

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 13 Número 3 Volumen 19 Octubre 2013

**La descentralización política híbrida. El caso de Ciudad
Autónoma de Buenos Aires**

Alicia Celina Olivieri Alberti

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 13 N°3 Volumen 19 - Octubre 2013

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (1)

Decano Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación y Doctorado
Mg. Adrián Ramos

Subsecretaria de Investigación y Doctorado en Contabilidad
Dra. Elsa Beatriz Suarez Kimura

**Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión**
Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Gustavo Blutman

(1) Autoridades a fecha 2017, momento de normalización de los documentos de trabajo CIAP

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA

La descentralización política híbrida. El caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alicia Celina Olivieri Alberti*

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

La descentralización política híbrida. El caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alicia Olivieri Alberti

1. INTRODUCCION

En el presente trabajo nos proponemos realizar un análisis de la política de descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. Dada la amplitud del tema, nos vemos obligados a limitar temporal y conceptualmente el interés de nuestro estudio. Por ello, del abanico de problemas y situaciones que se desprenden del tema global señalado, nos concentraremos en el estado actual de la *cuestión* caracterizando fundamentalmente la toma de posición de los distintos actores involucrados y el grado de resolución alcanzado.

Asimismo, nos proponemos dar respuesta a una serie de interrogantes entre los cuales se destacan el objetivo principal del proceso de descentralización iniciado en la Ciudad de Buenos Aires, el grado de descentralización que se pretende alcanzar, los mecanismos que se proponen implementar para hacer viable tal objetivo, la verdadera importancia atribuida a la participación ciudadana -aspecto que frecuentemente es presentado como central e inherente a todo proceso descentralizador- y los criterios utilizados en la delimitación territorial de las futuras comunas.

Para abordar adecuadamente el problema planteado, deberemos cumplimentar una serie de pasos previos necesarios e imprescindibles, que a su vez nos permitirán evitar la dispersión de las interpretaciones posibles del lector -tarea por cierto difícil en el análisis de lo social. En primer lugar, precisaremos una serie de conceptos propios de marco de análisis que utilizaremos a lo largo del trabajo. En segundo lugar, enfocaremos brevemente el tema de la descentralización de la gestión, desde un punto de vista estrictamente teórico, diferenciándolo de otros temas conexos como la desconcentración administrativa y la supuesta democratización que el aumento de la participación ciudadana parece conceder al proceso.

Luego realizaremos una síntesis de la etapa previa del problema que estamos tratando, señalando las diferentes etapas atravesadas hasta llegar al momento en que se centra nuestro análisis. Esta descripción será de suma utilidad para situar al lector en el marco del proceso real, a la vez que para ampliar la perspectiva temporal acerca del comportamiento de algunos actores.

Finalmente, nos concentraremos en el estado actual de la cuestión, para lo cual como ya mencionamos, tomaremos en consideración el tratamiento de los proyectos de ley de comunas presentados durante los años 2000 y 2001 y la postura adoptada por los diversos actores involucrados en el proceso.

Al respecto corresponde realizar una consideración. El presente trabajo constituye un avance de una investigación iniciada a fines del año 2001. El período de investigación definido en aquella oportunidad era el comprendido entre los años 1996 y 2001, habiéndose acotado el análisis a los proyectos presentados durante el mismo. Sin embargo, dado el particular dinamismo que ha adquirido el proceso en estudio, la ausencia de resolución de la *cuestión* ha provocado el vencimiento legislativo¹ de muchos de ellos y la presentación de otros nuevos. Por tal motivo, y con el objeto de ampliar el análisis acerca del comportamiento de los actores, habida cuenta de que no se han incorporado grandes modificaciones en los proyectos en tratamiento, hemos decidido incorporar una síntesis de lo acontecido durante el año 2002 hasta el presente.

2. NOTAS METODOLÓGICAS

Como marco teórico para nuestro trabajo, utilizaremos el enfoque propuesto por Oszlak y O'Donnell² para el análisis de las políticas públicas. A diferencia de otros tipos de estudios que se concentran, unos en el *por qué* de la adopción de una política, poniendo un fuerte énfasis en la esfera de los *inputs* (énfasis que por cierto resta consideración a la posible autonomía de la acción estatal en la toma de decisiones), otros en los posibles *impactos* de una política (enfoque opuesto al anterior, razón por la cual se desentiende de los orígenes que explican el surgimiento de una política, niega toda influencia significativa fuera de la propia política estudiada, así como también limita la identificación de los impactos reales, desconociendo prácticamente la existencia de impactos secundarios o indeseables), el enfoque propuesto por los autores, busca rescatar el dinamismo y la complejidad inherente a todo proceso de formulación e implementación de políticas estatales. Es decir, analiza el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de una *cuestión*. Para ello toma en consideración al Estado y a los distintos actores involucrados, buscando identificar las tomas de posición de los mismos, los recursos utilizados y puestos en juego, los posibles conflictos y coaliciones y el grado de autonomía y poder de cada uno de ellos, lo que permite lograr una interpretación más profunda del proceso de interpenetración existente entre las esferas del Estado y la Sociedad, objetivo final del enfoque de análisis propuesto.

Previamente a introducirnos de lleno en nuestro problema, será necesario especificar una serie de categorías conceptuales implicadas por el modelo señalado, categorías que luego serán retomadas en nuestro análisis empírico. Nos referimos a conceptos tales como *cuestión*, *política estatal*, *toma de posición*, *resolución de una cuestión*, los cuales serán centrales para el abordaje del problema que nos ocupa.

¹ Los proyectos de ley tienen un plazo de dos años para su tratamiento, cumplido el cual pierden su vigencia.

² Ver Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984)

Se considera *cuestión* a todo asunto, necesidad o demanda *socialmente problematizada*. Es decir, del abanico de necesidades y demandas presentes en una sociedad en un determinado momento histórico, algunas de ellas son visualizadas por ciertos actores como susceptibles de ser satisfechas, y por ello son incorporadas a la *agenda* de problemas socialmente vigentes. Toda cuestión posee un *ciclo vital* que se extiende desde la *problematización social* hasta su eventual *resolución*, es decir, su desaparición como tal³. A lo largo de este proceso, los diferentes actores involucrados van tomando una posición en función de sus intereses y sus recursos disponibles. La *toma de posición* es aquella manifestación de las preferencias de los distintos actores por razones de interés, valores, etc. Vale aclarar que para el modelo propuesto interesan aquellas cuestiones respecto de las cuales el Estado *toma posición*. Es decir, dentro del espacio problemático de la sociedad, el Estado elige algunas cuestiones a las que intenta dar resolución⁴.

En este marco, se entiende por *política estatal* aquella toma de posición por parte del Estado, que intenta alguna forma de resolución de la cuestión. Más precisamente *"un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil."*⁵

Será importante para nuestro análisis tener en cuenta que la toma de posición por parte del Estado puede implicar tanto acción como omisión. Una posición activa implica desde iniciar la cuestión, legitimarla, acelerarla o también bloquearla. En relación con la inacción, el Estado puede decidir esperar a que las posiciones del resto de los actores y aún la cuestión misma se encuentre más definida, puede dejar que el problema se resuelva en la arena privada, o considerarla la mejor alternativa de entre las posibles.

Otro elemento a tener en cuenta, es la imposibilidad de considerar al Estado como un actor monolítico, advirtiendo la red de relaciones complejas que puede tejerse en su interior, basada en una desigual distribución del poder -formal e informal- que multiplique tanto las posibilidades de interacción con el resto de los actores implicados, como las vías de resolución de la misma.

El modelo de análisis nos obliga a considerar el período previo al surgimiento de la cuestión. En este punto se debe indagar acerca de quién la reconoce como problemática, cómo se difunde la visión, quién y sobre la base de qué recursos

³ Sin que ello implique que haya sido solucionada en sentido sustantivo. La coerción física de aquellos que plantearon la cuestión puede ser considerada una forma de resolución.

⁴ En muchas oportunidades no es el Estado el que libremente elige, sino que las propias demandas ciudadanas exigen a las autoridades que tomen un determinado asunto como problema. Es posible también, identificar cuestiones que se originan en la capacidad de iniciación autónoma por parte del Estado, es decir cuestiones que no necesariamente reflejan demandas o inputs de la sociedad civil.

⁵ Oszlak y O'Donnell, op.cit., pág. 112.

logró convertirla en cuestión. Esto permite evaluar el poder relativo de los actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, las alianzas y conflictos posibles y las estrategias de acción política.

Resumiendo, este enfoque propone privilegiar el proceso de resolución de la cuestión, poniendo un especial acento en aquellas respecto de las cuales el Estado toma posición. Bajo este supuesto, analizar una política pública supone recrear el ciclo de vida, tomando en consideración la toma de posición del resto de los actores que intervienen e interactúan, sus estrategias de acción política y los recursos puestos en juego hasta su eventual resolución.

3. LA DESCENTRALIZACION COMO POLITICA PUBLICA

El tema de la descentralización de la gestión como medio para aumentar la eficiencia y eficacia de una gestión, o como mecanismo para acercar la toma de decisiones al ciudadano y de esta forma motivar su participación, ha adquirido en los últimos años una destacada centralidad, obligando a académicos y políticos, funcionarios y ciudadanos, a analizar o por lo menos conocer y tener en cuenta, algunas de sus principales premisas.

Con frecuencia se apela a la noción de *descentralización* como un medio eficaz para mejorar la relación Estado-Sociedad. En general esta afirmación se relaciona más con procesos de descentralización implementados en un nivel superior de gobierno, por los cuales se transfieren determinados servicios a niveles inferiores⁶. Sin embargo, el caso que nos ocupa aquí implica un proceso de descentralización intramunicipal⁷, con características peculiares⁸.

La división de la Ciudad de Buenos Aires en Comunas es presentada como un proceso de descentralización política y territorial, íntimamente ligado a mecanismos de participación popular. En este punto desarrollaremos los principales elementos conceptuales implicados en tal suposición, diferenciando los conceptos de descentralización, desconcentración y delegación -frecuentemente confundidos entre sí- lo que resultará de utilidad para la posterior comprensión del problema que nos ocupa.

En muchas oportunidades la *descentralización* es propuesta como un instrumento fundamental para optimizar una gestión gubernamental. Sin embargo, con frecuencia es confundida con una simple *desconcentración* de funciones.

⁶ En nuestro país se han dado procesos de descentralización de servicios de Nación a provincias y de provincias a municipios. Los casos de salud y educación constituyen los ejemplos paradigmáticos.

⁷ Si bien el status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires nos impide identificarla con un municipio. Siguiendo a Sabsay (1996) el régimen de la Ciudad de Buenos Aires pareciera acercarse al de los municipios con semiplena autonomía.

⁸ La descentralización como política pública ha sido considerada -en el marco de los procesos de reforma y modernización del Estado- como distintiva de las llamadas reformas de primera generación. Para ampliar ver Oszlak (1997)

Descentralización política y desconcentración administrativa implican ciertamente procesos diferentes. En términos generales, la desconcentración administrativa alude a una descentralización funcional de carácter sectorial, sin autonomía decisional. Muchas veces agiliza y flexibiliza la gestión pública mediante la creación de entes con autonomía limitada, acercando ciertos aspectos de la misma a la ciudadanía. Entonces, la desconcentración pretende únicamente crear unidades de gestión más pequeñas, sea para facilitar la organización interna de la Administración, o para acercarla a los usuarios o vecinos. Como nos explica Borja *“Se habla de desconcentración cuando sólo da lugar a la creación de un servicio o de una unidad operativa que es un instrumento del organismo desconcentrador, es decir, que no pretende representar a la sociedad del territorio en el que actúe, ni tiene autonomía en su funcionamiento.”* (Borja,1987)

La *delegación*, por su parte, consiste en la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizadas y por el tiempo que determine el cuerpo legal.

La *descentralización política* en sentido amplio, hace referencia en cambio a tres cuestiones fundamentales: el traspaso de competencias y atribuciones de una unidad superior a una o varias inferiores con capacidad de decisión autónoma, la transferencia de recursos y la posibilidad de elección directa de los decisores por parte de los ciudadanos locales.

De esta forma, la diferencia entre descentralización y desconcentración administrativa reside fundamentalmente en las atribuciones reconocidas y el grado de autonomía de las unidades descentralizadas. Dicha autonomía se relaciona no sólo con los recursos, sino también con el reconocimiento jurídico y la independencia política de las unidades descentralizadas.

El debate generado en torno a estos temas es muchas veces confuso. Los términos se utilizan sin la necesaria claridad conceptual, de manera que las nociones implicadas por unos y otros se entremezclan, lo cual impide obtener conclusiones que enriquezcan la discusión.

A su vez, se vincula la *descentralización* con la *democratización* como procesos paralelos y relacionados de manera necesaria, lo que conduce a considerar la participación ciudadana como elemento implícito de la primera. Desde este punto de vista, la descentralización pareciera constituir un mecanismo para favorecer la democracia. Se dice que la participación ciudadana puede adquirir una dimensión más real en un gobierno descentralizado en órganos que el vecino identifique como suyos.

Otra vez Borja nos amplía: *“con la descentralización se pretende conseguir una representación de la sociedad en el nuevo organismo que recibe atribuciones y recursos que ejerce y utiliza con autonomía. Se parte de la consideración de que en el territorio sobre el cual se descentraliza hay una colectividad con intereses propios. La descentralización pretende entonces asegurar una gestión más*

democrática, que será también más eficaz al adecuarse mejor a las necesidades de los usuarios y receptores de los servicios y prestaciones públicas.” (Borja,1987)

A esta altura, vale la pena llamar la atención acerca de que si bien son dos procesos que están íntimamente relacionados, no se implican de manera necesaria. Pueden darse casos de descentralización política, sin el consiguiente aumento de los canales efectivos de participación ciudadana, tanto en la etapa de formulación de decisiones, como en las de ejecución o de control. Por lo tanto, la voluntad política de vincular la descentralización con la participación, debe expresarse en forma explícita, a la vez que debe generar los mecanismos necesarios para motivar la efectiva participación ciudadana. No debemos olvidar que los procesos de descentralización constituyen transformaciones de una envergadura tal, que requieren no sólo cierta adaptación social, en el sentido de que la simple modificación de las estructuras institucionales no genera en forma automática los comportamientos sociales que se esperan, sino también la demanda ciudadana, para que el proceso global adquiera real sentido.⁹ En estos procesos se hallan implicados distintos actores, entre los cuales se incluyen no sólo los ciudadanos en forma individual, sino otros de carácter colectivo, principalmente grupos de interés y partidos, que en conjunto pueden ofrecer algunas resistencias y ejercer su poder de bloqueo mutuo. La burocracia puede también *“jugar en contra”*, obedeciendo la natural tendencia al mantenimiento de las estructuras. (Von Haldenwang, 1990)

Respecto de la participación, tampoco es posible esperar una respuesta ciudadana inmediata. En otros países de América Latina, diversos movimientos populares se han manifestado a favor de la misma. En cambio, en el caso argentino el reclamo no ha sido tan claro. Por otra parte, *“buena parte de las poblaciones latinoamericanas no reclaman tanto participación en el sistema de decisiones, como satisfacción de necesidades mínimas”*. (Arocena, 1991)

Si bien desde hace tiempo existen distintas asociaciones vecinales que se organizan en función de temas específicos, y el nivel de asociacionismo que se verifica en la gran cantidad de clubes de barrio y agrupaciones de diverso tipo es importante, no hay señales de movilizaciones populares en reclamo de una mayor intervención en el gobierno de la ciudad¹⁰.

⁹ *“La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente, si se quiere lograr efectos reales de descentralización del sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por la reforma político-administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder.”* (Arocena,1991)

¹⁰ En su momento fue significativo el silencio ciudadano respecto de la demora en el primer llamado a elecciones para elegir al Jefe de Gobierno porteño, así como para la elaboración del estatuto organizativo de la Ciudad. Actualmente, la división de la Ciudad en Comunas y la elección de las Juntas Comunales, no parece ser una preocupación extendida al conjunto de la ciudadanía local.

En los siguientes puntos, intentaremos dilucidar la noción de descentralización subyacente en el proceso que tiene lugar en la Ciudad de Buenos Aires, así como también sus vinculaciones con la participación ciudadana.

4. LOS ORIGENES DE LA CUESTION

Como ya comentamos, cuando un *asunto* comienza a formar parte de la agenda social, es decir muchos actores consideran que se puede decir o hacer algo respecto de él, se convierte en una *cuestión*. En el caso que estamos estudiando, cabe preguntarnos acerca de los antecedentes de nuestra cuestión, quién la reconoce y plantea como problemática; cómo se posicionan los diferentes actores en torno a la misma; y cuáles son los recursos que disponen para hacer viable tales posturas.

En este punto trataremos los antecedentes de la política de descentralización, recuperando la inauguración del debate acerca de las posibilidades de descentralización política en la Ciudad -en el marco de la Convención Estatuyente del año 1996-, llegando hasta la primera gestión de gobierno autónomo que tuvo la Ciudad.

4.1 LA CONVENCION ESTATUYENTE¹¹

A partir del nuevo status institucional de la Ciudad de Buenos Aires, adquirido luego de la reforma constitucional de año 1994, se abrió un escenario propicio para la multiplicación de reflexiones acerca de la nueva forma de organización que debía darse la Ciudad, al reconocérsele la posibilidad de que organizara sus propias instituciones.

En este contexto, la propuesta de implementar un proceso de descentralización en la Ciudad, encontró numerosos seguidores que consideraron oportuno instalarla en el centro del debate. Este consenso se tradujo en un conjunto de proyectos que los distintos partidos políticos fueron instalando paulatinamente en la arena del debate. Sin embargo, este consenso básico acerca del concepto global, distaba de ser equivalente en los detalles más puntuales en torno de las características específicas del proceso descentralizador.

Estas diferencias fueron puestas de manifiesto en las discusiones desarrolladas en el seno de la Convención Estatuyente, cuyo resultado final, fue el traslado de la responsabilidad acerca de la resolución de la cuestión, a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, encargada en un plazo no menor de cuatro años ni

¹¹ Para desarrollar este punto nos basamos en Dufour, Gustavo (1999). En este trabajo el autor, tomando como base el enfoque metodológico ya presentado, realiza un análisis de la política de descentralización en la etapa de la discusión en la Convención Estatuyente. En las reflexiones finales, considera que la *cuestión* no puede ser considerada como *resuelta*, dejando el espacio abierto para la continuación de la investigación. Desafío que encaramos en las presentes páginas.

mayor de cinco¹², de sancionar una *ley de Comunas* que estableciera la organización y competencia de las mismas, su delimitación geográfica y demás detalles de implementación efectiva. Es decir, la Convención Estatuyente logró avanzar en un acuerdo básico -organizar a la Ciudad en Comunas- y en el establecimiento de un conjunto de elementos que actuaran como orientadores, y como límites del proceso¹³, posponiendo y trasladando a futuros actores la responsabilidad de su resolución definitiva .

En todo momento, el proceso fue promovido e instalado en la *agenda* por los partidos políticos, en un contexto de absoluta pasividad de los actores sociales¹⁴.

4.2 LA GESTION DE LA RUA-OLIVERA

Luego de la sanción de la Constitución de la Ciudad en octubre 1996, la nueva gestión que había asumido el gobierno local encabezada por el Dr. De la Rúa (UCR) -primer Jefe de Gobierno de la Ciudad- inició un lento camino hacia la proclamada descentralización de la gestión, de la mano de la propuesta de “*acercar el gobierno a los barrios*”¹⁵.

El Decreto N° 13-GCBA-96 delegó al Vicejefe de Gobierno -por aquel entonces el Dr. Enrique Olivera- la elaboración del Plan de la Ciudad y un Programa de Descentralización administrativa. En esta línea, mediante el Decreto N° 213-GCBA-96 se creó la Subsecretaría de Descentralización que organizó los Centros de Gestión y Participación (CGP). Posteriores normas fueron perfilando las diferentes funciones que comenzaron a cumplir estos CGP. La idea de llevar “*el gobierno al barrio*” tuvo como objetivo acercar al ciudadano las reparticiones administrativas, de modo de simplificarle la gestión de sus trámites, así como también efectivizar la desconcentración de muchas actividades del gobierno central¹⁶.

Durante este período, especialmente hacia el año 1998, se revitalizó la discusión en torno de la futura división política de la Ciudad, encomendada por la propia Constitución local. Como ya mencionamos, la misma establece la organización de la Ciudad en Comunas, entendidas éstas como *unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial* y confiere a la Legislatura de la Ciudad, la responsabilidad de establecer las características de organización y

¹² Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: cláusula transitoria decimoséptima.

¹³ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: arts. 127 a 131. En el siguiente punto desarrollamos una breve descripción de tales contenidos.

¹⁴ Elemento que nos obliga a cuestionarnos acerca de la proclamada importancia de la descentralización como motor de la participación, en un contexto de evidente *apatía y pasividad* de la ciudadanía.

¹⁵ Expresión fuertemente destacada durante la campaña electoral.

¹⁶ Entre las normas posteriores debemos destacar el Decreto N° 1958-GCBA-98 por el cual se delega a los CGP la ejecución local de un conjunto de políticas específicas y sectoriales, así como también se establece la creación de los Consejos Consultivos. El resto de la normativa implicada en el proceso excede los límites de nuestro análisis.

competencias de las mismas, por medio de una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de sus miembros.

Cumplida la primera etapa del proceso, caracterizada fundamentalmente por lo que podríamos denominar una *desconcentración administrativa* vía la creación de los Centros de Gestión y Participación antes mencionados, y la paulatina asignación de funciones de las que fueron objeto, se intentó recrearlo y darle un nuevo impulso. Este intento coincidió con la asunción del Dr. De la Rúa de la Presidencia de la Nación en diciembre de 1999, y su posterior reemplazo por el Dr. Olivera en el Ejecutivo local, hasta la finalización del mandato prevista para agosto del año 2000. En este contexto, uno de los principales *caballitos de batalla* del nuevo Jefe porteño fue, precisamente, la descentralización de la gestión¹⁷.

En el seno de la Legislatura, en especial en la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, comenzaron a presentarse diversos proyectos -muchos de los cuales han perdido vigencia debido al cumplimiento del plazo perentorio. Durante esta etapa el propio Poder Ejecutivo porteño contaba con un proyecto propio¹⁸.

5. LAS COMUNAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD

Antes de avanzar en el estado de la cuestión actual, consideramos conveniente explicitar los elementos presentes en la letra constitucional, producto del consenso alcanzado durante la etapa de la convención descrita previamente, que constituyen la base de los distintos proyectos en discusión.

La Constitución establece la creación de *“unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos económicos, sociales y culturales”*. Estas unidades territoriales reciben el nombre de Comunas. Las Comunas, en términos de la misma norma, constituyen unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial.

Dicha Constitución define una serie de elementos generales para caracterizar la organización, funciones y mecanismos de participación de las futuras Comunas. Dispone que las características de su organización y el detalle de sus competencias se establezcan por una Ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura. Esta Ley deberá garantizar que se preserve la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad. Se espera que la mayoría especial necesaria para su sanción, constituya el reflejo del consenso

¹⁷ Por aquel entonces se consideraba que esa política le permitiría dar un sello a su gestión, de manera de diferenciarse del anterior mandatario, sin apartarse de la línea partidaria y sin deslegitimar la actuación de su predecesor.

¹⁸ Expte. 336-J-2000, conocido como proyecto Olivera, elaborado más precisamente por la Subsecretaría de Descentralización, a cargo por aquel entonces del Ing. Andrés Borthagaray. Aclaramos que a lo largo del trabajo haremos referencia al proyecto del Poder Ejecutivo, sin que esto signifique que constituye la propuesta del actual Poder Ejecutivo.

político y social previo, que permita dar legitimidad al nuevo ordenamiento territorial e institucional.

El gobierno de las Comunas estará a cargo de un órgano colegiado denominado Junta Comunal, compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa conforme al régimen de representación proporcional, considerándose a cada Comuna un distrito único. Esta Junta será presidida por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos.

La Constitución reconoce a las Comunas un conjunto de funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad. Entre las competencias exclusivas, podemos distinguir aquellas de carácter legislativo, como la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decreto al Poder Ejecutivo, y las de carácter ejecutivo, como son el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la Ley de Presupuesto; la elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución; la administración de su patrimonio, de conformidad con la Constitución y las leyes. Entre las competencias concurrentes encontramos: la fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley; la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local; la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía, en el ámbito de la comuna y que por ley se determine; la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas; la participación en la planificación y el control de los servicios; la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad; la implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

Como restricciones al efectivo funcionamiento de las Comunas se plantea que ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad y que en ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.

En relación con los recursos, la Ley de Presupuesto de la Ciudad establece las partidas correspondientes a cada Comuna, debiendo garantizar el cumplimiento de los fines de las Comunas. Para una adecuada distribución, se utilizarán indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco del principio de redistribución y compensación de diferencias estructurales. Las Comunas elaboran sus anteproyectos de presupuesto anual, así como la programación de su ejecución.

La Constitución dispone también la creación de un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias, de obras públicas y de seguimiento de la gestión. Este organismo estará integrado por representantes de

entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de asociación. Otros mecanismos generales de participación ciudadana previstos, y de aplicación en las Comunas, son la convocatoria a Audiencia Pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal¹⁹ (art.63) y la Consulta Popular no vinculante dentro de sus ámbitos territoriales y sobre decisiones de sus competencias (art. 66)²⁰. Un último elemento a mencionar, no menos importante, es la posibilidad de revocatoria del mandato de los funcionarios electivos, fundada en causas atinentes al desempeño. Esta facultad rige tanto en el ámbito de la Ciudad en general, como en el de las Comunas, en particular.

6. LOS PROYECTOS PRESENTADOS (2000-2001)

En la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en el ámbito de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, se están estudiando los principales lineamientos que deberá especificar la futura ley de Comunas, que por cierto debió haber sido ya sancionada, para poder hacer efectivo el llamado a elecciones para la composición de las Juntas Comunales²¹. Este retraso, veremos en el siguiente punto, tiene que ver con la propia dinámica que los actores están imprimiendo al proceso.

En relación con la futura organización de las Comunas se encuentran en discusión varios proyectos de Ley que intentan profundizar los detalles no especificados en el texto constitucional. En este punto nos concentraremos específicamente a analizar en clave comparada las principales propuestas discutidas durante el período 2000-2001²².

Más allá de las particularidades de cada uno de ellos, es posible encontrar algunos denominadores comunes. En este sentido, la creación de las Comunas es entendida -por lo menos en su letra- como un *proceso* que permitirá hacer efectiva la descentralización de la gestión, así como también fortalecer la participación ciudadana. Superadas las viejas diferencias de la Convención Estatuyente, todos conciben la descentralización en su sentido más amplio de descentralización política²³.

¹⁹ Esta convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o de la zona en cuestión. También lo es con anterioridad al tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

²⁰ La reglamentación de estos institutos la encontramos en las Leyes N° 6 (Audiencia Pública) y N° 89 (Referéndum y Consulta Popular) de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, la futura Ley de Comunas deberá contemplar y complementar el procedimiento previsto en estas leyes.

²¹ Ya mencionamos que la Constitución de la Ciudad, en una de sus cláusulas transitorias, establece un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco, para la primera elección de las autoridades comunales.

²² Como señalamos en la introducción, al día de la fecha han ingresado nuevos proyectos, por lo que invitamos a los lectores a continuar el ejercicio comparativo.

²³ Veremos que esta declaración de principios quizás no llegue a tener su correlato en la realidad.

En relación con el **diseño institucional**, siguiendo el marco establecido en la Constitución de la Ciudad, podemos distinguir un órgano de gobierno -la *Junta Comunal*- acompañado de un *Órgano Consultivo*. La Junta Comunal a su vez se estructura en *áreas de gestión* que varían en número, denominación y mecanismos de distribución, de acuerdo con el proyecto que se trate. El proyecto más avanzado en este sentido es el del Dip. Moscariello²⁴, que propone la creación de *Consejos Comunales de Gestión* encargados de coordinar las acciones, programas, recursos y proyectos en su ámbito de actuación, compuestos no sólo por *Consejeros Comunales* -nombre que otorga a los vocales de la Junta- sino también, por los funcionarios con responsabilidad de dirección de las unidades administrativas correspondientes a cada área y con asiento en el distrito, un representante de cada ONG reconocida en el ámbito de actuación, un representante de profesionales y otro de trabajadores, entre otros.

Sólo los proyectos del PE, y de los Diputados Enríquez²⁵ y Moscariello además del *Presidente* de la Junta²⁶ -cargo correspondiente al primer candidato de la lista más votada-, consideran la figura del *Vicepresidente*. En los dos primeros casos, éste es elegido por los miembros de la Junta, en tanto en el último, corresponde a la segunda lista más votada. Proponen también la designación de un *Secretario General*²⁷ nombrado por la Junta Comunal a propuesta del Presidente -en el proyecto de Moscariello, lo nombra el Presidente de una terna que resulte de un concurso público y abierto- y de un *Gerente General* seleccionado por concurso público -en el caso de Moscariello recibe el nombre de *Administrador General*. Mientras el Secretario asiste al Presidente y a los vocales, básicamente en todo lo atinente a los procedimientos internos, a la vez que suscribe las declaraciones y resoluciones de la Junta, el Gerente o Administrador tiene a su cargo el cumplimiento y coordinación operativa de las decisiones tomadas por la Junta, la jefatura de los servicios administrativos y del personal y la responsabilidad de la ejecución presupuestaria²⁸.

La mayoría establece la creación de un *Consejo de Coordinación Comunal* - Consejo de Alcaldes para Argüello- integrado por el Jefe de Gobierno y los Presidentes de las Juntas Comunales²⁹ con el objeto de coordinar la ejecución de las políticas de las Comunas entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como también acordar el proyecto de presupuesto de la jurisdicción Comunas, a partir de los anteproyectos de cada una.

²⁴ Expte. 4494-D-2000.

²⁵ Expte. 336-J-2000 Jefatura de Gobierno (proyecto Olivera) y Expte. 4607-D-2000 Dip. Enríquez.

²⁶ El Dip. Argüello lo denomina Alcalde y al resto de los vocales, Representantes Comunales. Expte. 3458-D-2001.

²⁷ El proyecto de Argüello también.

²⁸ Las aparentes coincidencias que encontramos a lo largo de este punto, se explican si tenemos en cuenta que el Dip. Moscariello toma como antecedente para la elaboración de su proyecto, el que oportunamente presentara el Poder Ejecutivo, a su vez transcrito casi sin modificaciones por el Dip. Enríquez.

²⁹ En los proyectos del PE y Enríquez se incorpora a los miembros de la Comisión Mixta.

Los proyectos del PE, Enríquez y Moscariello proponen, por un lapso de ocho años, la creación de una *Comisión Mixta* presidida por el Jefe de Gobierno e integrada por tres miembros del Poder Ejecutivo y tres diputados elegidos por la mayoría del cuerpo, cuya misión será realizar recomendaciones acerca de la normativa y medidas necesarias para favorecer y consolidar el proceso de descentralización.

En relación con el **Órgano Consultivo**, cada proyecto imprime su sello particular respecto de la integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales, así como también del nombre que le otorga: Consejo Consultivo de la Comunidad, Consejo Asesor de la Comunidad y Consejo de la Comunidad. Con independencia del mismo, se reconocen a este órgano las siguientes facultades:

- asesorar a la Junta Comunal sobre materias de competencia de la Comuna;
- efectuar el seguimiento de la gestión comunal;
- canalizar demandas y reclamos de la comunidad;
- elevar a la Junta Comunal propuestas, iniciativas y proyectos de prioridades presupuestarias y de obras públicas, así como de todo asunto de interés comunitario;
- participar en la elaboración del anteproyecto de Presupuesto anual;
- requerir informes sobre la gestión comunal al Presidente y miembros de la Junta Comunal;
- formular solicitudes de convocatoria a Audiencia Pública y a Consulta Popular³⁰

El texto constitucional establece que estarán integrados por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. En los proyectos se especifica que dichas entidades deberán tener domicilio y actuación en el ámbito territorial de la Comuna³¹. En general se establece la obligatoriedad de la inscripción en un Registro a cargo de la Junta Comunal, habilitado a tal efecto en cada Comuna. En la mayoría de los casos, este órgano se reúne por lo menos una vez por mes, convocado y presidido por el Presidente de la Junta Comunal.

El proyecto de Gottero, Giorno y Santa María³² se diferencia por presentar dos elementos nuevos. Por un lado, en el ámbito del Consejo Consultivo crea el mecanismo participativo de la *Auditoría Social*, otorgando al ciudadano un rol participativo en el seguimiento de los asuntos públicos. Por el otro, dispone la creación de un *Consejo Comunal de Usuarios y Consumidores* integrado por representantes de Asociaciones de Defensa del Consumidor, con el objeto de defender y educar a los consumidores y usuarios. De todas formas, no establece

³⁰ Sólo reconocen tal facultad los proyectos del Poder Ejecutivo y de los Diputados Enríquez, Moscariello y Alimena. Expte. 625-D-2001 Dip. Alimena.

³¹ Algunos incluyen a los partidos políticos. Escolar y González Gass reconocen como excepción la posibilidad de que organizaciones que, sin domicilio en el ámbito de la Comuna e invocando un interés específico, participen de las reuniones en las que se trata el tema en cuestión. Expte. 1851-D-2000 Dip. Escolar y otros. Expte. 3571-D-2000 Dip. González Gass.

³² Expte. 988-D-2001.

con claridad la operatoria de funcionamiento de cada uno de ellos, por lo que su mera enunciación pareciera resultar insuficiente.

Respecto del **presupuesto**, la Constitución de la Ciudad establece en su artículo 52 su carácter participativo y la necesidad de que una ley fije los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. En su mayoría, los proyectos de creación de comunas no hacen referencia a la posibilidad de implementar alguna modalidad de presupuesto participativo³³. Es menester pensar que aquellos que no lo hacen, esperan la sanción de una ley específica que regule tales efectos.

Lo que todos plantean con claridad es la participación que tiene el Órgano Consultivo en la preparación del anteproyecto de presupuesto, estableciendo prioridades presupuestarias, así como también en el control de su ejecución, atribuciones reconocidas en los párrafos anteriores.

Para hacer efectivo el carácter participativo del presupuesto, Kismer del Olmos propone una operatoria a partir de la cual se plantea la necesidad de convocar a Audiencia Pública –dentro de los primeros cuatro meses de cada año- para divulgar la información correspondiente acerca del Presupuesto General y Comunal vigentes y la Cuenta de Inversión del último Presupuesto General finalizado; y registrar las demandas vecinales de obras, proyectos y planes de impacto local. Dentro de los treinta días siguientes, el Poder Ejecutivo dispone una respuesta a los requerimientos más viables que puedan ser atendidos con el Presupuesto General en curso y establece los que serán incluidos en el ejercicio siguiente. Paralelamente, la Junta Comunal con auxilio del Equipo Técnico del Plan de Presupuesto Participativo –dependiente del Poder Ejecutivo-, realiza un reconocimiento de campo de las diferentes problemáticas y demandas de cada zona, estableciendo un orden de prioridades, en función también de los topes financieros establecidos desde la Administración Central. En una segunda Audiencia Pública se someten a discusión las prioridades asignadas. Finalmente, la Junta Comunal discrimina entre las demandas, aquellas que serán incluidas en el Anteproyecto de Presupuesto de la Comuna.

El resto de los proyectos otorga a la Junta Comunal la atribución de elaborar el anteproyecto de presupuesto, sometiéndolo a la consideración del Órgano Consultivo, para su posterior remisión al Consejo Coordinador.

Los proyectos de Escolar y de Gottero, Giorno y Santa María, incorporan asimismo un procedimiento para la distribución primaria y secundaria de los ingresos tributarios de la Ciudad. En relación con la distribución primaria, el primero considera que la alícuota de dicha distribución no puede ser inferior al 3.5% ni superior al 7% de los ingresos tributarios de la Ciudad, exceptuando lo percibido en concepto de coparticipación federal. El segundo, en cambio,

³³ Sólo lo establece el de Kismer de Olmos y lo menciona el de Moscariello. Expte. 1621-D-2000 Dip. Kismer de Olmos.

establece que tal porcentaje no puede ser inferior al 15% de los ingresos tributarios.

Para Argüello, en ningún caso la alícuota anual de distribución primaria de recursos hacia las Comunas podrá ser inferior al 15% del Presupuesto de Gastos y Recursos la Ciudad. Asimismo, considera que la transferencia de recursos del tesoro de la Ciudad a las Comunas, debe conformar un monto apropiado para el cumplimiento integral de sus fines y guardar relación directa con las competencias que se les asignen.

González Gass obliga al Poder Ejecutivo a garantizar a las Comunas los recursos presupuestarios necesarios para la implementación de las funciones derivadas de sus competencias exclusivas. Para la ejecución de las derivadas de sus competencias concurrentes, propone la formalización de convenios de gestión. Traslada a la ley de presupuesto el establecimiento de los criterios de asignación a partir de indicadores objetivos de reparto. Asimismo, plantea que el monto asignado a las Comunas no podrá exceder el 5% del Presupuesto de la Ciudad.

Los proyectos del PE, Enríquez y Moscariello no se pronuncian acerca de límites presupuestarios ni procedimientos de reparto. El de Alimena ni siquiera trata el tema.

Vemos que este punto presenta serias diferencias, lo que permite advertir que constituirá un elemento crítico en el momento de la definición final. Tengamos en cuenta que el aspecto de los recursos presupuestarios no es una cuestión menor, sino todo lo contrario. Difícilmente pueda hacerse efectiva la descentralización de la gestión, si en forma paralela a la desconcentración de algunas funciones, no se garantiza el necesario flujo de fondos. El mayor o menor éxito del proceso se relaciona fuertemente con el tipo de resolución que se alcance.

En relación con la **participación ciudadana**, la mayoría de los proyectos se limita a considerar los mecanismos de democracia directa, respondiendo al mandato constitucional establecido en los artículos 63, 66 y 67 los cuales establecen la convocatoria a *Audiencia Pública*, la *Consulta Popular* no vinculante y la *revocatoria de los mandatos* respectivamente³⁴. En algunos se establece un área de gestión particular, denominada *Relaciones con la Comunidad*, como el organismo de implementación de estos mecanismos de democracia semidirecta³⁵.

Si bien la Constitución de la Ciudad establece la obligatoriedad de convocar a Audiencia Pública cuando tal iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Comuna, en general la convocatoria a Consulta Popular y a Audiencia Pública es una facultad reservada a la Junta Comunal. Algunos

³⁴ Los proyectos de Alimena, Escolar y González Gass no incorporan la revocatoria de mandatos. Llamativamente, el anterior proyecto presentada por la Diputada (Expte. 0214d98) contemplaba el referéndum, el plebiscito y la revocatoria de mandatos.

³⁵ González Gass y Escolar.

proyectos reconocen al Órgano Consultivo la capacidad de solicitar a dicha Junta las convocatorias mencionadas.

La consulta popular tiene por finalidad que los vecinos de la Comuna se pronuncien respecto de cuestiones de competencia de la Junta Comunal. En algunos casos puede comprender también la propuesta de soluciones alternativas por parte de la comunidad. En las Audiencias Públicas se debaten asuntos de competencia e interés de la Comuna en su ámbito territorial. Los vecinos deben ser informados sobre los fundamentos técnicos y políticos sostenidos por la autoridad en relación con el tema en cuestión.

En la mayoría de los casos se propone como principio, que la convocatoria se limite a los vecinos directamente afectados. Se entiende que este interés directo favorecerá el conocimiento del problema, actuará como incentivo para la participación y comprometerá en mayor medida la participación vecinal.

Los proyectos del PE, Enríquez, y Alimena establecen además, el deber de la Junta Comunal de proporcionar la más amplia información sobre la gestión, así como también, el de promover la participación de los ciudadanos, no explicitando de qué forma se espera lograrlo.

El proyecto de Moscariello menciona -casi al pasar- que en las Comunas se aplican las leyes que reglamentan los mecanismos de participación ciudadana. Como contrapartida incorpora -en el Capítulo *Del Control de la gestión*- la figura del control popular de la gestión, que se garantiza mediante la publicidad de los actos comunales, por medio de una página web que cada Junta Comunal dispondrá en el sitio oficial del Gobierno de la Ciudad. El tipo y características de la información que las Comunas deberán publicar, será dispuesto por la Auditoría General de la Ciudad.

Hemos dejado para el final, el tema de las **competencias** reconocidas a las Comunas, por ser otro de los puntos de difícil resolución. En definitiva, otra vez, más allá de la elección de las autoridades locales, el verdadero proceso de descentralización se relaciona con las competencias que se deleguen a las mismas, y la asignación de los recursos correspondientes para poder garantizar su ejercicio efectivo. Por ello, no encontramos en los proyectos estudiados, grandes diferencias respecto de las competencias -tanto exclusivas como concurrentes- reconocidas en el texto constitucional comentado previamente, con las excepciones que se presentan a continuación. Los proyectos de Enríquez y del PE no distinguen entre competencias exclusivas y concurrentes. Asimismo, los proyectos del PE, Enríquez, Gottero, Giorno y Santa María, y Kisser de Olmos, incorporan la figura de los *convenios específicos*: acuerdos firmados por el Jefe de Gobierno y el Presidente de la Junta, a través de los cuales cada Comuna acuerda su participación en los diferentes programas y acciones de su competencia³⁶.

³⁶ González Gass lo hace en el capítulo referido a los recursos y el presupuesto.

Otra nota distintiva la encontramos en los proyectos de Alimena y Gottero, Giorno y Santa María, que a diferencia de lo establecido en la Constitución, reconocen como competencia exclusiva de la Comuna, el ejercicio del poder de policía en todas las materias de su competencia en su ámbito distrital.

El tema del número de comunas a ser creadas, así como los criterios de delimitación territorial a utilizar, serán tratados en el punto siguiente, debido a la centralidad que tienen como elementos explicativos del estado actual de la *cuestión*.

Otros varios ítems no revisten homogeneidad de criterios, como son el período de reuniones de la Junta, las remuneraciones de los miembros y el personal, el tipo de dedicación, el número de áreas de gestión, sus formas de adjudicación, cuya consideración final puede ser más o menos conflictiva, pero quizás no central³⁷.

Las disparidades advertidas en las propuestas nos impiden clasificarlas en función de alguna dimensión objetiva (por ejemplo, grado de descentralización propuesto; grado de participación ciudadana reconocida), así como también nos dificulta su ubicación en un continuo ideológico, para analizar el grado de adecuación de cada proyecto con el partido de su autoría³⁸.

Llama la atención la escasa importancia otorgada a la participación ciudadana. Como ya vimos, más allá de la incorporación de los institutos de democracia semidirecta, no se encuentran propuestas más desafiantes e incluyentes del conjunto social. Nótese por ejemplo, el silencio respecto del presupuesto participativo. Independientemente de los comentarios que podamos hacer en relación con las dificultades que puede aparejar su efectiva implementación -como nos muestra el caso de Porto Alegre, pionero en la materia- parece desconocerse por completo el mandato constitucional. Queremos ser enfáticos en este punto. En general, y como vimos al comienzo del trabajo, los procesos de descentralización son asociados con una mayor democratización de la gestión a partir del aumento de la participación ciudadana. En esta línea, se busca llevar la toma de decisiones lo más cerca de los problemas y de sus protagonistas. Ahora bien, fuera de la creación del órgano consultivo -que según el nombre que se le otorgue puede ser visualizado más o menos como un ámbito de canalización de la participación ciudadana- no encontramos otros elementos ni canales que permitan hacer real tal participación. A nuestro entender, el órgano consultivo puede resultar insuficiente.

³⁷ Aunque debemos admitir que la consideración de las remuneraciones, tampoco será un tema sencillo de dirimir.

³⁸ Esto puede tener que ver con la imposibilidad casi general que tenemos en la actualidad, de ubicar a los partidos políticos en un continuo derecha-izquierda en función de, entre otras variables, su concepción del Estado, la importancia adjudicada a la participación ciudadana, el rol reconocido a los liderazgos, las concepciones en materia de distribución de recursos, etc. En todo caso hoy, es más fácil identificar partidos *catch-all* o *atrapatodo* -como nos enseñara Kirchheimer- que se orientan al conjunto social sin distinciones de clases o segmentos, lo que los obliga a abandonar los fuertes contenidos ideológicos que caracterizaban a los partidos de masa, en los años de su nacimiento.

La participación de las asociaciones vecinales, ONGs y otras agrupaciones, no garantiza de por sí la verdadera representación de los vecinos³⁹. Esta situación quizás pueda entenderse si retomamos nuestro análisis de la cuestión.

7. LA GESTIÓN IBARRA (2000-2001)

Este período se caracterizó fundamentalmente por la ausencia manifiesta de acuerdo en relación con *cuándo* y *cómo* implementar el proceso de descentralización. Nos referimos específicamente al tema del llamado a elecciones, el número de comunas a ser creadas, así como también a su delimitación territorial. Todo esto favoreció una situación de parálisis que se ha prolongado hasta nuestros días.

¿Sobre la base de qué elementos realizamos tal consideración?

Retomando la evolución de la *cuestión* que hemos venido describiendo previamente, llegamos a la asunción del Dr. Ibarra en agosto del año 2000. Hacia fines de ese año, los medios señalaban con inquietud la aparente tranquilidad reinante en relación con la sanción de la ley de Comunas. La pregunta por aquel entonces era si en las elecciones del año 2001, elegiríamos finalmente las autoridades de las postergadas comunas, para lo cual se hacía imprescindible el tratamiento y sanción de su ley de creación⁴⁰. Las incipientes desavenencias entre los socios de la Alianza porteña, comenzaron a ser más visibles, a partir de los acercamientos del Jefe de Gobierno con representantes de Encuentro por la Ciudad⁴¹. Sectores del radicalismo porteño comenzaron a criticar la aparente autonomía que estaba asumiendo el líder del FREPASO local en el manejo de la cuestión. A su vez, estos roces alcanzaban a la Vicejefa de Gobierno -Cecilia Felgueras- quien era visualizada como más cercana a las pretensiones del Jefe comunal, que a las de sus filas partidarias. Estas primeras diferencias nos permiten advertir la ausencia de homogeneidad en el accionar de algunos actores colectivos.

Antes de seguir avanzando, es conveniente clarificar el mapa de actores intervinientes en la resolución de la cuestión durante el período señalado. Podemos identificar por un lado, los actores políticos -tanto las agencias del Estado como los partidos políticos, y por el otro al resto de los actores sociales. Dentro de los partidos políticos relevantes identificamos a la ALIANZA y a las principales fuerzas de oposición con poder de veto o, al decir de Sartori,

³⁹ Se sabe de la creciente cooptación de estas agrupaciones por parte de algunos partidos políticos.

⁴⁰ Recordemos también que con anterioridad a las elecciones del 7 de mayo de 2000 se había congelado el debate, debido a que algunos actores que habían evaluado como "inconveniente" que la Ciudad fuera a elecciones en el 2001.

⁴¹ En ese entonces, la coalición de Domingo Cavallo con Gustavo Béliz.

capacidad de "chantaje"⁴². Sin embargo, a la luz de nuestro análisis resulta necesario diferenciar a los socios componentes de la ALIANZA: la UCR y el FREPASO. Veremos que cada uno de ellos desarrollará estrategias específicas, a partir de la disponibilidad diferenciada de recursos. Las propias filas de la UCR no mostrarán un comportamiento homogéneo, sino al contrario, algunas desplegarán estrategias particulares tendientes a afianzar acuerdos globales con el Ejecutivo. En este sentido, el grupo por aquel entonces *delarruísta* aparecerá asociado con un sector del nosiglismo y enfrentado con la agrupación de Jesús Rodríguez -Ateneo del Centenario- y la línea de Rodolfo Terragno -Futuro- quienes en conjunto eran identificados como el sector proclive a realizar acuerdos con el "ibarrismo", y por lo tanto más cercanos a la actitud del Jefe de Gobierno.

A comienzos del año 2001 el desacuerdo era ya manifiesto⁴³. Mientras el Jefe de Gobierno declaraba a los medios la necesidad de convocar a Audiencias Públicas para que los vecinos discutieran el tema, sus socios radicales presionaban por la pronta sanción de la norma⁴⁴. La presión de la UCR era acompañada por el bloque de Encuentro por la Ciudad (aún cavallistas más belizistas) y por el bloque País, quienes el año anterior habían criticado la actitud de la Alianza de retrasar la discusión de las comunas con anterioridad a la elección del Jefe de Gobierno.

Por su parte, las declaraciones del entonces presidente del bloque de la Alianza - Ariel Schifrin (FREPASO)- *"es una gran oportunidad para el reordenamiento político y organizativo de la Ciudad, pero no debe hacerse precipitadamente"*⁴⁵, en el contexto de casi un año de parálisis en el Parlamento local, una vez más parecen transmitir la voluntad de un grupo específico, en consonancia con el Jefe de Gobierno, que la del bloque en su conjunto.

Como prueba de la situación de parálisis, observamos que varias mociones de preferencia para discutir el tema en el recinto, no fueron consideradas⁴⁶. Las reuniones de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana tenían un ritmo y resultados dispares. Muchas de ellas no podían llevarse a cabo por falta de quórum⁴⁷ y en otras se discutían temas menores en relación con la ley.

De acuerdo con información obtenida de informantes claves, el principal factor irreconciliable giraba en torno de la fecha de implementación de la descentralización efectiva y el llamado a elecciones de autoridades comunales, pese al mandato constitucional. Una de las posturas -sostenida por el Jefe de

⁴² En nuestras palabras, para no despertar confusiones, *capacidad de ejercer presión y condicionar las estrategias de acción del resto de los actores intervinientes.*

⁴³ Ver *"La descentralización porteña ya genera polémica en la Alianza"*, en Diario Clarín, 17 de enero de 2001.

⁴⁴ El Comité Capital de la UCR reunido en plenario, declaraba la necesidad de que las elecciones del 2001 se realizaran bajo el nuevo régimen de comunas.

⁴⁵ Ver *"Tironeos por la ley de comunas"* en Diario Clarín, 26 de abril de 2001.

⁴⁶ El tema debió haber sido discutido en las sesiones del 26/4, 3/5 y 17/5.

⁴⁷ En el caso de reunión de Diputados.

Gobierno, sus grupos afines y parte de la oposición- no consideraba conveniente avanzar en el proceso.

¿Por qué la aparente resistencia de la cabeza del Poder Ejecutivo? Es evidente que más allá de las bondades adjudicadas al proceso descentralizador, la cristalización de la autonomía comunal, con sus autoridades locales, recursos y competencias, transformaría la gestión de la Ciudad, restando a la vez cierta cuota de poder a las autoridades centrales. Asimismo era conocido el temor del FREPASO respecto de la desigual distribución de fuerzas al interior del distrito en relación con su socio, vinculada fundamentalmente a la disparidad de los aparatos partidarios respectivos. En la misma línea, algunos partidos de la oposición con menor tradición de inserción barrial -fundamentalmente sectores del peronismo porteño- no consideraban oportuno enfrentar una elección de autoridades comunales.

En estrecha vinculación con este factor, aparecían otros puntos respecto de los cuales no se había alcanzado tampoco consenso: el número de comunas a crearse y el criterio de delimitación territorial. En este aspecto encontramos un abanico que se abre desde ocho comunas (Argüello -ENCUENTRO POR LA CIUDAD⁴⁸; Kismer de Olmos -PJ; Valdés-PJ⁴⁹) hasta dieciséis (Olivera, Enriquez, González Gass, Moscariello -todos ALIANZA⁵⁰), pasando por propuestas de doce (Caeiro -ALIANZA⁵¹; Alimena -ACCION POR LA REPUBLICA; Gottero, SantaMaría y Giorno - ENCUENTRO POR LA CIUDAD⁵²) y catorce (Escolar -ALIANZA⁵³)

Como ya mencionamos, al interior de la ALIANZA se identificaban dos posturas diferenciadas: la UCR es la que proponía el mayor número de comunas (dieciséis), en tanto el FREPASO se inclinaba por proyectos de menor número y mayor extensión territorial. Por ello apoyaban el proyecto de Argüello que proponía la creación de ocho comunas, siguiendo como criterio de delimitación territorial, los límites históricos y geográficos de los barrios, establecidos de la Ordenanza N° 26.607.

Volviendo a la UCR, a pesar de los distintos proyectos presentados, el considerado como "*oficial*" durante dicho período-así establecido por las autoridades partidarias⁵⁴- era el de Gabriela González Gass que, como dijimos, proponía la creación de dieciséis comunas siguiendo como criterio de delimitación, la actual configuración de los Centros de Gestión y Participación⁵⁵. La propuesta alternativa

⁴⁸ Actualmente ala Nueva Dirigencia.

⁴⁹ Expte. 1686-D-2001 Dip. Valdés.

⁵⁰ Menos Moscariello, que representa al Partido Demócrata Progresista, el resto pertenecen a la UCR.

⁵¹ UCR. Proyecto de delimitación territorial de comunas. Expte. 265-D-2000.

⁵² El proyecto fue presentado en conjunto por los tres diputados. Cabe aclarar que Gottero y Santa María pertenecen al sector Nueva Dirigencia, en tanto Giorno a *Buenos Aires para todos* (Partido de la Ciudad)

⁵³ FREPASO.

⁵⁴ En este caso, la Convención Metropolitana.

⁵⁵ Que coinciden a su vez con las secciones electorales.

del Dip. Caeiro (UCR) que, basándose en un criterio particular que combinaba la división de barrios con los actuales CGP⁵⁶, establecía la creación de 12 comunas respondía a una estrategia de acercamiento con el FREPASO para obtener el consenso necesario y así acelerar el tratamiento y sanción de la ley de comunas⁵⁷.

Retomando la estrategia desplegada desde el Ejecutivo local, a principios de junio de 2001 y con cierto acompañamiento mediático, se lanza una ambiciosa reforma política y administrativa por parte de Ibarra en la Ciudad. Se dice que *"Ibarra propone una fuerte descentralización. Quiere dividir la Ciudad en ocho comunas. Que los vecinos participen de las decisiones. Y facilitar los trámites administrativos"*⁵⁸ La descentralización es anunciada como una iniciativa del Gobierno de la Ciudad. Dicha iniciativa se hace efectiva a partir de la presentación de un proyecto del Dip. Schifrin -como ya mencionamos jefe del bloque de la ALIANZA de aquel entonces- que en realidad no constituye un proyecto de comunas, sino de "reordenamiento territorial"⁵⁹ El mismo proponía una adecuación territorial de las distintas áreas de gestión, cuya demarcación debería tender a coincidir con los límites de las futuras comunas. Para ello proponía un trabajo conjunto del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la ciudadanía -a través de convocatorias a Audiencias Públicas- en una serie de etapas consecutivas.

La propuesta impulsada por el Jefe de Gobierno generó reacciones dispares en la Legislatura, al dar cuenta de la actitud autónoma del mismo. La entonces presidenta de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, Dip. Delia Bisutti (FREPASO), comentaba que ese proyecto no era el de la ALIANZA. Por su parte, el Dip. Schifrin manifestaba *"Crear las comunas ahora, con la superposición de funciones y áreas que habría en cada hipotética nueva comuna, sería un desatino. Nadie se puede oponer razonablemente a que lleguemos ordenadamente a la ley de comunas"*⁶⁰

⁵⁶ La división de la ciudad en barrios que toma en consideración, no es la establecida en la Ordenanza 26.607 del año 1972 -como es el caso de Argüello-, sino que se basa otro proyecto de su autoría, que propone una nueva división de la Ciudad en barrios, actualizando aquella a partir de la incorporación de nociones tales como *identidad y sentido de pertenencia* del vecino con el entorno que lo rodea. De esta forma, combina una nueva división en barrios con la distribución actual de los CGP, de manera de no desaprovechar el paulatino proceso de descentralización iniciado en la gestión anterior.

⁵⁷ En ese entonces el *delarruismo* aparecía como el único interesado en apurar la sanción. Plenarios realizados en el Comité Capital del Partido dan cuenta del interés del grupo, al instruir a los legisladores a tratar el tema con celeridad. Vale aclarar que durante el 2002 y vencida la vigencia del proyecto de González Gass, el Dip. Caeiro -ante la ausencia de acuerdo del bloque partidario y con la anuencia de su primigenia autora, situada a la cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA- se hace eco de aquel proyecto e introduciéndole algunas modificaciones [presenta un nuevo proyecto, retirando el anterior de su autoría, que al día de la fecha sigue siendo el único proyecto radical en discusión en la Comisión de Descentralización.](#)

⁵⁸ Ver *"Lanzan la reforma política y administrativa en la Capital"* en, Diario Clarín, 3 de junio de 2001. También *"Comunas y reforma política porteña"* en Diario Clarín, 7 de junio de 2001.

⁵⁹ Ver Expte. 2638-D-2001.

⁶⁰ Clarín 03/06/2001.

Otra vez llegamos al nudo de la cuestión. En apariencia, el principal punto a resolver era el *cuándo* hacer efectiva la descentralización política de la Ciudad. Como ya mencionamos, desde el Ejecutivo se manifestaba una clara tendencia a evitar el avance del proceso. La estrategia desplegada mostraba a todas luces, que el Gobierno porteño no cumpliría con el mandato constitucional que disponía que las comunas debían ser creadas durante ese año.

Como dato revelador de esta tendencia, al comparar los proyectos de ley de comunas presentados por el Dip. Argüello -uno del año 1999 y otro del 2001- notamos que si bien no presentan diferencias en el cuerpo del mismo, llama la atención la modificación de una de las cláusulas transitorias, que establece el cronograma previsto para la transición. Mientras en el proyecto del año 1999 las etapas y plazos máximos de ejecución comprendían:

"1) Hasta el 1/6/2000: Descentralización territorial de servicios y recursos conforme a la localización geográfica de las Comunas.

2) Designación de delegados zonales por el Jefe de Gobierno con acuerdo de los dos tercios de los miembros de la Legislatura. Los delegados zonales tendrán a su cargo la totalidad de la funciones atribuidas por la presente ley a las Junta Comunales y sólo hasta la efectiva asunción de las autoridades electas. En ningún caso los delegados zonales podrán ser candidatos a integrar la Junta Comunal de la zona a su cargo en su primera elección.

3) Hasta el 1/9/2001: Elección de autoridades de las Juntas Comunales, los que deberán asumir antes del 1° de octubre del año 2001 de conformidad con lo establecido en la cláusula transitoria decimoséptima de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"⁶¹.

En el del 2001 se respetan las mismas etapas, pero los plazos máximos pasan a ser *hasta el 1/6/2002* las dos primeras y se prorroga *hasta el 1/9/2003* la elección de autoridades de las Juntas Comunales, las que deberán asumir antes del 1° de octubre del año 2003, sin realizar mención alguna a lo establecido en la Constitución de la Ciudad. Los comentarios sobran.

Finalmente y como era de esperar, el año finaliza entre acusaciones cruzadas sin haberse sancionado en forma oportuna la ley. Ibarra responsabiliza a la Legislatura. Los diputados a cargan las culpas sobre el Jefe de Gobierno⁶².

La fecha tope -de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la Ciudad- era el 1 de octubre de 2001.

⁶¹ Ver Expte. N°4352-D-99

⁶² Ver "*Vence el plazo para poner en funcionamiento las comunas porteñas*", en Diario La Nación, 30 de septiembre de 2001.

8. LA GESTIÓN IBARRA II (2002-2003)

La situación no ha cambiado demasiado durante el último año y medio. No se registran avances en el tratamiento de la ley en Comisión, más allá del acuerdo alcanzado respecto un número reducido de artículos.

Vale la pena en este punto actualizar el mapa de los actores involucrados y el estado de situación de la *cuestión*.

En relación con los principales actores políticos, *mucha agua ha corrido bajo el puente*. Durante el período 2000-2001 destacamos cómo el principal actor resultaba ser el bloque ALIANZA con las diferencias internas ya señaladas. Ahora bien, desde fines del 2001 como reflejo de los acontecimientos que estaban teniendo lugar en el orden nacional y manifiestamente durante el 2002, en la Ciudad de Buenos Aires dicho bloque desaparece -no sólo en el ámbito legislativo sino también en la propia dinámica de la gestión del Poder Ejecutivo- reapareciendo los bloques UCR y FRENTE GRANDE (EX FREPASO). Lo que provoca la cristalización definitiva de las diferencias y desacuerdos que habían comenzado a tomar forma en la etapa anterior. A su vez, el FRENTE GRANDE pierde la fuerza legislativa del hasta entonces FREPASO, debido a la fragmentación de la que es objeto, con la consecuente mudanza de algunos diputados a los nuevos bloques que se conforman en la Legislatura: el del ARI y el del PARTIDO SOCIALISTA.

Cambian también las autoridades de la Comisión de Descentralización. Si bien sigue *en cabeza* del actual FRENTE GRANDE, la nueva y hasta el día de hoy presidenta es la Dip. Sandra Dosch, quien otorga al tratamiento de la ley un ritmo irregular y muy dependiente al devenir cotidiano⁶³.

Retomando la evolución de la *cuestión*, la ausencia de cumplimiento del mandato constitucional durante el 2001, provocó una presentación judicial que dio lugar a un fallo de primera instancia por parte del juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad -Dr. Cataldo- que ordenó a la Legislatura en primer término, o al Jefe de Gobierno -por decreto, si aquella no cumpliera- a que sancionen la ley de comunas en forma inmediata. Advirtiendo también que si no se produce dicha sanción, los porteños tendrían que elegir a sus jefes comunales en cada uno de los 16 Centros de Gestión y Participación, en la siguiente elección de la Ciudad a realizarse durante el 2003.

⁶³ Cabe destacar que durante el 2002 el tratamiento de la Ley de Presupuesto Participativo -muy relacionada con la Ley de Comunas- cobró un ímpetu imprevisto hasta entonces, debido una vez más al impulso otorgado en forma autónoma por el Poder Ejecutivo con el lanzamiento del Programa de Presupuesto Participativo en los barrios, en ausencia aún de la sanción de la correspondiente ley. Lo que fue recibido por el resto de los actores como una nueva señal por parte de las autoridades respecto del *manejo oportunista* de las cuestiones que requieren un determinado tratamiento legislativo.

Este fallo provocó nuevas reacciones, que a nuestro entender en nada modificaron la posición del Poder Ejecutivo, en torno de la resolución de la *cuestión*. Rápidamente el Jefe de Gobierno anunció la presentación de un proyecto de reforma constitucional, con el objeto de modificar la composición de la Junta Comunal haciendo electivo únicamente al titular de cada uno de los actuales CGP, sobre la base del llamativo argumento -jamás explorado hasta el momento- de la necesidad de evitar el aumento del gasto político que la disposición constitucional en relación con el número de miembros de las Juntas comunales, podría generar.

Al respecto y haciendo notar el carácter eminentemente político de la discusión, desde la UCR se presenta un proyecto que invalida la cuestión de los *costos* de la Junta Comunal, al disponer que salvo el Presidente de la Junta, el resto de los miembros ejercerían sus funciones con carácter honorario, a raíz de su desempeño de medio día⁶⁴.

Tomando en consideración la etapa actual, la discusión sobre la ley de comunas parece haber pasado a un segundo plano. Aunque hay que destacar que desde que se reinició el período ordinario de sesiones, las convocatorias realizadas por la Comisión de Descentralización han incorporado en todos sus temarios el tratamiento de los proyectos de creación de comunas. Lo que manifiesta la intención del partido en cabeza del Ejecutivo -que continúa presidiendo la correspondiente Comisión- de *mostrar* iniciativa política al respecto, lo que no garantiza en absoluto la efectiva resolución.

El llamado a elecciones ya se ha realizado. Sin embargo, nada se ha dicho respecto de las autoridades comunales. Nadie parece haber advertido que en dicho llamado estas futuras autoridades debían también ser incorporadas.

9. LOS ACTORES SOCIALES

Cambiando levemente el eje, en los dos períodos considerados hemos colocado la atención en los actores políticos. ¿Qué pasa con los actores sociales? ¿Cuál es su grado de involucramiento en este proceso? Exceptuando la participación de algunos vecinos en los Consejos Consultivos de los actuales Centros de Gestión y Participación, no se advierte manifestación alguna por parte asociaciones vecinales u otros grupos organizados, acerca del estancamiento en la discusión sobre las futuras comunas. A partir de la información obtenida, tenemos conocimiento de la realización de debates y la presentación de las propuestas por parte de los Diputados de la Ciudad en los distintos CGP durante el año 2001. Muchos vecinos han aprovechado la oportunidad para presentar sus inquietudes y para que sus demandas sean tenidas en cuenta. Sin embargo, el entusiasmo no es la nota característica de dichas reuniones. Al contrario, existe un temor

⁶⁴ Estamos haciendo referencia al último proyecto presentado por el Dip. Caeiro ya mencionado (Expte. 2284-d-02)

bastante generalizado de que las nuevas estructuras comunales no sean otra cosa que un nuevo espacio que sólo beneficie a la "*política punteril*".

Dicha tendencia se mantuvo durante el 2002, con la única excepción de la mencionada convocatoria por parte de las autoridades del Ejecutivo, para la participación ciudadana en el Programa del Presupuesto Participativo. De todas formas, a pesar de la información publicitada por las mismas autoridades, resultó evidente la cooptación del proceso por parte de los todavía partidos *oficialistas* y la ausencia de participación de los vecinos independientes -en el sentido de *autónomos* de cualquier movilización político-partidaria- que siguiendo el espíritu de la propuesta, deberían ser sus verdaderos protagonistas.

Como mencionamos en la etapa de la convención estatuyente y considerando todos los períodos analizados, no quedan dudas acerca de la ausencia de participación de la ciudadanía en la resolución de la *cuestión*, la cual ha sido instalada, mantenida y actualmente *postergada* en la agenda, por la acción de los actores políticos más involucrados.

10. REFLEXIONES FINALES

Corresponde a esta altura recapitular algunos puntos e ir cerrando otros.

A lo largo del trabajo hemos estado analizando la *política de descentralización* que se pretende implementar en la Ciudad de Buenos Aires, como una *toma de posición del Estado* respecto de una *cuestión*, es decir, de un asunto socialmente problematizado.

Buscando determinar el origen de la misma, retrocedimos hasta los años de la Convención Estatuyente, escenario privilegiado de discusión y negociación de un conjunto novedoso de institutos a ser incorporados en la Constitución porteña. La oportunidad única de diseñar desde cero las nuevas *reglas del juego* que regirían la vida política, social y económica de la flamante ciudad autónoma, constituía a la vez que un gran desafío, un impresionante atractivo para desplegar ideas y propuestas innovadoras y progresistas, a la altura de las comunidades más modernas del mundo.

Sin embargo, enseguida tropezamos con algunas sorpresas. Los actores protagonistas no lograron en ese momento ponerse de acuerdo para alcanzar algún consenso en torno de las aparentemente generalizadas, aceptadas y no discutibles propuestas de descentralizar la gestión de la Ciudad. Paralelamente, advertimos que la *cuestión*, lejos de constituir una demanda levantada desde el conjunto de los actores sociales, había sido instalada casi en forma unilateral por los partidos políticos. El resultado de la interacción del comportamiento de los actores en aquel entonces -con alguna intervención del actor estatal instando a que la implementación de la descentralización, de ser aceptada, se retrasara

durante algún tiempo- dio como resultado que la *resolución* de la cuestión, fuera postergada y encomendada a la sanción de una futura ley de comunas.

Consideramos luego dos períodos de análisis (2000-2001 y 2002 hasta el presente) respecto de los cual debemos retomar algunos comentarios y hacer varias aclaraciones. Oportunamente enumeramos los actores intervinientes en el proceso: actores sociales y políticos, y entre estos, agencias estatales y partidos políticos, describiendo algunas de sus principales acciones y posicionamientos.

Ahora bien, debemos dejar en claro que prácticamente no es posible identificar el accionar de los partidos políticos, con independencia de su inserción en el aparato estatal, por lo menos para el caso que estamos estudiando. En relación con la política de descentralización que se está implementando en la Ciudad, el constituyente quiso que la misma fuera establecida por ley. Por lo tanto, al analizar al actor estatal debemos diferenciar el posicionamiento del Poder Ejecutivo -que en su interior puede a su vez no ser homogéneo⁶⁵- del que adopta el Poder Legislativo, conformado por representantes de una pluralidad de fuerzas políticas, que nos impiden también visualizarlo como otro actor homogéneo.

De esta forma, el accionar de los partidos que hemos descrito en los puntos anteriores, debe ser interpretado a la luz de su intervención en estos poderes. Es decir, no se verifica interacción entre los partidos y el Estado, sino que la interacción de aquellos se da al interior de dicho Estado, en un contexto de casi absoluta pasividad del resto de los actores sociales. Otra vez, no son todos los partidos políticos los que tienen algún interés en el tema, sino sólo aquellos que poseen los recursos de poder necesarios -ya sea porque conducen el Ejecutivo o por su representación en el Legislativo.

A su vez, la interacción observada entre el Ejecutivo-Legislativo, adquiere diferentes matices según sea el período considerado. Si bien en ninguno de ellos puede ser encuadrada como un caso típico de bloqueo Ejecutivo-Legislativo⁶⁶, en el primero (2000-2001) tenía más que ver con las características específicas de la coalición partidaria con influjo no sólo en el gobierno local, sino sobre todo en el nivel nacional⁶⁷. Coalición que lejos de mostrarse como homogénea, reflejaba posturas tan disímiles como las que podrían asumir actores posicionados en grupos claramente diferenciados. Estas diferencias ni siquiera tenían que ver con

⁶⁵ Aspecto que no hemos estudiado con profundidad. La actividad y entidad del área de descentralización ha sido dispar en todo el período considerado. De una aparente escasa actividad de la Subsecretaría de Descentralización en la etapa 2000-2001, se pasa a un mayor protagonismo desde el 2002 en adelante, asumiendo el área rango de Secretaría.

⁶⁶ En un primer momento podía considerarse que el Ejecutivo y el Legislativo eran del mismo color partidario (ALIANZA) aún sin mayoría propia. Desde fines del 2001 la relación UCR-FRENTE GRANDE ha sido tensa, si bien por lo menos hasta fines del 2002, se corrobora una permanente cooperación por parte de la UCR cada vez que el Ejecutivo ha necesitado la sanción de una ley fundamental para su gestión. El contexto electoral del corriente año, ha complicado aún más esta relación.

⁶⁷ Estos comentarios nos conducirían al análisis del problema de la combinación de coaliciones en el marco de Ejecutivos unipersonales.

la distinción entre las dos agrupaciones partidarias que conforman la coalición. El clivaje que determinaba el posicionamiento de aquellos actores en los grupos a los que recién aludíamos, parecía no definirse por la afiliación partidaria. Las líneas de ruptura debían buscarse en el contexto nacional. Alguna de ellas, a partir de las políticas que se estaban adoptando, que respondían a un determinado modelo de Estado. Otra a partir de la creencia o no en la necesidad de mantener la unidad del grupo cuando se *está en el poder* porque ése es el mandato que ha conferido el elector, pese a la presencia de personajes ajenos al mismo. Estas divisorias, entre otras quizás, habían producido un reordenamiento tácito al interior de las fuerzas políticas, que justificaban la cercanía de algunas *líneas partidarias* a otra fuerza política, y cierto distanciamiento respecto del resto de las filas propias. En el segundo período (2002 en adelante) la crisis de la coalición en el orden nacional, con su consiguiente desaparición y su *tibia* permanencia en el orden local⁶⁸, justifican la mayor autonomía por parte del Jefe del Gobierno, quien frente a un legislativo fragmentado, aún sin su propia mayoría para legislar, se ve favorecido en su intención de frenar la resolución de la cuestión.

Estos posicionamientos nos permiten entender en cierta forma algunas de las alianzas y rupturas advertidas a lo largo proceso descrito. De todas formas, es importante destacar que aunque la lógica nacional ejerce su presión a nivel local, también los actores locales manejan ciertos recursos en forma autónoma que influyen en sus particulares cursos de acción.

En el caso estudiado, advertimos en el actor *Jefe de Gobierno* una toma de posición, que si bien en primera instancia parecía del tipo pasiva, no quedan dudas que se trata de una *postura activa*, tendiente a *bloquear la resolución* de la cuestión, hasta el momento que considere favorable en función de sus intereses y de la propia percepción acerca de su situación y la de los actores que lo rodean. Presentar una reforma política y administrativa como producto de su iniciativa en un contexto en que el proceso descentralizador -por lo menos en su etapa de desconcentración administrativa- se encuentra bastante avanzado, y en el marco de la existencia de variadas propuestas legislativas al respecto, así como también pretender instalar la necesidad de una reforma constitucional para modificar la composición de la Junta Comunal y hacer así viable el proyecto desde el punto de vista de los costos, en un contexto donde hasta la propia Justicia manifiesta la gravedad del incumplimiento constitucional, muestra a las claras la voluntad de no avanzar en el proceso descentralizador, así como también la realidad de que ningún consenso podrá ser alcanzado sin su anuencia.

Como mencionamos, los procesos de descentralización política generan inexorablemente, una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. Un corrimiento de las fronteras tradicionales, respecto del cual todos los actores deben posicionarse. Todo proceso de descentralización necesita la construcción

⁶⁸ No olvidemos que aún UCR y FRENTE aunque ya no en ALIANZA continúan cogobernando la Ciudad. La Vicejefa de Gobierno sigue siendo Cecilia Felgueras.

de un consenso básico, que es imposible de alcanzar en ausencia de algún grado de homogeneidad en el comportamiento de los actores más influyentes.

La resolución de nuestra cuestión no parece encontrarse en un horizonte de corto plazo, aún cuando algunas voces se hayan alzado una y otra vez en defensa de la letra constitucional.

Hasta que los actores con mayor manejo de los recursos en juego no lo decidan, no esperemos la pronta elección de nuestros vecinos más destacados y representativos.

11. BIBLIOGRAFIA

Arocena, José (1991): *"Algunas dimensiones del concepto descentralización"*, en Nohlen, Dieter (ed.) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, Síntesis-Ed .Nueva Sociedad, Madrid-Venezuela.

Boisier, Sergio (1991): *"La descentralización: un tema difuso y confuso"*, en Nohlen, Dieter (ed.). DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, Síntesis- Ed .Nueva Sociedad, Madrid-Venezuela.

Borja, Jordi (1987): ORGANIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL, EUDEBA, Buenos Aires.

Del Brutto, Bibiana (1986): POLÍTICA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, CEAL, Buenos Aires.

Dufour, Gustavo (1999): *"La política de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires: un análisis de política pública"*, en POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político N° 5. Buenos Aires, noviembre de 1999

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Programa de Descentralización y Modernización (1999): *"Creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Informes de la Comisión Consultiva"*.

Grillo, Oscar (1996): *"Descentralización: contraindicaciones para su uso en la ciudad de Bs. As."*, en Herzer, H. (comp.): CIUDAD DE BUENOS AIRES. GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN. CEA-CBC, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997): *"Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas del juego?"*, en Reforma y Democracia. Revista del CLAD N° 9, Caracas.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984): *"Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"*, en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.): PARA INVESTIGAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP, Madrid.

Pírez, Pedro (1996): *"Descentralización y gestión de la ciudad en Buenos Aires"*, en Herzer, H. (comp.): CIUDAD DE BUENOS AIRES. GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN. CEA-CBC, Buenos Aires.

Sabsay, Daniel (1996): *"La ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional. Alcance de la autonomía acordada. Consecuencias institucionales"*, en Herzer, H. (comp.): CIUDAD DE BUENOS AIRES. GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN. CEA-CBC, Buenos Aires.

Von Haldenwang, Christian, 1990. *"Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina."*, Mimeo.

OTRAS FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS

- ✓ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires
- ✓ **Proyectos de Ley de Comunas vigentes al día de la fecha (2002-2003)**
 - Expte. 1041-D-02 Dip. García Conde
 - Expte. 1163-D-02 Dip. Moscariello
 - Expte. 2284-D-02 Dip. Caeiro
 - Expte. 3034-D-02 Dip. Vensentini
 - Expte. 1441-D-02 Dip. Peduto y Dosch
 - Expte. 2095-D-02 Dip. Busacca
 - Expte. 3007-D-02 Dip. Giorno
 - Expte. 2982-D-02 Dip. Bellomo
 - Expte. 0144-D-03 Dip. López de Castro
 - Expte. 0164-D-03 Dip. Baltroc
 - Expte. 0264-D-03 Dip. Gottero
- ✓ **Proyectos de Ley de Comunas sin vigencia (1998-2001)**
 - Expte. 0214-D-98 Dip. González Gass
 - Expte. 4352-D-99 Dip. Argüello
 - Expte. 3967-D-98 Dip. Liliana Sánchez
 - Expte. 2155-D-98 Claudia Bello (Secretaría de la Función Pública)
 - Expte. 0593-D-99 Dip. Bravo
 - Expte. 2387-D-99 Dip. Pierangeli
 - Expte. 2637-D-99 Dip. Caram
 - Expte. 2638-D-99 Dips. Chiernajowsky, Ibarra, Fatala y otros.
 - Expte. 1621-D-2000 Dip. Kismer de Olmos
 - Expte. 1851-D-2000 Dip. Escolar y otros
 - Expte. 2766-D-2000 Dip. Alimena (delimitación territorial)
 - Expte. 336-J-2000 Jefatura de Gobierno (proyecto Olivera)
 - Expte. 3571-D-2000 Dip. González Gass
 - Expte. 4607-D-2000 Dip. Enriquez
 - Expte. 265-D-2000 Dip. Caeiro (delimitación territorial)

Expte. 625-D-2001 Dip. Alimena
Expte. 988-D-2001 Dip. Gottero, Giorno y Santa María
Expte. 4494-D-2000 Dip. Moscariello
Expte. 1686-D-2001 Dip. Valdés
Expte. 3458-D-2001 Arguello
Expte. 2638-D-2001 Dip. Schifrin

✓ Decretos N° 13-GCBA-96, N° 213-GCBA-96, N° 1958-GCBA-98

FUENTES PERIODÍSTICAS:

- ✓ Diario Clarín: 17/01/01; 26/04/01; 03/06/01; 07/06/01; 06/12/01; 27/09/02; 20/11/02
- ✓ Diario La Nación: 30/09/01; 05/10/01; 19/11/02; 29/11/02