienes no están involucrados, generalmente, no siempre. Nosotros evaluamos que vengan del partido que vengan, de la ideología que vengan, es positivo siempre que los vecinos estén involucrados y tengan cierta preferencia o vocación por el servicio público, por lo partidario. No obstante ello, le damos la misma importancia que a quienes no están involucrados en la política partidaria. Hay mucha gente que esta involucrada sí en la política institucional, en la política de los centro vecinales, de jubilados, en la política deportiva a través de los clubes y por supuesto que esa gente tiene un mayor nivel de compromiso a la hora de buscar respuestas.

Entrevista a la referente en participación ciudadana y vecinalismo Abg. Melina Duran, Presidenta del Centro Vecinal de Barrio General Bustos. Gestión: 2021 - Actual. 4/12/23

1. ¿Has participado en JPV?

Sí. Participé el año pasado desde el Centro Vecinal [en adelante CV]. Como ya estaba la comisión conformada e institucionalizada, convocaron al CV a participar de lo que fue el proceso del 2023 que culmina ahora en diciembre, de las JPV. Se convocó por CPC a los barrios que tienen ese CPC, en mi caso es Centro América. Y va el representante de cada CV (presidente, secretario, o tesorero) y allí contaron cómo iba a funcionar la JPV. Que teníamos que determinar y designar entre los barrios un representante para cada comisión (...) una vez que se conformaran y cada comisión tuviera un representante de cada barrio, nos íbamos a juntar a hablar sobre cuales son las demandas para empezar a armar proyectos y que eso se cumpla. La temática más solicitada era obra pública, el bacheo de calles, y el tema de la seguridad. En lo que es ambiente la mayoría de los

barrios tuvo una obra y mejora de plazas. En el caso del CPC Centro América las dos plazas que fueron totalmente refaccionadas fueron refaccionadas desde ambiente de la municipalidad sin que pase por JPV que fueron General Bustos y Alta Córdoba. Las demás plazas fueron abordadas desde el Presupuesto Participativo.

2. ¿Ves que en el funcionamiento de las JPV hay una coordinación horizontal o inter-áreas de la municipalidad y el CPC?

No considero que haya un trabajo articulado desde el CPC, las JPV y otras áreas de la muni. Sí noté que ese trabajo tiene eje en el CPC y la Secretaría de Participación Ciudadana y ellos brindan, desde su lugar y desde su secretaría, la solución o la respuesta conforme a lo que ellos pueden dar. No era tan nutrido el vínculo en temática de seguridad, que depende de la órbita provincial. Cuando surgió en la JPV la temática, la respuesta fue acotada o limitada a lo que se podía resolver desde la Secretaría, que para el vecino común, nosotros los de los CVs, pensábamos que se podía dar una solución más de fondo. Cada CV podía articular directamente con las comisarías que tienen a cargo la parte de seguridad de cada barrio y se podían plantear reuniones a futuro hasta poder enlazar con el Ministerio de Seguridad.

3. ¿Las JPV son una forma de participación institucionalizada que busca aumentar la legitimidad del gobierno o son una innovación en el modo de gestionar la ciudad?

Lo considero un mix de ambas. Porque hace que el vecino se involucre en la necesidad y la problemática que vive, y la aborde desde la participación. Porque si uno no participa, la gestión no va a dar la solución por sí sola. También la gestión necesita, frente a un propósito innovador que desee implementar, el aval del vecino.

4. En las JPV los recursos humanos que hay ¿alcanzan y están bien capacitados, o hay muchos pero no tan bien formados en el tema?

Sí, hay recursos humanos. No hay en mucha cantidad. Es muy específico cuando se hacen las reuniones, cuando se toman las comisiones y las temáticas, te diría que serían casi las mismas personas que están encargadas de las JPV y en pocos casos se sabe en profundidad la problemática real que se plantea en cada barrio. Faltaría para cada comisión, respecto de las áreas propias donde surgen las demandas, alguien que articule con quien esté a cargo de la JPV.

5. ¿Has participado en algún plan de mejora distrital?

Sí, en el caso del barrio nuestro, General Bustos, en lo que fue el corredor seguro de luminarias led, donde delimitamos lo que iba a ser, teniendo en cuenta las instituciones que lo rodean, los comercios, la necesidad de tomar un colectivo y que esté bien iluminado. Nosotros presentamos el proyecto y fue aprobado. Fueron colocadas las luces led en un parte del barrio que no las tenía y que era importante que las tuviera.

6. ¿Las JPV funcionan como un mecanismo de descentralización del gobierno local hacia los administrados y hacia los distritos?

Sí, se sobreentiende que ese es el mecanismo y cómo debería funcionar la descentralización de la administración [léase el gobierno] hacia un ente propio y hacia los vecinos, beneficiarios de su funcionamiento. Desde la experiencia... me parece que todavía no están... pienso que todavía le falta una vueltita de rosca, siento que el administrador

quiere y tiene el deseo de que con el vecino y lo más cercano que tiene funcione, pero desde la administración central no lo han potenciado al cien por cien.

7. ¿Estamos ante una nueva forma de hacer política?

Sí, de hecho es un principio de que se mantiene... Ahora la gente le dió un voto de confianza y de renovación a los principios que se instalaron en estos cuatro años. Creo que ha servido de base que se debe perfeccionar, falta. Que hay una nueva forma de hacer política en la que marcan la agenda los vecinos porque si esto fluye y hay una descentralización, los vecinos marcan la demanda y las problemáticas, y así la gestión que debe tener el municipio a la hora de ejecutar políticas públicas.

8. ¿Cómo está presente la política partidaria en las JPV, o no se hace presente?

Sí claramente aparece. Porque es imposible separar el rol de la gestión con el color político del que está gestionando. Quien está gestionando tiene un sentido de preferencia y pertenencia hacia quien está del otro lado, y debe gestionarlo. Porque tienen conocimiento de haber trabajado en lo partidario o por ciertos roces, o compartir cosas en común desde lo político partidario.

9. ¿Ves que la gestión va cambiando de una de tipo burocrática hacia una de tipo gerencial en las políticas participativas?

Para mí, la jerarquía se sigue imponiendo o manteniendo. Y en base a la buena eficacia y la buena eficiencia hay una jerarquía, la jerarquía sigue estando. No desaparece.

Análisis

De las entrevistas resulta un cúmulo de signos que dan cuenta del paso de un modelo burocrático a un modelo gerencial de gestión de lo público con limitaciones, se confirma en parte la teoría de García Delgado. Porque los instrumentos de participación ciudadana han sido re-ingenierados de manera tal que se fomente la participación ciudadana, haciendo de la gestión más flexible y descentralizada. Se afirma que sí hay una coordinación horizontal que se evidencia en que las JPV van definiendo prioridades y se va coordinando su implementación para el presupuesto subsiguiente.

Se observa que "la reforma institucional (...) favorece estas tendencias de reforzamiento de lo local" (García Delgado, 1997, p6) tal como lo expresa la respuesta uno de Juan Domingo Viola.

Cuando el Dr. Viola afirma que hay "poco recurso humano con alto conocimiento" en la secretaría de participación ciudadana, se podría interpretar que, por otro lado, hay mucho recurso humano con poco conocimiento en el municipio en general. Melina Duran coincidentemente expresa que no hay mucho recurso especializado en participación, sobre todo en las temáticas particulares de las comisiones. Cumpliéndose la hipótesis de García Delgado que "los recursos humanos en los municipios plantean la paradoja de tener exceso de personal y a la vez, falta de personal especializado" (1997, p9) Giesenow considera que los recursos son suficientes y bien formados.

Si bien las JPV funcionan como un mecanismo de descentralización del gobierno local hacia los administrados y hacia los distritos, tal como lo expresa la respuesta cinco del Dr. Viola y de Martín Giesenow. También hay que mencionar las limitaciones que

encuentran en la implementación que generan una percepción de insuficiencia como lo sostiene Melina Druan en la respuesta cuatro.

Viola sostiene que estamos “[a]nte una nueva forma de gestionar lo público(...) que tiene que ver con las políticas públicas de definición de manera asamblearia o participativa de cuál es el rumbo de la administración [léase el gobierno], de cuál es el rumbo de cada una de las áreas que intervienen. Incluso hasta la definición de manera participativa de los presupuestos subsiguientes”. Coincidentemente Melina Duran confirma esta percepción desde su rol de presidenta de CV. Se evidencia la afirmación de García Delgado que el proceso de descentralización “despolitiza y desalienta sobre la posibilidad de incidir en lo macro, y orienta la participación hacia aspectos más puntuales y fragmentarios” (1997, p7). Y Giesenow considera que es la forma correcta de hacer política.

Cuando Viola afirma que “hay actores que a lo mejor no son de la política partidaria que terminan influenciando y hasta a lo mejor definiendo políticas públicas” y que “en general no hay representación, [de la política partidaria] salvo los concejales forman parte de la junta” (pregunta siete) se confirma que “[e]n esta dimensión se produce el conflicto entre el surgimiento de la nueva esfera pública -basada en modalidades de participación social desde organizaciones vecinales y ONG’s de carácter autónomas vinculadas a agencias del Poder Ejecutivo-, y la política tradicional de los partidos” (García Delgado, 1997, p10). Aunque cabe mencionar que la política partidaria se cuele en la gestión y en el funcionamiento de las JPV al momento de obtener una respuesta pública como sostienen Duran y Giesenow, por el compromiso ciudadano que implica.

La pregunta cuatro del Dr. Viola revela que se confirma que “[s]e trata de pasar a gobiernos ‘abiertos e innovadores’ donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos” (García Delgado, 1997, p8). La respuesta cinco de Duran es coincidente en el sentido de que expresa el funcionamiento aceitado de las JPV y los planes de mejora distrital en los que ha logrado una respuesta pública favorable.

Lo anterior confirma que estamos ante un enfoque “de planificación participativa [que] replantea el planeamiento tecnocrático centralizado, ‘escrito’ y estático, comenzándolo a concebir como un instrumento de una nueva forma de hacer política de carácter concertada e interactiva. Un esquema donde planificación y gestión deben acercarse al máximo, donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar deben ser una operación casi fusionada” (García Delgado, 1997, p12). Y en el mismo sentido Viola responde a la pregunta ocho afirmando que un cambio de modelo de gestión, de uno burocrático hacia uno de tipo gerencial, en la gestión de las políticas participativas es la tendencia. Relativizado desde la percepción de la referente vecinal para quien la jerarquía permanece y se construye en base al mérito obtenido al lograr eficacia y eficiencia.

Así queda planteado el desafío: profundizar las lógicas de participación de la comunidad organizada para que lideren en el proceso de gestión de lo público.

Reflexiones finales

La Secretaría de Participación Ciudadana ha conducido con éxito un proceso de reingeniería institucional y cambio organizacional, intentado pasar de un modelo de gestión burocrático a uno de gestión gerencial. Esto se logra al modificar la legislación vigente y separar dos institutos diferentes que antes estaban confundidos en uno, y que no daban resultado.

Así se han separado las JPV, de los Presupuestos Participativos barriales. Con ello se ha consolidado el paso de un gobierno centralista a uno más descentralizado y flexible dado que la decisión sobre la política pública se hace de manera descentralizada y participativa. Se han abierto espacios para que la comunidad organizada, a través de sus instituciones, sea la protagonista de los procesos de política pública a nivel local.

Se confirma parcialmente la teoría de García Delgado con foco en la revalorización de la dimensión local en los procesos de descentralización. Se podría pensar junto con él que esto se debe a la incidencia de la globalización y la reforma del Estado en Argentina sobre los gobiernos locales.

Se ha creado una nueva esfera pública donde hay nuevos canales de participación de la ciudadanía que exceden a los partidos tradicionales y que entran en conflicto con ellos.

Nuevos liderazgos locales surgirán de esta nueva configuración de la oferta de política pública y su nueva dinámica de co-creación de políticas con las instituciones de la comunidad.

Queda planteado el desafío para los líderes gubernamentales de profundizar la dinámica participativa para que sea la regla al gobernar la ciudad. De esta manera se consideran alcanzados los objetivos propuestos y se realiza un aporte al conocimiento del instituto de JPV.

Bibliografía

ABALOS, M.G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. Cuestiones Constitucionales, núm. 8, pp. 3-45 Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México

DECRETO N° 563. Reglamento marco de funcionamiento de Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba. Disponible en: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/juntas-de-participacion-vecinal/marco-normativo-juntas-de-participacion-vecinal/3001> Última Consulta 29/10/22.

ECHAGUE, J. M. A. (1999). Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la constitución reformada. Revista Impuestos.

FRÍAS, P.J. (2000). Constitución la provincia de Córdoba comentada. La Ley, Bs. As.

GARCÍA DELGADO, D. (1997). Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Introducción. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ORDENANZA N° 11.448. De Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba. Disponible en: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/juntas-de-participacion-vecinal/marco-normativo-juntas-de-participacion-vecinal/3001> Última Consulta 29/10/22.

ORDENANZA N° 13.003 Modificatoria de la Ordenanza de Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba. Disponible en: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/juntas-de-participacion-vecinal/marco-normativo-juntas-de-participacion-vecinal/3001> Última Consulta 29/10/22.

ROFMAN, A. Y FOGLIA C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. Revista Estado y Políticas Públicas N° 5, pp. 41-61.