

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD VILLA MARÍA EN EL PERÍODO 2007-2022

PUBLIC POLICIES OF TERRITORIAL DECENTRALIZATION-DECONCENTRATION IN THE CITY OF VILLA MARÍA IN THE PERIOD 2007-2022

Santiago Altamirano

Filiación: Universidad Nacional de Villa María

MAIL: santialtamirano@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6899-4724>

Resumen

En este trabajo se analizan las políticas públicas de descentralización y desconcentración territorial del Municipio de Villa María en el período 2007 - 2022. Para ello se aborda, brevemente, el proceso de reforma del Estado en Argentina que trajo como consecuencia la disminución del Estado Nacional y el auge de los municipios. Posteriormente, se presentan precisiones en torno a la distinción entre descentralización y desconcentración ya que es importante realizar estas diferencias para comprender de manera más acabada estas estrategias. Luego, se formulan categorías entro de las cuales encuadrar las herramientas o iniciativas específicas que lleva o llevó a cabo el Municipio de Villa María dentro de su Plan Estratégico de Descentralización Municipal, el cual comenzó en el año 2007. Finalmente, se concluye con algunas consideraciones acerca de la importancia de estudiar estas iniciativas con el objetivo de proponer o profundizar este u otros proyectos de descentralización de la gestión pública municipal.

Palabras claves: estado, políticas públicas, ciudades medianas, descentralización y desconcentración, gestión pública

Abstract

This paper analyzes the public policies of territorial decentralization and deconcentration of the Municipality of Villa María in the period 2007 - 2022. For this, the process of reform of the State in Argentina is briefly addressed, which resulted in the decrease of the National State and the rise of the municipalities. Subsequently, clarifications are presented regarding the distinction between decentralization and deconcentration, since it is important to understand these differences to understand these strategies more fully. Different categories are then formulated within which to frame the specific tools or initiatives that the Municipality of Villa María carries out or carried out within its Strategic Plan for Municipal Decentralization, which began in 2007. Finally, it concludes with some considerations about the importance of studying these initiatives with the aim of proposing or deepening this or other projects of decentralization of municipal public management.

Keywords: state, public policies, medium-sized cities, decentralization and deconcentration, public management

Fecha de recepción: 19 de julio de 2022

Fecha de aceptación: 11 de agosto de 2022

Introducción

La década de los 90 en Argentina estuvo marcada por el proceso de achicamiento del Estado Nacional que, en rigor, comenzó en el año 1989 con la ley de reforma del Estado (ley 23696). Esta situación se profundizó en 1991 con la ley federal de educación (ley 24195), que transfería la gestión de las instituciones educativas primarias y secundarias a las provincias y, finalmente, se consolidó con la reforma constitucional de 1994. En este contexto muchas atribuciones de la órbita federal recayeron sobre los gobiernos provinciales que no contaban con el respaldo suficiente para encomendarse tamaña tarea de manera satisfactoria.

El gobierno de Córdoba, en paralelo y en sintonía con la coyuntura nacional, a cargo de Eduardo Angeloz promovió la sanción de la ley 7850 (1989), a partir de la cual se habilitó al Ejecutivo provincial a aplicar una reforma administrativa, la descentralización y la privatización de empresas provinciales (Natalucci, 2009). Pero es a finales de los 90, durante el gobierno de José Manuel de la Sota con la aprobación de las leyes de “Modernización del Estado” (Nº 8.836), de “Privatización del Capital Estatal” (Nº 8.837), la “Carta al Ciudadano” (Nº 8.835), de “Agencias Gubernamentales” (Nº 8.779) y la “Reforma de la Constitución Provincial 2001” que se consolida el achicamiento del Estado provincial.

En este marco, los municipios de mediano¹ y de gran tamaño debieron abandonar el tradicional esquema alumbrado, barrido y calles (ABC) y diseñar nuevas herramientas de gestión que les permitieran abarcar cuestiones de salud, educación, trabajo, o promoción del desarrollo, ya que estos se convirtieron en los primeros receptores de las demandas ciudadanas en el interior del país por el nivel de proximidad de los vecinos con el gobierno. Con los objetivos de abarcar de mejor manera el territorio municipal, acercar aún más las políticas públicas a los vecinos y transparentar la gestión algunos municipios comenzaron a descentralizar o desconcentrar la gestión.

A partir del año 2007 la ciudad de Villa María² comenzó un proceso de descentralización y desconcentración de la gestión municipal llamado Plan Estratégico de Descentralización Municipal que tuvo dos puntos de partida. En primer lugar, la creación de los denominados MuniCerca, espacios edilicios que funcionan dentro de un territorio delimitado, compuesto por una pluralidad de barrios y su creación es potestad del poder ejecutivo municipal y, en segundo término, se creó la Secretaría de Descentralización Territorial³ bajo cuya órbita se debían planificar e implementar diferentes políticas públicas orientadas a los diversos territorios. Este plan tenía como objetivo desarrollar “un proceso administrativo, político y social, mediante el cual, se transfirieron funciones, competencias y recursos desde una administración única hacia entes, ámbitos u organismos de menor jurisdicción territorial para desburocratizar la

¹ Según Rondinelli (1983) las ciudades medianas en Argentina son aquellas que tienen entre 50.000 hasta 1.000.000 de habitantes, mientras que las que exceden ese límite se consideran grandes ciudades.

² Villa María está ubicada en el centro geográfico del país y es cabecera del departamento San Martín de la provincia de Córdoba. Cuenta con 88.600 habitantes (según el Censo 2010), se halla dentro de la llanura pampeana donde no existen plegamientos y es parte de la denominada cuenca lechera, debido a la importante producción láctea de esta región.

³ Ordenanza 5903/2007

gestión municipal, aumentar y mejorar la calidad de los servicios municipales, haciendo la gestión más ágil y eficaz".⁴

En el presente trabajo se describen y analizan las políticas públicas de desconcentración y descentralización territorial en Villa María a partir de la implementación del Plan Estratégico de Descentralización Municipal. Para lo cual, se comienza con una serie de consideraciones teóricas que precisan el objeto de estudio de este escrito, a partir de las cuales se generan categorías dentro para encuadrar las diferentes iniciativas del gobierno municipal, posibilitando una clasificación de acuerdo a sus características particulares. Por último, se realiza un balance de esta experiencia en concreto que sirva para diseñar, implementar y evaluar proyectos de descentralización y desconcentración municipal.

La metodología empleada es principalmente de corte cualitativo. En primer lugar, se procedió a revisar bibliografía pertinente, principalmente autores que abordan este tipo de iniciativas, por ejemplo, José Luis Coraggio (1997) y Pablo Pirez (2003). También se abordó la cuestión del territorio desde una visión urbanística como son los casos de Fernando Carrión Mena (2019) y Eduardo Reese (2003), entre otros. Se llevó a cabo también el análisis documental a partir de fuentes formales del derecho, como las ordenanzas que reglamentan estas políticas públicas. Por otra parte, se analiza la entrevista realizada, para esta investigación, al primer secretario de descentralización territorial de Villa María y a diferentes funcionarios que han participado del diseño e implementación de políticas públicas, tanto de desconcentración como de descentralización territorial en la misma ciudad.

Consideraciones teóricas conceptuales: Municipio, autonomía, descentralización - desconcentración y barrio

El concepto de municipio puede abordarse desde dos perspectivas, desde la jurídico-política en la que se le comprende como el conjunto de instituciones públicas que constituyen el gobierno local y desde la sociopolítica y cultural, este es un asentamiento humano. Es menester que ambas propuestas se consideren para comprender que el municipio es uno de los tres niveles del Estado, es decir que es parte de un régimen político nacional y, también es el marco institucional más cercano a las comunidades.

Atendiendo al enfoque jurídico, en el derecho constitucional argentino se reconoce la existencia de los municipios, así como del concepto de autonomía municipal, en los artículos 5 y 123 de la carta magna, donde se enuncia:

Artículo 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el Sistema Representativo Republicano, de acuerdo a los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus funciones.

⁴ Ordenanza 5903/2007

De acuerdo con este artículo cada provincia dicta su Constitución cumpliendo la obligación de respetar los regímenes municipales. El artículo 123 de la Constitución Nacional, presente desde la reforma constitucional del año 1994, avanza sobre esta cuestión de la siguiente manera:

Artículo 123: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Como se lee en el Artículo 123 de la C.N. esta autonomía tiene cuatro dimensiones, a saber: institucional, vinculado con la capacidad de un municipio de dictar su propia normativa bajo la figura de la Carta Orgánica; política, es decir, la capacidad del municipio de elegir sus propias autoridades y su forma de gobierno; administrativa, referida a la gestión de los servicios públicos y otros actos administrativos; y, por último, la dimensión económica y financiera que estipula las facultades del municipio para imponer tributos, en general bajo la forma de tasas, y de administrar su gasto público.

Considerando la legitimidad jurídica que ostentan los municipios es que tienen la facultad de diseñar una estructura de gestión local, generando un entramado institucional en el que se formalizan subdivisiones territoriales. Para definir estas acciones emprendidas por los gobiernos locales, las categorías de descentralización y desconcentración suelen ser usadas como sinónimos. Entonces, es menester realizar una definición más específica de ambos conceptos para evidenciar sus diferencias.

A este respecto, Oscar Oszlak (2013) sostiene que “Descentralizar, como es sabido, significa transferir poder, cometidos y recursos a los gobiernos subnacionales de segundo nivel, y eventualmente, de tercer nivel.” (p. 1) mientras que “la desconcentración, por su parte, implica el traslado de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían de manera excluyente desde la Capital, a unidades organizativas localizadas en los estados subnacionales” (Oszlak, 2013, p. 2).

Como el caso que se aborda en este trabajo está vinculada al tercer nivel, es decir, a lo municipal, se adapta esta definición sosteniendo que descentralizar, en el ámbito local, significa transferir poder, cometidos y recursos a instituciones locales descentralizantes mientras que la desconcentración municipal implica el traslado de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían en el edificio central de la administración pública local a unidades de descentralización localizadas en los territorios descentralizados.

La diferencia fundamental en torno a estos dos conceptos es quien detenta el poder de decisión. Dentro de la lógica de descentralización uno de sus supuestos es que habrá una serie de cuestiones que ya no dependen de la oficina central, sino que será potestad de personas que, se espera, tengan una relación más cercana con la realidad concreta acerca de la cual se toma la determinación. Cuando se desconcentra, por otro lado, involucra la asignación de tareas antes reservadas al espacio central de la administración pública local en diferentes oficinas o instituciones en el territorio con más cercanía a los vecinos.

Teniendo en cuenta que el Estado Nacional se divide en provincias y estas en municipios, estos últimos necesitan una unidad territorial subordinada para implementar una política de descentralización-desconcentración. En Córdoba los municipios, como es el caso de Villa María, contienen una sola localidad. Por lo que la unidad territorial en torno a la cual se constituye la política de descentralización-desconcentración es el barrio. Entonces su concepto es central para la planificación local, ya que, por lo general, este proceso tiene como primera medida la subdivisión de la ciudad en zonas integradas por distintos barrios.

Los barrios son unidades territoriales con características particulares que integran una unidad territorial, la ciudad. A este respecto, Lucrecia Brunis (2011) sostiene que “en principio el barrio puede ser entendido como una parte integrante, pero a la vez diferenciado, de la ciudad [...] este no es la esencia de la vida urbana, es una parte que se constituye y alimenta de las dinámicas urbanas; aunque en sí mismo posee su propia coherencia y existencia” (Brunis, 2011, p. 43). Mientras que Lodoño García (2001) explica que “el barrio es una unidad urbanística identificable, un sistema organizado de relaciones a determinada escala de la ciudad y el asiento de una determinada comunidad urbana” (p. 3).

El barrio funciona como “modelador de la vida social o comunitaria, donde se dan actuaciones del ser humano como individuo y como ser social” (Lodoño García, 2001, p. 6) ya que es, en general, el primer espacio de socialización no formalizado de los sujetos que habitan las ciudades, además de la familia. Otro rasgo importante es su carácter habitacional, ya que es el lugar donde las personas tienen su vivienda, por ende, es un punto de retorno dentro de la rutina de los ciudadanos, aparte de quienes no poseen o alquilan u ocupan una vivienda estable.

El enclave municipal en los territorios: Los MuniCerca

Los MuniCerca no representan una política pública de descentralización, sino más bien de desconcentración, ya que estos “centros de gestión descentralizados”⁵ no son autónomos ni autárquicos ya que no eligen a sus directivos ni administran recursos económicos.

Cada uno consta de un espacio edilicio propio, que no está estandarizado, es decir, cada edificio cuenta con una infraestructura particular. También, poseen personal administrativo propio para el desenvolvimiento de las tareas cotidianas y, según sea el caso, personal perteneciente a otras áreas del municipio que acuden a realizar tareas específicas orientadas a las competencias de su respectiva cartera, por ejemplo, tutores o docentes de los programas de terminalidad educativa, tanto de primario como de secundario, que dependen de la secretaría de educación y realizan sus actividades en el espacio de los MuniCerca.

Durante los dos primeros años del plan (2007-2008) se crearon cinco MuniCerca, además de la implementación de la ordenanza de creación de los concejos barriales⁶ y el presupuesto participativo. En 2012 se amplió la llegada territorial con el

⁵ Ordenanza 5903/2007

⁶ Ordenanza 5988/2008

establecimiento de los MuniCerca seis y siete. Por último, en 2018, se inauguró el MuniCerca número ocho.

Tabla 1. Datos sobre los MuniCerca

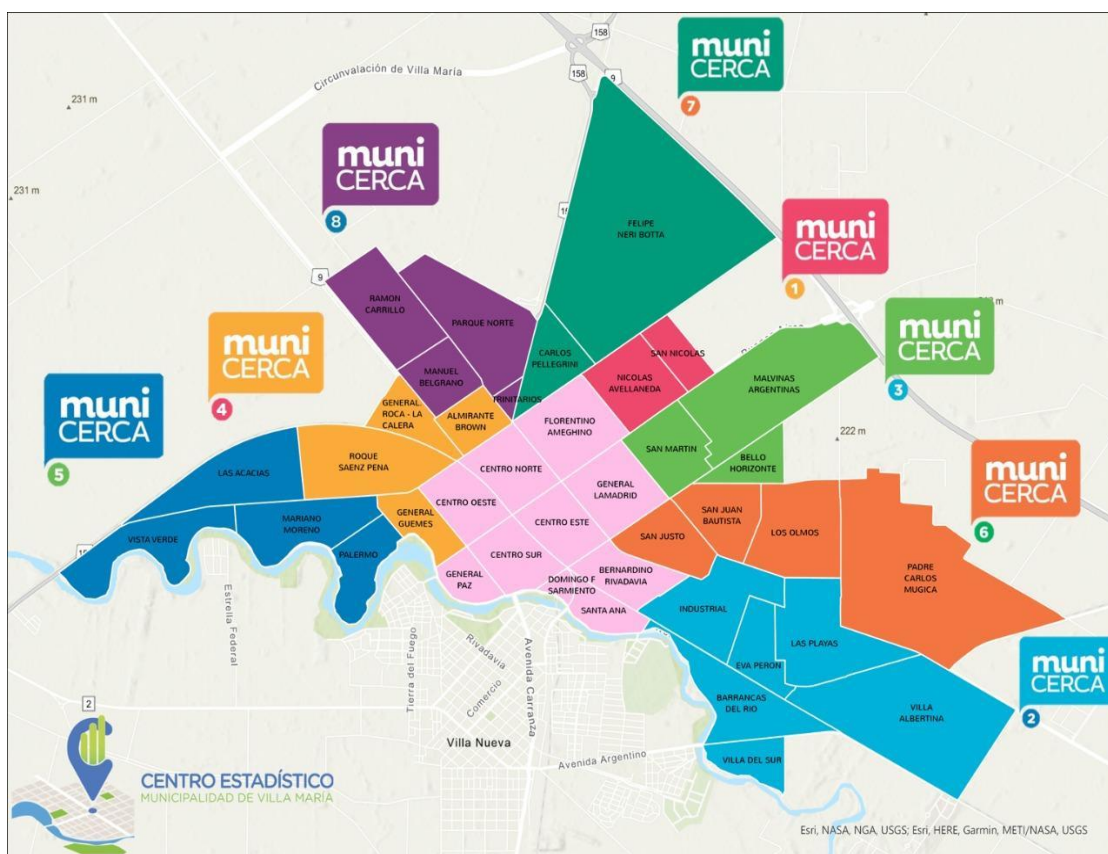
Número de MuniCerca	Año de fundación	Barrios que comprende actualmente
Municerca 1	2007	Nicolás Avellaneda - San Nicolás
Municerca 2	2008	Las Playas – Industrial - Barrancas del Río – Evita - Padre Pedro Mujica - Villa Albertina - Villa del Sur
Municerca 3	2008	Bello Horizonte - Malvinas Argentinas - San Martín
Municerca 4	2008	Roque Sáenz Peña - Almirante Brown - La Calera - Gral. Güemes
Municerca 5	2008	Mariano Moreno - Vista Verde – Palermo - Las Acacias
Municerca 6	2012	Los Olmos - San Juan Bautista
Municerca 7	2012	Felipe Botta - Carlos Pellegrini
Municerca 8	2018	Parque Norte - Trinitarios - Belgrano - Ramón Carrillo

Fuente: Elaboración personal. Centro Estadístico Municipal de Villa María

De esta manera 29 de los 37 barrios que componen la ciudad se encuentran dentro de la jurisdicción de uno de estos centros de gestión descentralizada, quedando excluidos los que se encuentran más próximos al Palacio 27 de septiembre⁷. La distribución geográfica de estas subdivisiones puede apreciarse en el siguiente mapa

⁷ Palacio de gobierno y sede central del poder ejecutivo de la ciudad de Villa María.

Figura 1. Mapa de Villa María con jurisdicción de los MuniCerca



Fuente: Centro Estadístico Municipal de Villa María

Si bien la Ordenanza N° 5903 (2007) nombra a los MuniCerca como “Unidades de gestión descentralizada” en este trabajo se considera más adecuado acuñar el término Unidad de Desconcentración ya que en los mismos se despliega gran parte de las políticas públicas ejecutadas por el Estado Municipal. Pero como sus autoridades carecen de autonomía y capacidad de decisión a la hora de delinear objetivos y prioridades que involucren partidas presupuestarias, asignaciones de personal, entre otras, es posible afirmar que no funcionan como espacios de descentralización, sino más bien de desconcentración administrativa y territorial del Municipio de Villa María.

En consecuencia, se sostiene que el MuniCerca es la política pública de desconcentración territorial que contiene al resto de las políticas públicas de desconcentración o descentralización, funcionando como una unidad de gestión física y administrativa.

Los tres enfoques de Desconcentración y Descentralización Territorial en Villa María

Se proponen tres enfoques a partir de los cuales englobar las políticas públicas de desconcentración y descentralización territorial dentro de la política homónima del municipio. Por un lado, la descentralización democratizante, en segundo lugar, la desconcentración administrativa de la gestión municipal y, por último, la participación

de las diferentes secretarías del Ejecutivo Municipal en las Unidades de Desconcentración. Lo que unifica a estos diferentes enfoques es que confluyen o han confluído en las unidades de desconcentración, es decir, en los MuniCerca, utilizándolos como punto de anclaje territorial. Estos enfoques se explican a continuación.

Instrumentos de gestión participativa y descentralización democratizante

Las Políticas Públicas de Descentralización Democratizante “prestan mucha importancia a institucionalizar el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, y para eso modifica los mecanismos de gestión de modo que se ligen más directamente las demandas sociales y el servicio público” (Coraggio, 1997, p. 43). En consecuencia, se hace hincapié en fomentar iniciativas donde los ciudadanos adquieren un rol activo en las diferentes etapas del proceso de una política pública. Un claro ejemplo de estas propuestas son los presupuestos participativos, sobre los cuales nos detendremos más adelante en este mismo apartado.

A lo largo de la obra de José Luis Coraggio es posible encontrar que la democratización viene ligada tanto a mecanismos de participación que acorten la brecha entre los ciudadanos y la toma de decisiones propia de las democracias representativas como a la capacidad de estos de utilizar recursos públicos para ejecutar decisiones sobre la comunidad. Un tercer elemento que es fundamental para esta propuesta es la capacidad de los territorios de generar recursos, es decir, contar con instancias descentralizadas de producción y no sólo de administración de bienes.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, si los ciudadanos de un territorio, además de producir bienes de uso o consumo, son parte de la producción de políticas públicas en espacios de participación directa no solamente se está redistribuyendo el poder político, sino que también se están generando nuevos poderes. En palabras de Coraggio:

No es un juego suma-cero en donde los que hoy detentan el poder público van a pasar una parte de ese poder a niveles inferiores en una jerarquía de centros de decisión, sino que se generan nuevos poderes que se agregan a los poderes existentes, que los balancean, que los contrarrestan y que, sobre todo, hacen a una suma de poder mayor. (1997, p. 2)

En el caso de Villa María es posible identificar dos políticas públicas de descentralización territorial con una perspectiva democratizante, estas son los Consejos Barriales y el Presupuesto Participativo. Ambas están vinculadas con la gestión Daniel Rivera⁸ que diseñó una tríada interrelacionada entre MuniCerca, Consejo Barrial y Presupuesto Participativo, en la que las tres iniciativas se retroalimentan y le dan sentido a “las hechuras” de una política pública pensada en un enclave democratizante y empoderamiento desde la participación de los mismos actores en el territorio.

⁸ Secretario de descentralización territorial de la Municipalidad de Villa María, entre 2007 y 2009

Los Consejos Barriales

Los Consejos Barriales se crearon en julio del año 2008 por medio de la Ordenanza N° 5988 (2008). En la misma se estipula que son “organismos no gubernamentales de participación ciudadana, de carácter consultivo y honorario”, es decir, que no se recibe remuneración por formar parte de los mismos ni tendría facultades ejecutivas ni legislativas.

En el artículo tercero se dictamina que estos organismos consultivos de cada barrio estarán integrados por:

- Centro vecinal, por medio de su presidente y dos miembros de la Comisión Directiva elegidos por esta.
- Un representante por cada entidad intermedia (instituciones que funcionan como intermediarios entre el Estado y los ciudadanos)
- Un representante por cada organización no gubernamental
- Un representante por cada cooperativa barrial, hogar para la tercera edad, cooperadoras escolares, institutos municipales (CAPS, por ejemplo).
- Un representante por cada iglesia
- Un representante por cada una de las instituciones deportivas o culturales
- Un representante de cualquier otra institución de bien público cuya actividad esté encaminada a mejorar la calidad de vida de las personas que habiten el barrio
- También pueden participar un número no mayor a diez vecinos que sean referentes de la comunidad. Para su inclusión deben obtener una aprobación del Consejo Barrial por mayoría simple

De este apartado se identifica que existe la posibilidad de conformar un Consejo Barrial diverso y plural, con representantes de diversas instituciones estatales o no estatales, productivas, religiosas, socio-comunitarias, etc. Por otra parte, la presidencia del Consejo Barrial está a cargo del presidente del centro vecinal, que es un organismo autónomo del poder ejecutivo municipal, al menos desde lo normativo.

En el Artículo N.º 2 de esta Ordenanza se detallan las finalidades de los Consejos Barriales, y en su primer inciso se plasma un postulado que da cuenta de la necesidad de pensar el vínculo entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, también plasmadas en la sanción de la Carta Orgánica de la ciudad oportunamente y en el apartado de los Institutos de Democracia Semi-Directa y puesta marcha de los mismos, posteriormente, como materia pendiente durante mucho tiempo.

En el mismo se estipula que una finalidad es “reconocer la institucionalidad de todos los actores del barrio”. Es decir, que tanto las instituciones estatales, por ejemplo los centros de atención primaria de la salud (CAPS), como las organizaciones reconocidas previamente por medio de figuras legales o con alcance constitucional, por caso las iglesias o centros vecinales, al igual que las organizaciones no formales pero que participan dentro de la dinámica cotidiana del territorio barrial como merenderos o comedores pasan a ser reconocidos por el Estado Municipal como actores válidos y legítimos para la planificación de las Políticas Públicas en la proximidad. Por tanto, la

jerarquía institucional dentro del ámbito del Consejo Barrial se *horizontaliza* entre los diversos actores barriales, al menos desde el punto de vista del reconocimiento, con la excepción del centro vecinal que posee mayor participación y la presidencia del órgano asambleario.

Se aprecia que la mayoría de los incisos donde se estipulan las finalidades y atribuciones de los consejos barriales les confieren un carácter consultivo, con limitaciones en torno a la toma de decisiones y ejecución autónoma de propuestas. Colaborar, informar, constituir y diagnosticar son los infinitivos que se destacan dentro de la ordenanza que los regula, y cuando se explaya sobre ejecuciones siempre es en vinculación directa con el poder ejecutivo municipal, con la importante excepción del artículo número siete donde se nombra al presupuesto participativo como parte de las competencias de los mismos.

Artículo 7: Presupuesto Participativo: El Consejo Barrial, coordina, conjuntamente con las autoridades de cada Muncierca y/o los equipos técnicos municipales designados para tal fin por el Departamento Ejecutivo Municipal el proceso de Presupuesto participativo que se implemente en la Ciudad de Villa María a los efectos de determinar prioridades en cada barrio⁹

El Presupuesto Participativo nutre al Consejo Barrial de un elemento importante a la hora de tomar decisiones en Políticas Públicas que es recursos monetarios para la concreción de las mismas. Sobre el presupuesto asignado dentro de este programa el Consejo Barrial tendrá la facultad de definir, con un acompañamiento del ejecutivo municipal, acciones orientadas al espacio barrial.

Proyectos de Presupuesto Participativo en Villa María

Para adentrarnos en la experiencia del Presupuesto Participativo en la ciudad de Villa María comenzaremos compartiendo algunas definiciones acerca del significado de esta Política Pública.

Podemos definir al Presupuesto Participativo como:

el resultado del desarrollo de una política pública concebida con base en una serie de acciones encaminadas a resolver problemáticas de carácter público, realizadas conjuntamente a través de sinergia entre gobierno-sociedad y cuyo resultado, de un modo u otro, ha ido fomentando una conducta de participación social con beneficios para ambos sectores (Mansilla, 2011, p. 37)

Por otro lado, la politóloga argentina Noelia Link sostiene que

El PP (presupuesto participativo) consiste en un proceso de intervención directa; permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal. Proceso orientado hacia la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables (Link, 2011, p. 1)

⁹ Ordenanza 5988/2008

Las Políticas Públicas de Presupuesto Participativo se financian con parte del presupuesto municipal, con montos que varían de acuerdo a la modalidad elegida a ser implementada y los objetivos que se persiguen. Laura Mansilla postula que dentro de este proceso se pueden identificar cinco dimensiones: Dimensión Presupuestaria y Financiera, Dimensión Participativa, Dimensión Normativa y Jurídico legal, Dimensión Espacial o Territorial, Dimensión Política y de Gobernabilidad (Mansilla, 2011, p. 38). En este trabajo se da particular importancia a la dimensión participativa, sosteniendo que debe considerarse “dimensión política-participativa”, quitándole el aparente monopolio de la práctica política al sector gubernamental o a los mecanismos y prácticas que sostienen la gobernabilidad, pero esta tarea se realizará en el apartado siguiente, donde se analizan las diversas estrategias de descentralización en Villa María.

Los procesos de Presupuesto Participativo tuvieron como punto de partida la experiencia de Porto Alegre en Brasil del año 1988. En la República Argentina los efectos de la crisis económica y política propiciaron que los gobiernos buscaran implementar políticas públicas que reconstruyeran el tejido social y la legitimidad de la política y nuevas fronteras entre el vínculo Estado y la ciudadanía, por ello a partir del año 2002 comienzan los primeros procesos y puesta en marcha en algunas ciudades de nuestro país, un caso emblemático es la ciudad de Rosario.

Tanto esta búsqueda de legitimidad como el ascenso de nuevos actores a la escena política potenciaron el desarrollo de estas iniciativas, de tal manera que, en el año 2007, una vez consolidada la tendencia al alza de municipios con presupuesto participativo se creó el Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP), que brindaba asistencia técnica, capacitación y generaba encuentros sobre la temática. El mismo era dependiente del gobierno nacional. En la ciudad de Villa María existen dos experiencias de Presupuesto Participativo sobre las cuales nos explayaremos a continuación.

➤ *Presupuesto Participativo 2008 - 2012*

Esta primera experiencia se llevó a cabo durante la segunda gestión de Eduardo Accastello¹⁰ y el comienzo del tercer mandato del mismo. El presupuesto participativo tiene como fundamento original la Ordenanza N° 5988 (2008) sobre la creación de Consejos Barriales, específicamente en el artículo número siete:

Presupuesto Participativo: El Consejo Barrial, coordina, conjuntamente con las autoridades de cada MuniCerca y/o los equipos técnicos municipales designados para tal fin por el Departamento Ejecutivo Municipal el proceso de Presupuesto Participativo que se implemente en la Ciudad de Villa María a los efectos de determinar prioridades en cada barrio.

La forma en que se llevó a cabo esta iniciativa fue aplicando la siguiente metodología que se extrae de la tesis de grado de Laura Mansilla (2011, p. 55):

¹⁰ Eduardo Accastello nació en La Palestina, Córdoba en 1962. Fue intendente de la ciudad de Villa María en tres ocasiones (mencionar periodos). Actualmente se desempeña en el cargo de ministro de Industria, Comercio y Minería de la provincia de Córdoba

- Primera Asamblea Barrial: Esta etapa consiste en reuniones de carácter plenario entre los vecinos de cada sector. Se realiza un diagnóstico estableciendo prioridades y la respectiva jerarquización de los problemas que demandan los vecinos.
- Formulación de Proyectos: Esta instancia consiste en la identificación de las ideas del proyecto y su formulación. Posteriormente, se elevará a la siguiente etapa el proyecto definitivo que es puesto a consideración de la Asamblea la viabilidad y factibilidad del mismo.
- Segunda Asamblea Barrial: Esta última etapa tiene como fin elegir democráticamente los proyectos que se ejecutarán y que tendrán asignada una partida en el presupuesto municipal y su posterior envío al Concejo Deliberante.

Las partidas presupuestarias se asignaban a partir del presupuesto general del municipio. Su monto era definido por el ejecutivo municipal. En el año 2008 la partida asignada fue de dos millones de pesos, en 2009 la misma aumentó hasta los tres millones de pesos, para el 2010 se incrementó a cuatro millones de pesos, mientras que en 2012 (último año de esta experiencia) el monto total fue de cinco millones de pesos. En el año 2011 se tomó la decisión de no realizar el Presupuesto Participativo bajo el argumento de que en un año de elecciones para renovar el ejecutivo y legislativo municipal podría verse perjudicada la transparencia del proceso.

La distribución del dinero tenía un criterio diferencial en base a la realidad socioeconómica y la distancia de los barrios de la ciudad con respecto a la zona céntrica, ya que los que integran el primer cordón (Ameghino, Centro Norte, Centro Sur, etc) tienen mayor acceso a servicios que aquellos que se encuentran en el segundo (San Justo, Roque Saenz Peña) y tercer cordón (Las Playas, Los Olmos, Las Acacias). Este criterio proporciona mayor parte del presupuesto a los barrios del segundo y tercer cordón.

Esta experiencia se llevó a cabo hasta el año 2012, ya que en el año 2013 se cambia la denominación y adopta el nombre de “Plan Trienal Participativo”, asunto sobre el que nos detendremos a continuación.

➤ *Presupuesto Participativo 2013 – 2014: Plan Trienal Participativo*

En el año 2013 se implementó en la Ciudad de Villa María el “Plan Trienal Participativo”, abandonando el antiguo formato de Presupuesto Participativo. Mariana Ruetsh (2016) quien trabajó en este proyecto durante la gestión de Javier Suppo como secretario de Gobierno y Descentralización, “con la necesidad de mejorar la política (presupuesto participativo), profundizándola y avanzando a mecanismos de participación y control de gestión más consolidada, se comenzó a implementar el Plan Trienal Participativo.” (Ruetsh, 2016, p. 1)

Esta nueva modalidad planteó que los vecinos ya no trabajen sobre un presupuesto limitado y asignado para debatirse en los concejos barriales, sino que tenían incidencia en trazar las prioridades de la gestión municipal. La Ordenanza N° 6740 del año 2013 rige el funcionamiento del Presupuesto Trienal Participativo. En la misma se plasman los objetivos de la iniciativa, estos son:

- Planificar el desarrollo físico, económico, humano y social de la ciudad de Villa María a corto, mediano y largo plazo.
- Facilitar la intervención de los referentes vecinales e institucionales en la identificación de los problemas prioritarios de cada uno de los barrios de la Ciudad y, sobre esa base, en la formulación de las expectativas y alternativas correspondientes.
- Asegurar mecanismos de rendición de cuentas para que los vecinos de la Ciudad puedan conocer las metas decididas por las autoridades municipales a partir de las prioridades y expectativas diagnosticadas previamente.
- Favorecer la información pública sobre los resultados logrados por la gestión del PTP (Presupuesto Trienal Participativo) como un medio de mejorar continuamente el proceso de planificación y rendición de cuentas.

En estos objetivos se plantea como base la experiencia de Presupuesto Participativo 2008–2012 y se apunta a mejorar algunas de sus facetas. Se indica como una prioridad aumentar la participación de los referentes o fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Es decir, luego de una evaluación de los déficits del proceso anterior, a entender de la gestión municipal, se decidió generar una propuesta tendiente a superar esas limitaciones.

Con respecto a la estrategia utilizada para la concreción de estos objetivos Mariana Ruetsch (2019) la describe a partir de cuatro instancias:

Primera instancia: Talleres de diagnóstico de prioridades y expectativas

Entre los meses de agosto, septiembre y octubre de cada año, se realizan “talleres de diagnóstico” en los barrios tanto descentralizados como no descentralizados de la Ciudad. En dichos talleres los referentes vecinales e institucionales identifican los problemas prioritarios de los barrios a los que pertenecen y, sobre esa base, formulan las expectativas de solución y las alternativas posibles al respecto.

Segunda instancia: Elaboración del Plan de Acciones

A partir de las conclusiones de los talleres de diagnóstico, en el mes de noviembre de cada año, el Departamento Ejecutivo Municipal elabora el Plan de Metas para el trienio siguiente. El Plan de Metas puede incluir: metas a ejecutar de acuerdo con los recursos y las competencias municipales; gestiones a realizar ante otros gobiernos municipales o comunales, el gobierno provincial y/o el gobierno nacional; metas a ejecutar asociadamente con otros gobiernos u organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Tercera instancia: Talleres de rendición de cuentas

Entre los meses de febrero, marzo y abril de cada año se realizan “talleres de rendición de cuentas” en los mismos barrios donde se realizaron los talleres de diagnóstico. En dichos talleres los secretarios del Departamento Ejecutivo Municipal responsables del cumplimiento de las respectivas metas informan: A. Las metas a lograr o logradas, en todo o en parte, de acuerdo con los recursos y las competencias municipales y/o asociadamente con otros gobiernos u organizaciones no

gubernamentales. B. Las gestiones a realizar, realizadas o en realización, entre otros gobiernos municipales o comunales, el gobierno provincial y/o el gobierno nacional y ante organizaciones no gubernamentales (empresariales o civiles).

Cuarta instancia: Elaboración del informe de avances

A partir de las conclusiones de los talleres de rendición de cuentas, en el mes de mayo, el Coordinador Técnico del Presupuesto Trienal Participativo elabora el Informe de Avance que debe enviar al Intendente Municipal y al Concejo Deliberante en el mes de junio de cada año. El Informe de Avance debe incluir: A. Un resumen de los talleres de rendición de cuentas: cantidad de talleres, realizados, referentes vecinales e institucionales invitados y participantes, días y lugares de realización. B. Un balance general de los progresos y si los hubiera, de las amenazas y/o debilidades para el cumplimiento en tiempo y forma de las metas previstas en el PTP.

Esta política pública, el Presupuesto Trienal Participativo, articulaba dos estrategias, una vinculada a la participación, a saber, el Presupuesto Participativo, y la otra referida a la transparencia en la gestión municipal, otorgando a la ciudadanía información para controlar los avances del gobierno, esta es el "Plan de Metas". Estos planes tienen como antecedente cercano el de la Ciudad de Córdoba, impulsado por la fundación "Red Ciudadana Nuestra Córdoba" quienes explican que este es "una herramienta que posibilita tener un conocimiento más preciso sobre el plan que pretende seguir un gobierno"¹¹. En el caso de Villa María, la ciudadanía era parte del debate de las prioridades con las que el Departamento Ejecutivo Municipal confeccionaba el Plan de Metas, mientras que en la experiencia capitalina es más bien concebido como. Para articular y hacer un seguimiento se creó hacia el interior del municipio la Coordinación de Instancias de Participación Ciudadana con vinculación con las secretarías que involucran las metas propuestas por los vecinos.

La desconcentración administrativa de la gestión municipal

La desconcentración administrativa de la gestión municipal y local refiere al proceso por el cual se acercan a los vecinos de los barrios alejados del centro las herramientas para tener un acceso más sencillo a diversos trámites y gestiones.

Con esta política pública se puede, por un lado, desconcentrar la gestión del edificio principal habilitando otros espacios para realizar los trámites, sin necesidad de que esto tenga un impacto en la distribución territorial de los edificios públicos, es decir que se desconcentre dentro de la misma zona céntrica. Por otro lado, esta desconcentración puede ser territorial, ya que además de posibilitar la realización de diversas tareas fuera del edificio principal existe, también, una desconcentración de las zonas céntricas a los barrios periféricos de la ciudad.

Estas estrategias de desconcentración refuerzan la conceptualización sobre los MuniCerca como unidades de desconcentración ya que es notoria una creciente importancia de estos como la referencia territorial del Municipio en los barrios desconcentrados. Su diseño y ejecución suponen generar las instancias necesarias

¹¹ Red ciudadana nuestra Córdoba. (s.f). ¿Qué es el plan de metas? <https://www.nuestracordoba.org.ar/plan-metas-gob>

para que la distancia entre las oficinas del Estado y los ciudadanos se achique, posibilitando apuntalar la presencia del municipio en el barrio.

Mientras la descentralización democratizante tuvo su máximo desarrollo en el período comprendido entre los años 2007 y 2011, con la conducción de Daniel Rivera primero y, luego, de Virginia Martí, la desconcentración administrativa de la gestión pública municipal se apuntaló durante la gestión de Hugo Fernández, entre los años 2012 y 2015.

Durante este periodo se inauguraron los MuniCerca número seis y número siete, mientras se llevaron a las sedes de estos y de los ya constituidos durante las gestiones anteriores una serie de elementos que permitieron realizar diversos trámites y gestiones en la proximidad de los barrios más alejados del centro. En muchos casos significó que dependencias del Estado Municipal, de algún otro nivel estatal o no estatal compartieran el espacio del MuniCerca. Las dependencias que comenzaron a funcionar en los MuniCerca fueron: el registro Civil, Correo Argentino, la Administración Municipal de Ingresos Públicos (AMIP), Anses y podía tramitarse el Boleto Educativo Gratuito.

1. Participación de las diferentes Secretarías del Ejecutivo Municipal en las Unidades de Desconcentración

La Desconcentración Territorial en el ámbito municipal no comprende, únicamente, la labor propia de la cartera creada con este objetivo. Ante todo, la desconcentración es una idiosincrasia que debe ser compartida por todas las áreas del Departamento Ejecutivo Municipal (Fabre; Paoletta). Este involucramiento permite una mejor sinergia institucional que potencia los alcances de la propuesta. En la ciudad de Villa María existen dos áreas que se han vinculado de manera más estrecha con la política de desconcentración territorial, su correspondiente subsecretaría y las unidades de desconcentración ubicadas en los barrios de la ciudad. Estas son Inclusión Social y Familia, por un lado, y, por el otro, Educación.

En el primer caso, el de Inclusión y Familia, los MuniCerca funcionan como punto de referencia del Estado Municipal en los territorios, principalmente de los barrios de sectores populares. En los mismos pueden tramitarse las iniciativas paliativas que tiene el Municipio para posibilitar el derecho a la alimentación, con la entrega de leche en polvo o los bonos de alimentos; el derecho al trabajo, por medio de bonos que se canjean por mercadería para producir alimentos; recargas de garrafa de gas; entre otras.

Sobre el segundo ejemplo, el de la secretaría de Educación, se destaca el Programa de Alfabetización, y Educación Básica de Jóvenes y Adultos. La diferencia radica en que mientras el trabajo de la Secretaría de Inclusión y Familia consiste en paliativos para enfrentar las carencias en torno a la satisfacción de derechos básicos, el Programa dependiente de la Secretaría de Educación consiste en una propuesta que busca garantizar desde el gobierno Municipal la satisfacción del derecho a la educación accesible y gratuita.

Programa de Alfabetización, y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (2016-2022)

Este programa reviste un interés particular para este trabajo por tres motivos. En primer lugar, por la importancia del mismo en cuanto a despliegue territorial y de recursos, en segundo lugar, por su vigencia y, en tercer lugar, de manera destacada, porque funciona, no de manera exclusiva, en los ocho MuniCerca con los que, al momento de ser redactado este trabajo, cuenta el Municipio de Villa María.

Este tiene como punto de partida el programa de terminalidad de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) que nació, en primer lugar, como una iniciativa orientada a la escolarización de los trabajadores no docentes de la misma. De la articulación de la UTN y el municipio se consiguió la homologación del título para los asistentes al mismo. El programa consiste en “implementar acciones tendientes a garantizar la escolaridad básica de la población joven y de adultos de Villa María.”¹² Para la realización del mismo existió una primera etapa de relevamiento de potenciales estudiantes. En este caso, se utilizaron datos del censo 2010, padres y madres cuyos hijos asistían a las guarderías de los Centro de Promoción Familiar, los datos de los trabajadores de la Municipalidad de Villa María, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares y los disponibles en los Centros de Asistencia Primaria de Salud.¹³

Con estos datos se segmenta a los potenciales estudiantes por barrio de residencia, concluyendo en que los barrios de sectores populares, principalmente del tercer anillo de la ciudad eran los que poseían mayor necesidad de satisfacer el derecho a la educación. Al notar esta distribución territorial se decidió proponer a la subsecretaría de descentralización territorial la posibilidad de articular el Programa de Alfabetización, y Educación Básica de Jóvenes y Adultos con el anclaje territorial que el municipio construyó con los MuniCerca. Estos sirvieron, y sirven, de espacio físico para el desarrollo de las actividades educativas.

Posteriormente se procedió con “la convocatoria a docentes, para la realización de tareas de enseñanza. Se convocó también a estudiantes de Institutos de Formación Docente y estudiantes universitarios para realizar tareas de acompañamiento en las distintas experiencias educativas.”¹⁴ Actualmente trabajan en el programa: 50 tutores docentes, que se encargan de las tareas de enseñanza; 40 tutores estudiantiles de institutos de formación docente y de la Universidad de Villa María para acompañar a los estudiantes del programa no sólo en la faceta educativa, sino también le ayuda con otras problemáticas extracurriculares; 8 promotores territoriales, uno por MuniCerca, que se encargan de difundir el programa y de sostener un seguimiento sobre los estudiantes que lo abandonan.

Conclusiones

Las políticas públicas de descentralización y desconcentración son herramientas importantes para la modernización de la gestión pública en pos de ciudades participativas, transparentes y equitativas. Sin embargo, es necesario que se

¹² Ordenanza 7027/2016

¹³ P. Ghione, Coordinador del Programa Municipal de Terminalidad Educativa para jóvenes y adultos, entrevista, 15/10/2019

¹⁴ P. Ghione, Coordinador del Programa Municipal de Terminalidad Educativa para jóvenes y adultos, entrevista, 15/10/2019

desarrollen de manera planificada ya que para cumplir sus objetivos estas no se restringen solamente a la reasignación de tareas o a la radicación de ventanillas de atención al ciudadano, sino que involucran un cambio de paradigma en la organización de la administración pública y en el vínculo entre gobernantes y gobernados. Este reordenamiento no solo otorga la posibilidad de mejorar las prestaciones del Estado hacia los ciudadanos, en términos de acercar la gestión pública al vecino, también permite involucrar a las organizaciones de la sociedad civil y a los habitantes de los barrios en las discusiones sobre su territorio cotidiano.

El Plan Estratégico de Descentralización de la municipalidad de Villa María tuvo, hasta el momento, tres etapas marcadas por los enfoques que el ejecutivo le imprimió a las diferentes medidas. En una primera etapa se puntualizó sobre el despliegue territorial de la infraestructura municipal a partir de la creación de los MuniCerca y de generar instancias de gestión participativa de la mano de los consejos barriales y el presupuesto participativo con fondos directos. En una segunda instancia, entre 2011 y 2015, se hizo hincapié en llevar a los barrios periféricos mayor oferta de trámites para descomprimir las oficinas centrales del municipio y facilitar el acceso de los vecinos a algunas gestiones. Finalmente, en la etapa que comienza en 2015 hasta la actualidad, se focalizó en la articulación del área encargada del Plan con otras áreas del Poder Ejecutivo Municipal.

La experiencia de Villa María y sus modificaciones a través de los últimos años permite reflexionar acerca de los alcances de estas propuestas a la hora de pensar una gestión municipal de ciudades intermedias, corriendo el foco de los experimentos ensayados en las grandes urbes, como son los casos de Rosario o Porto Alegre, en Brasil. Es importante extraer los saldos positivos de las diferentes políticas públicas implementadas para futuras experiencias, así como también indagar en las limitaciones para proponer alternativas de solución a las mismas. Por otro lado, generar algunas aclaraciones conceptuales otorga mayor precisión para futuras investigaciones vinculadas a la misma área temática.

Referencias bibliográficas

- Brunis, L. y Gonzalez, G. (2013). *Los pies en el barrio*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María
- Carrión Mena, F., & Dammert-Guardia, M. (2019). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: CLACSO.
- Coraggio, J. L. (1997). *La descentralización. El día después...* Buenos Aires, Argentina.
- Hernández, M. A. (2003). *Derecho Municipal*. México DF: instituto de investigaciones jurídicas.
- Iturburu, M. S. (2003). *Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Laspasini, C. y Ruetsh, M. (2016). *Plan Trienal Participativo Villa María 2013-2014. Análisis de una nueva estrategia de participación ciudadana*. 2º Jornada de Desarrollo Local y Regional. Universidad Nacional de Villa María.

Link, N. (6-8 de julio de 2011). *El Presupuesto Participativo en la Argentina*. Sexto Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Argentina

Londoño García, D. (2001). *El Barrio, ¿una dimensión incomprendida?* Manizales, Colombia, Revista académica e institucional de la UCPR, 59: 11-15

Mansilla, M. L. (2011). *Sociedad Civil y presupuesto participativo en Villa María*. Villa María, Argentina.

Ozlack, O. (2013). *Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de la gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Montevideo.

Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento de rol del municipio y desarrollo con equidad*. Lima: Lincoln Institute.

Ruetsch, M. (2019). *Plan Trienal Participativo Villa María 2013 - 2014. Análisis de una nueva estrategia de participación ciudadana*. Villa María, Argentina.

Tapia, V. (2013). *El concepto de barrio y el problema de su delimitación*. Bifurcaciones, 12: 18-30

Yañez, J. (2017). *Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades pequeñas y medianas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Fuentes documentales

Carta Orgánica de Villa María. (1996). Extraída de http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Legislacion/Provincial/Cordoba/Municipios/Cartas_Organicas_Municipales/Villa_Maria_COM_2002.pdf

Concejo deliberante de Villa María. Obtenido de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/>

Constitución de la Nación Argentina. Córdoba. Editorial Yammal. 2012

Constitución de la provincia de Córdoba. Córdoba. Editorial Yammal. 2012

Municipalidad de Villa María. Obtenido de <https://www.villamaria.gob.ar/municercas>

Entrevista

Ghione, P. (Agosto de 2019). AUTOR/A