



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Alcances y limitaciones del proceso de descentralización política en la ciudad autónoma de Buenos Aires (1996-2010)

Olivieri Alberti, Alicia C.

2007

Cita APA: Olivieri Alberti, A. (2007). Alcances y limitaciones del proceso de descentralización política en la ciudad autónoma de Buenos Aires (1996-2010). Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Cod. 1502/0211

30

Digitalizar

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS

**ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES (1996-2010)**

AUTORA: LIC. ALICIA C. OLIVIERI ALBERTI

DIRECTOR: DR. GUSTAVO E. BLUTMAN

NOVIEMBRE DE 2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMERA PARTE. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES.....	10
CAPÍTULO 1. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA	10
INTRODUCCIÓN	10
1.1 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESCENTRALIZAR?	12
1.2 ¿POR QUÉ DESCENTRALIZAR?.....	17
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	19
INTRODUCCIÓN	19
2.1 HABÍA UNA VEZ UNA CIUDAD NO AUTÓNOMA	19
2.2 BUENOS AIRES BUSCA SU IDENTIDAD	21
2.3 LA CONVENCIÓN ESTATUYENTE	23
2.4 RECAPITULANDO	28
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACION (1996-2010).....	31
INTRODUCCIÓN	31
3.1 LA GESTIÓN DE LA RÚA-OLIVERA (1996-2000).....	31
3.2 LA GESTIÓN IBARRA I (2000-2003).....	38
3.3 LA GESTIÓN IBARRA II (2003-2006).....	53
3.4 LA GESTIÓN TELERMAN (2006-2007).....	63
3.5 LA GESTIÓN MACRI (2007-2010).....	71
3.6 ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES	81
CAPÍTULO 4. LAS COMUNAS Y LOS VECINOS	93
INTRODUCCIÓN	93
4.1 VECINOS, ¿QUÉ VECINOS?	93
4.2 HACIENDO HISTORIA: LOS BUENOS AIRES VIVA.....	95
4.3 ¿LOS VECINOS SE ORGANIZAN?.....	97

4.4 RECAPITULANDO	102
SEGUNDA PARTE. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA HÍBRIDA	104
CAPÍTULO 5. LA DESCENTRALIZACIÓN POSIBLE	104
INTRODUCCIÓN	104
5.1 LAS COMUNAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD	104
5.2 LAS COMUNAS EN LA LEY 1.777.....	106
5.3 LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA HÍBRIDA	109
CAPÍTULO 6. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CABA.....	116
INTRODUCCIÓN	116
6.1 PARTICIPACIÓN Y COMUNAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD.....	118
6.2 LA PARTICIPACIÓN EN LA LEY DE COMUNAS.....	119
6.3 OPORTUNIDADES Y MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	121
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA.....	134
ENTREVISTADOS	144
ANEXOS	148

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el cierre de varios años de esfuerzo. Años durante los cuales el camino profesional elegido, no siempre me facilitó el tiempo necesario para abocarme por completo a esta empresa y en los que por momentos, la posibilidad de llegar a la meta parecía alejarse.

No podría estar escribiendo estas líneas si no hubiera contado con el apoyo de mucha gente que de distintas formas confió en que este momento llegaría. Quiero aprovechar este espacio para agradecer a todos ellos.

A Oscar Oszlak, por haberme motivado allá lejos mientras cursaba su materia, a iniciar el camino de análisis que se refleja en este trabajo.

A Luis Salas, quien siendo Secretario Académico de la Maestría, luego de varios años de finalizada la cursada me alentó a retomar el postergado proyecto, facilitándome enormemente la tarea. Mi sentido recuerdo en estas palabras.

A Gustavo Blutman por haber aceptado acompañarme en este desafío. Por su aliento permanente y su pronta respuesta. Sus precisas observaciones y sugerencias fueron una brújula fundamental para no desviarme del objetivo propuesto.

A todos los que cedieron generosamente su tiempo de diversas maneras: los que conversaron mis primeras ideas y los que comentaron mis últimos borradores. Los que me dieron la posibilidad de entrevistarlos, por dedicarme su tiempo y compartir desinteresadamente sus experiencias y percepciones, las cuales siempre me generaron nuevas preguntas e inquietudes: ex Jefes de Gobierno, funcionarios, legisladores, vecinos y dirigentes de agrupaciones vecinales.

Un especial agradecimiento a Susana Acuña y Carlos Quarleri de la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la Ciudad, por su predisposición y toda la colaboración que me brindaron cuando la necesité. A Mercedes Cánepa, de la Comisión de Presupuesto de la misma institución, por la valiosa información que me facilitó, que aunque no se refleja en este trabajo, seguramente será aprovechada en instancias posteriores.

El desarrollo de esta investigación me permitió conocer varios actores comprometidos y comenzar a transitar con algunos, nuevos caminos. Mi reconocimiento a Norberto Quaglia y a Pablo Wisznienski, por su profundo convencimiento en la causa comunal. Y mi agradecimiento por haber confiado desde el principio en este trabajo como vehículo de difusión de la misma y por todo el apoyo desinteresado que me brindaron, más allá de los límites del mismo.

A María Fernanda Araujo. A quien conocí en los pasillos de la docencia y que luego se convirtió en mi gran amiga y compañera. Por su presencia constante, su aliento y en lo que a este proyecto se refiere, su interés permanente y sus sugerencias.

A mi hijo Mateo, que me prestó su tiempo para que yo pudiera alcanzar esta meta tan ansiada y me contagié su vitalidad para que no me desanimara.

A Alberto Crovara, mi gran amor y compañero. Por haber creído en este trabajo mucho antes que yo. Por su apoyo constante e incondicional. Por sus críticas y cuestionamientos, aunque a veces incómodos, siempre acertados y desafiantes. Por recordarme cada día que cuando uno desea algo de todo corazón, el universo conspira para alcanzarlo.

Finalmente, un especial reconocimiento a mis padres, por haber respetado siempre mi camino profesional, aún sin comprenderlo demasiado y haberme apoyado en todas mis iniciativas.

A todos ellos dedico este trabajo, que representa un anhelado logro y el cierre de una etapa muy importante en mi vida.

INTRODUCCIÓN

La temática de la descentralización ha adquirido un notable protagonismo en los últimos años. Prueba de ello son los procesos que han tenido lugar en distintas ciudades del mundo y en algunas de nuestro país con variado grado de éxito.

Siguiendo esta tendencia, en el presente trabajo nos propusimos como objetivo general:

- analizar el proceso de descentralización operado en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 1996, cuando los Convencionales Estatuyentes de la Ciudad incorporaron en el texto de la Constitución el mandato de organizar su gestión en Comunas.

En este marco, como objetivos específicos nos propusimos a su vez:

- analizar la toma de posición de los actores sociales y políticos en el mencionado proceso;
- identificar el tipo de descentralización propuesto oportunamente por quienes tuvieron a su cargo el diseño del marco normativo;
- determinar el grado de avance alcanzado;
- evaluar el tipo de descentralización posible en el futuro, teniendo en cuenta las limitaciones normativas del caso.

La investigación tiene un alcance temporal hasta el año 2010 inclusive.

Los principales interrogantes que buscamos responder son: ¿quiénes impulsaron el proceso descentralizador?, ¿qué tipo de descentralización se proponían alcanzar?, ¿qué grado de avance efectivamente se ha logrado?, ¿cuáles fueron los factores que obstaculizaron el progreso de esta política?

El diseño metodológico aplicado es de naturaleza descriptivo-interpretativo, en la medida que partiendo de la descripción de un proceso a lo largo de un período, nos proponemos avanzar en su análisis. En tanto el diseño temporal

es diacrónico, ya que el proceso aludido fue analizado a lo largo de un período determinado previamente.

Dos hipótesis preliminares orientaron y ordenaron nuestro trabajo. La primera de ellas, plantea que:

- algunos actores políticos obstaculizaron y retardaron la evolución del proceso de descentralización en la Ciudad, tanto por acción como por omisión, de lo que resulta que los avances más significativos fueron resultado de la presión de otros actores sociales relevantes.

La segunda postula que:

- el marco normativo definido para concretar la descentralización de la Ciudad, no permitirá alcanzar un tipo de descentralización política en sentido estricto.

Siguiendo nuestra intención de reconstruir y comprender el sentido otorgado por los actores a la política bajo análisis, optamos por un abordaje de tipo cualitativo. Para el relevamiento y análisis de los datos primarios y secundarios utilizamos distintas técnicas, entre ellas la realización de entrevistas en profundidad a informantes claves y el análisis de información, respectivamente. El propósito de las entrevistas fue obtener información que permitiera por un lado describir la evolución del proceso de descentralización, así como también, recuperar las percepciones e imágenes de los principales actores involucrados, en base a su memoria selectiva y de esta forma ir interpretando sus posicionamientos a lo largo del mismo. Para ello, definimos un primer grupo de entrevistados considerados claves por el rol que habían tenido durante el proceso, en tanto otros fueron surgiendo como producto del trabajo de campo, siguiendo la técnica "*bola de nieve*" (Subirats, 1994) según la cual el propio entrevistado sugiere otros que podrían ser relevantes para la investigación.

Para completar la cronología de los hechos, establecer la forma que fue tomando el proceso e indagar el posicionamiento de los actores en relación con nuestro tema, recurrimos a diversas fuentes de datos secundarios, entre ellas versiones taquigráficas de sesiones de la Convención Estatuante, de la Legislatura de la Ciudad y de reuniones de comisión legislativas, así como notas periodísticas publicadas en la prensa gráfica y en páginas web.

Finalmente, realizamos también un relevamiento normativo con el fin de identificar las medidas implementadas por cada gestión al respecto.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Nuestro trabajo giró en torno a dos ejes fundamentales. Por un lado, analizar el proceso de evolución de la política de descentralización teniendo en cuenta el posicionamiento de los principales actores involucrados. Por el otro, evaluar el tipo de descentralización propuesto para la Ciudad y el que puede ser implementado, teniendo en cuenta las limitaciones impuestas en el marco normativo. Estos dos ejes dieron lugar a las dos partes en las que se organiza el mismo.

En la *Primera Parte* describimos y analizamos la política de descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, focalizando la mirada en la toma de posición de los actores involucrados. Previamente, presentamos el marco teórico utilizado. En primer lugar, retomamos el enfoque propuesto por Oszlak y O'Donnell (1984) para el análisis de las políticas, el cual analiza el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de una cuestión. Para ello toman en consideración al Estado y a los distintos actores involucrados, buscando identificar la toma 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. Seguidamente y con el objeto de unificar criterios, dedicamos un punto teórico a la revisión de las diversas posiciones que el concepto de descentralización viene generando en la literatura especializada. Es sabido que la cuestión de la descentralización despierta adhesiones, críticas y un número de posiciones intermedias, muchas de las cuales responden a la vaguedad conceptual con la que se trata el tema. Esto nos permitió diferenciar, entre otros, los conceptos de *descentralización* y *desconcentración*, así como también identificar los distintos tipos de descentralización presentes en la discusión teórica. Así llegamos a puntualizar una noción de descentralización política caracterizada por: 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.

En los siguientes capítulos describimos lo que entendemos por el ciclo de vida de la política, tomando como límite temporal el establecido como nuestro período de análisis. Así en el *Capítulo 2* desarrollamos los antecedentes de la política y su tratamiento en la Convención Estatuyente, en tanto en el *Capítulo 3* describimos la evolución de la política a lo largo de las distintas gestiones a cargo del Gobierno de la Ciudad. Vale anticipar el pormenorizado relato que encontrará el lector en estos dos capítulos, que consideramos imprescindible para encarar la compleja evolución de la política. Siendo que el inicio del proceso lo ubicamos en 1996, muchos detalles pueden resultarle ajenos al momento de enfrentar estas páginas: cómo fue evolucionando la representación política institucionalizada en la Ciudad o cómo fueron cambiando los principales temas de la agenda, tanto social como de gobierno, entre otros. Asimismo, buscamos destacar algunos hitos del proceso –quizás poco conocidos por el público menos involucrado- que consideramos relevantes para su comprensión global.

El Capítulo 4 lo dedicamos a describir la evolución de la organizacional vecinal, resaltando la importancia que tuvo su rol en el proceso global.

La *Segunda Parte* recupera el siguiente eje de análisis. Una vez acordado qué entendíamos por descentralización política, buscamos responder qué tipo de descentralización había sido propuesto para la Ciudad, qué avances se habían alcanzado en tal sentido y en definitiva, qué tipo de descentralización resulta posible en la práctica. La pregunta que subyace es si, aún en un contexto de cumplimiento absoluto de la norma, es posible alcanzar una descentralización política de la gestión en sentido estricto. Para ello, en el *Capítulo 5* analizamos la letra de la Constitución de la Ciudad y de la Ley de Comunas, con el objeto de identificar el tipo de descentralización propuesto en cada caso y luego, a partir de la definición de una serie de indicadores que a nuestro entender permiten evaluar el proceso descentralizador, analizamos el grado de descentralización alcanzado y el que puede concretarse en la realidad, como resultado del marco normativo aprobado. Finalmente en el *Capítulo 6*,

retomando otra vez parte de la discusión teórica, analizamos el proceso de descentralización a la luz de la cuestión de la participación ciudadana. En esta línea rastreamos los elementos presentes en la normativa que dan cuenta de este tema, intentando dilucidar si efectivamente este proceso podría propiciar o no una mayor participación por parte de la ciudadanía.

Entendemos que el análisis de la política pública de descentralización, desde la perspectiva adoptada, puede ofrecernos elementos útiles no sólo para aumentar el conocimiento existente en materia de implementación de políticas públicas, sino para profundizar el conocimiento del Estado y su complejo entramado de relaciones políticas y sociales.

PRIMERA PARTE

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES

CAPÍTULO 1

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas, o más precisamente estatales pueden ser entendidas, a riesgo de simplificar excesivamente la noción, como el conjunto de decisiones y acciones implementados desde el Estado, bien como producto de su propia iniciativa o en respuesta a lo que se interpreta como una demanda, problema o necesidad social. En palabras de Dye (1995) todo aquello que los gobiernos deciden o no realizar. Estas políticas son públicas, no sólo porque habitualmente son implementadas desde los poderes públicos, sino porque afectan a la sociedad con carácter universal y obligatorio (Aznar, 2010)

El presente estudio de caso se sitúa en el campo de análisis de las políticas públicas. Y aborda el análisis de una política pública particular: la descentralización de la gestión de un gobierno local. Que si bien a primera vista podría ser entendida como una mera política institucional, dirigida a una reforma de las instituciones estatales (Quermonne, 1985:62, citado en Subirats, 2008) entendemos que puede ser enmarcada en el campo de las políticas que pretenden dar respuesta a una situación de insatisfacción social: lejanía de los poderes públicos respecto del ciudadano, toma de decisiones públicas alejadas de su realidad cotidiana, escasos canales de expresión y participación; en suma, déficits de gestión democrática.

Sin pretender adentrarnos en un exhaustivo debate teórico, recordemos que el campo de estudios de las políticas públicas ofrece distintas perspectivas. Algunas más actuales buscan aportar elementos que permitan una mejora en la eficacia de la acción pública (Subirats, 1994). En el presente trabajo, atraídos quizás por la mirada politológica que proponen en su planteo, preferimos seguir la clásica perspectiva de Oszlak y O'Donnell (1984) que proponen profundizar

el estudio de políticas estatales y sus impactos, como un medio para ampliar el conocimiento acerca del Estado mismo, sus transformaciones y las diversas modalidades de vinculación con la sociedad.

Siguiendo un enfoque dinámico, los autores proponen analizar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de una *cuestión*, entendiendo por tal todo asunto, necesidad o demanda *socialmente problematizada* (Oszlak y O'Donnell, 1984: 109). Es decir, del abanico de necesidades y demandas presentes en una sociedad en un determinado momento histórico, algunas de ellas son visualizadas por ciertos actores¹ como susceptibles de ser satisfechas y por ello son incorporadas a la *agenda* de problemas socialmente vigentes.

En esta línea, una *política estatal* es aquella toma de posición por parte del Estado que intenta alcanzar alguna forma de resolución a una 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. (Oszlak y O'Donnell, 1984:112)

Para los autores toda cuestión posee un *ciclo vital* que se extiende desde la *problematización social* hasta su eventual *resolución*, es decir, su desaparición como tal. Siguiendo estos supuestos analizar una política pública supone recrear su ciclo de vida, tomando en consideración la toma de posición de todos los actores sociales que intervienen e interactúan, sus estrategias de acción política y los recursos puestos en juego, los posibles conflictos y coaliciones y el grado de autonomía y poder de cada uno de ellos. La *toma de posición* sería aquella manifestación de las preferencias de los distintos actores por razones de interés, valores u otras. Una toma de posición *activa* implica desde iniciar la cuestión, legitimarla, promoverla o también postergarla y/o bloquearla. En cambio, una toma de posición *pasiva* supone algún grado de

¹ Los autores definen a los actores como las clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder. (Oszlak y O'Donnell 1984: 115)

inacción, quizás también para postergar o bloquear la resolución de la cuestión. Como ya mencionamos, una política puede simplemente consistir en no hacer nada (Hecló, 1972)

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 logra 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.

Finalmente los autores subrayan que el análisis del proceso de resolución de una cuestión, no puede ignorar el contexto en el cual los actores involucrados toman posición. En esta línea, enfatizamos que el análisis de un fenómeno político particular, en este caso la producción de una política pública, no puede desconocer el contexto histórico en el que la misma tiene lugar, el cual funciona como condicionante de la toma de posición de los diversos actores involucrados. La mirada epistemológica en la que fundamos nuestro análisis, sostiene que la sociedad no puede ser concebida como un conjunto indiferenciado de individuos cuyas acciones son susceptibles de ser generalizables, sino que sus prácticas sociales deben ser comprendidas a la luz del complejo sistema de relaciones sociales en que se encuentran inmersos (Aznar, 2010).

1.1 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESCENTRALIZAR?

Como tantos otros términos, el concepto *descentralización* genera ambigüedades y diferentes interpretaciones.

Con frecuencia se suele afirmar que la *descentralización* constituye un medio eficaz para ampliar los espacios de representación y socialización del poder, relegitimando el rol del Estado y mejorando de esta forma la relación Estado-Sociedad. En esta línea, la *descentralización* es propuesta como un *instrumento* fundamental para optimizar la gestión gubernamental, bajo el

supuesto de que permite mayores niveles de eficacia y eficiencia, menor burocratización y más cercanía a los problemas cotidianos de los ciudadanos².

Desde otra perspectiva, la descentralización es vista como un proceso que busca descomprimir la conflictividad del Estado a nivel central, trasladándola a niveles micro, mediante la transferencia de responsabilidades de gestión³ (Herzer, 1996; Blutman, 1999)

Paradójicamente, la descentralización genera adhesiones en distintos puntos del abanico ideológico⁴. De Mattos (1990) destaca dos miradas: la *progresista*, que impulsa la implementación de procesos de descentralización, convencida de su potencial para aumentar la democratización, la participación ciudadana, la justicia social, el desarrollo local y para disminuir las desigualdades sociales. Y la de corte *neoliberal* que, desde el otro extremo del abanico, responde a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista y propicia estos procesos como una forma de reequilibrar el rol asumido por el Estado-Nación durante los años del *bienestar*⁵.

En el presente trabajo entendemos que la *descentralización* es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos y materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente (Borja, 1987).

² Al respecto es interesante la mirada de Tecco (2004) quien nos advierte acerca de cómo muchas de estas afirmaciones, a fuerza de ser repetidas por reconocidos autores en la materia, se han convertido prácticamente en axiomas, y en consecuencia pocos se animan a discutir las supuestas virtudes de la descentralización. De Mattos (1989) nos invita también a analizar críticamente las proclamadas bondades de los procesos de descentralización.

³ Como veremos, esta afirmación se relaciona con procesos de descentralización estatal mediante los cuales se transfieren determinados servicios a niveles estatales inferiores. En nuestro país, los casos de descentralización de los servicios de salud y educación desde la Nación a provincias y de provincias a municipios, constituyen ejemplos paradigmáticos:

⁴ En Von Haldenwang (1990) encontramos un análisis crítico acerca de los principales enfoques teóricos que abordan la cuestión de la descentralización: neoliberalismo, neoestructuralismo y neomarxismo.

⁵ Al respecto, Coraggio (1991) habla de la *propuesta democratizante* y la *propuesta neoliberal*.

La literatura reconoce diversos tipos de descentralización⁶. Según cuál es el sujeto que recibe competencias se habla de *descentralización estatal* y *descentralización social*. La *descentralización estatal* sería aquella en la que se opera un traspaso de poder y responsabilidades en sentido vertical desde niveles superiores de la estructura del Estado, a unidades subnacionales de naturaleza territorial (provincias, municipios, gobiernos locales, etc.)⁷. En cambio, la *descentralización social* supone la apertura de nuevos ámbitos institucionales y el traspaso de poder y responsabilidades desde el Estado hacia actores de la sociedad civil más o menos estructurados (ciudadanos u organizaciones sociales) (Roselli, 1996).

Según cuáles son las competencias que se descentralizan, Escolar distingue la *descentralización política* de la *descentralización administrativa*. En tanto la primera supone la transferencia de poder político, la segunda implica transferencia de responsabilidades y funciones de administración “*en condiciones de delegación política, a un ente local o mediante la ruptura de la cadena jerárquica de una organización estatal*” (2004:49).

Para Boisier (1991) la *descentralización política* sería aquella en la cual las autoridades a las cuales se hará la transferencia de competencias son elegidas por los ciudadanos del territorio y no simplemente designadas por el gobierno central. De esta forma, las competencias transferidas en una descentralización política son ejercidas en forma autónoma por los gobiernos locales, respondiendo en última instancia a los ciudadanos que los eligieron y no al gobierno central.

Por otro lado, la *desconcentración* supone el traspaso de responsabilidades y procedimientos burocráticos para mejorar la organización interna de la administración o para acercarla a los usuarios o vecinos, sin otorgar autonomía plena en su funcionamiento. Desde el punto de vista del derecho administrativo la desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso

⁶ Von Haldenwang (1990) realiza una interesante síntesis de las principales propuestas de clasificación de la descentralización. Abordamos aquí únicamente las que consideramos más relevantes.

⁷ Este tipo de descentralización se vincula a los procesos de reforma y modernización del Estado, tratándose de una política propiciada en el marco de los procesos de ajuste estructural, ya aludidos.

de la titularidad y el ejercicio de una competencia de un órgano administrativo a otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

Como nos explica Borja (1987) la *desconcentración* puede implicar la creación de un servicio o de una unidad operativa, pero no pretende representar a la sociedad del territorio. Según Boisier:

(...) los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del ente central), ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles superiores de la misma organización); sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen (1991:31).

En síntesis, la diferencia entre *descentralización política* 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 político de las unidades descentralizadas.

En orden de simplificar tanta distinción, De Mattos integra lo político/administrativo afirmando que la descentralización:

(...) implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales (1990:51).

En otro orden, la *delegación* consiste en la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizadas y por el tiempo que determine el cuerpo legal. En derecho administrativo, supone la traslación por un ente u órgano superior a otro de nivel inferior del ejercicio de una competencia, reteniendo el delegante la titularidad de la misma⁸.

⁸ La *delegación* supone, por cierto, que la autoridad delegante esté facultada por ley o reglamento para realizar la delegación. El acto de delegación, con todo, se verifica en virtud de un acto administrativo de carácter específico. Por esta misma razón, la delegación es esencialmente revocable por la autoridad delegante.

Finalmente, la *deslocalización* sería el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración, no habiendo implicancias de tipo decisional, sino tan sólo geográficas. (Boisier, 1991)

CUADRO N°1. Síntesis de conceptos y definiciones

CONCEPTO	DEFINICIÓN	EJEMPLO
DESCENTRALIZACIÓN	Proceso de carácter global que supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto y la transferencia de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos y/o materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.	Los ejemplos que aparecen a continuación, se aplican a esta definición genérica.
DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL	Tipo de descentralización en la que se opera un traspaso de poder y responsabilidades en sentido vertical desde niveles superiores de la estructura del Estado, a unidades subnacionales de naturaleza territorial (provincias, municipios, gobiernos locales, etc.)	Transferencia de los servicios de educación y salud en la década '90.
DESCENTRALIZACIÓN SOCIAL	Tipo de descentralización que supone la apertura de nuevos ámbitos institucionales y el traspaso de poder y responsabilidades desde el Estado hacia actores de la sociedad civil más o menos estructurados.	Comedores comunitarios de asociaciones civiles (con subsidio estatal)
DESCENTRALIZACIÓN POLITICA	Tipo de descentralización en que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de competencias son elegidas por los ciudadanos del territorio. Las competencias transferidas y el manejo de los recursos son ejercidos en forma autónoma por la autoridad local.	Barcelona (con limitaciones)
DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA	Proceso mediante el cual se traspasan funciones y procedimientos burocráticos a niveles subordinados dentro de la organización. Puede implicar deslocalización geográfica, con el fin de acercar la gestión a los ciudadanos, sin pretender representar a la sociedad del territorio.	Centros de Gestión y Participación
DELEGACIÓN	Proceso que implica la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizadas y por el tiempo que determine el cuerpo legal.	Delegación de competencias operada por Dec.13/96
DESLOCALIZACIÓN	Acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración, sin implicancias de tipo decisional, sino sólo geográficas.	Proyecto de traslado de la Capital Federal a Viedma.

Fuente: elaboración propia

A partir de lo planteado podemos adelantar que el proceso de creación de Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se trata de un caso de *descentralización estatal peculiar*, ya que nos encontramos frente a la descentralización de la gestión de un gobierno local -una *gran ciudad* al decir de Borja⁹- que para concretarse necesita de la institucionalización de un nivel estatal de status inferior, *comunas* en este caso y de la creación de instancias político administrativas a las que serán transferidas funciones y recursos (Badía, 2004).

En la segunda parte del trabajo analizaremos si se trata o no de un caso típico de *descentralización política* o si en definitiva, tal como planteamos en nuestra hipótesis, permanecerá en los márgenes de una descentralización política *híbrida*.

1.2 ¿POR QUÉ DESCENTRALIZAR?

Pese a algunos balances críticos, existe acuerdo en la literatura acerca de que la descentralización ha alcanzado cierta legitimidad, especialmente en los países europeos. Las principales tendencias que empujan hacia la descentralización, no sólo a nivel del Estado nacional, sino también en las áreas metropolitanas y en las grandes ciudades serían (Borja, 1987; Boisier, 1991):

- a) la *crisis de representación* que se estaría dando en el marco del Estado moderno, a partir de la cual los mecanismos tradicionales de representación resultarían insuficientes y/o insatisfactorios, generando una demanda por mayores espacios de autorrealización por parte de los cuerpos organizados de la sociedad civil;
- b) el carácter supuestamente tecnocrático de las grandes administraciones públicas, que conduciría a revalorizar la gestión descentralizada a través de programas y proyectos concretos;
- c) las desigualdades territoriales, que estarían impulsando reivindicaciones de carácter local o regional orientadas a igualar las condiciones de vida;

⁹ Borja (1987) distingue dos tipos de descentralización: la que se da en el marco del Estado (Estado central, poderes locales y regionales) y la que se da en la gran ciudad (gobiernos metropolitanos, grandes municipios, distritos, barrios o comarcas), destacando que las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización lo hacen en uno y otro caso.

- d) la revolución científica y tecnológica de los últimos años que estaría produciendo una nueva geografía industrial, incorporando procesos de *deslocalización*, *desconcentración* y eventualmente, *descentralización* en las estructuras productivas;
- e) la reestructuración del orden económico, por el cual el Estado se estaría viendo obligado a revisar sus estructuras políticas de gobierno, empujando así a la descentralización;
- f) la revalorización de la participación ciudadana en el ámbito urbano, como una nueva estrategia de construcción de ciudadanía contemporánea (Landau, 2008);
- g) la reivindicación de una nueva forma de gestión participativa en el marco de las ciudades metropolitanas, impulsada por los teóricos de la *governance urbana*¹⁰.

Coincidimos con De Mattos (1990) en que los ítems (*d* y *e*) tienen como marco de referencia el pensamiento neoliberal, que propició las olas de reforma y modernización estatal impulsadas por los organismos de crédito internacionales, cuyas estrategias centrales eran *desburocratización*, *privatización* y *descentralización*. Lo cual constituye un elemento fundamental para comprender el contexto en que se impulsaron y multiplicaron las políticas de descentralización.

¹⁰ Para ampliar ver Borja y Castells (1996).

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentaremos los antecedentes y el punto de partida del ciclo de vida de nuestra *cuestión*¹¹: 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 viables tales posturas.

Si bien nuestro período de análisis comprende desde la conformación de la Convención Estatuyente en el año 1996 hasta fines del 2010, consideramos pertinente retroceder unos años más, con el fin de identificar la presencia de este tema en la agenda de los actores de la época.

2.1 HABÍA UNA VEZ UNA CIUDAD NO AUTÓNOMA...

Con anterioridad a alcanzar su autonomía en el año 1994, la Ciudad de Buenos Aires dependía del Gobierno Nacional. Su autoridad máxima era el Presidente de la Nación, quien designaba un Intendente que ejercía un poder delegado por aquel¹². El órgano legislativo era el Congreso de la Nación quien delegaba sus funciones legislativas locales en el Concejo Deliberante¹³, de sesenta miembros elegidos por el voto popular. Un tercer nivel de gobierno estaba constituido por catorce Consejos Vecinales, conformados por nueve vocales elegidos por los vecinos de las respectivas zonas en las que se dividía la Ciudad, de acuerdo con las secciones electorales.

La estructura institucional, normas de designación y elección y las atribuciones de cada nivel de gobierno, estaban establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1972 (Ley N°19.887). La misma en su art. 3° disponía

¹¹ Ver definición en Capítulo 1, Introducción.

¹² De acuerdo con el art. 86 inc. 3 de la Constitución Nacional antes de la reforma del '94, el Presidente de la Nación "*es el jefe inmediato y local de la capital de la Nación*".

¹³ Según el art. 67, inc. 27 de la mencionada Constitución, entre las atribuciones del Congreso Nacional se encuentra: "*ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación*".

que *“los órganos institucionales del gobierno municipal son: a) concejo deliberante, b) departamento ejecutivo y c) consejos vecinales”*.

En lo que a nuestro tema se refiere, en el artículo 44 de la mencionada ley se enumeran las atribuciones de los Consejos Vecinales entre las que se destacan:

- estimular la participación comunitaria;
- informar y asesorar respecto del estado y necesidades del vecindario, colaborando en la formulación de programas de interés comunal;
- prestar servicios para la conservación y mantenimiento de plazas y paseos, cercos y veredas, recolección de residuos, barrido y limpieza e inspección de higiene;
- realizar la ejecución de obras dentro de su jurisdicción, cuando estas cuenten con la financiación directa del vecindario;
- controlar la gestión de los servicios y obras¹⁴.

La última dictadura militar (1976-1983) procedió a cerrarlos, pero en 1985 con la restauración democrática, fueron nuevamente reactivados comenzando a funcionar en cada uno de ellos oficinas desconcentradas del Registro Civil y de la Dirección General de Rentas. Tras la aprobación de la Constitución de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, fueron disueltos en forma definitiva¹⁵.

Por diversos motivos, entre otros la ausencia de competencias claras y la falta de autonomía en el manejo de recursos, la experiencia de estos consejos no dejó un recuerdo favorable. En la visión compartida de aquellos años, eran una especie órganos intermediarios sin demasiada eficacia¹⁶.

Tener presente esta apreciación resulta interesante a la luz de la inminente instauración del régimen de comunas en la Ciudad.

¹⁴ Una lectura atenta de las mismas nos advierte acerca de su innegable condición de antecedente inmediato de los que luego serán los Centros de Gestión y Participación. Pirez (1996) considera que estos Consejos Vecinales constituían una forma de gobierno descentralizado.

¹⁵ El artículo 140 de dicha Constitución derogaba las normas preexistentes que pudieran oponerse a la misma. Entre ellas, la Ley Orgánica de Municipalidades, que había dado origen a dichos Consejos.

¹⁶ Para un análisis crítico de los Consejos Vecinales ver Pirez (1996), Grillo (1996), Del Brutto (1986).

2.2 BUENOS AIRES BUSCA SU IDENTIDAD

La crítica situación financiera que vivía la Ciudad, cuya administración se encontraba a cargo del Intendente Carlos Grosso, sumada a las sospechas de corrupción que pusieron en primer plano la discusión respecto de la legitimidad del Intendente, constituyeron parte del contexto en el que las diversas fuerzas políticas comenzaron a alzar sus voces en aras de una modificación institucional en la Ciudad capital. (Dufour, 1999). En esta línea, la UCR y el Frente Grande fueron quienes encabezaron e impulsaron la demanda de delinear una nueva configuración institucional para la Ciudad propiciando su autonomía. Sus principales objetivos eran por un lado, lograr la autonomía institucional de la Ciudad, de manera que los ciudadanos pudieran elegir en forma directa a sus autoridades y por el otro, organizar su gobierno en forma descentralizada¹⁷. Por su parte el Partido Justicialista -oficialismo de aquel entonces- no contaba con incentivos para avanzar en el mismo sentido¹⁸.

Esta circunstancia coincidió de alguna forma con los procesos de reforma del Estado que se estaban dando en diversos países y con una revalorización del ámbito local, producto de la denominada crisis de representación y del supuesto distanciamiento entre representantes y ciudadanos. (Blutman, 1999) Por aquel entonces el debate giraba en torno de reconsiderar el status jurídico-político de la Ciudad con el objeto de lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Mientras tanto, el denominado Pacto de Olivos -acuerdo entre las dos principales fuerzas políticas del momento: UCR y PJ- abrió las puertas a la reforma de la Constitución Nacional. Respecto del tema que nos ocupa, la UCR

¹⁷ *"La historia de la reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires, señor presidente, como bien sabe, no comenzó el 30 de junio. Desde el retorno mismo de la democracia, allá por 1983, comenzó a forjarse en la dirigencia política de la ciudad la convicción de que las herramientas institucionales con las que ella contaba eran insuficientes para dar respuestas concretas a las demandas de los hombres y mujeres".* Intervención Convencional Jorge Martín Arguello, en Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 19 de setiembre de 1996.

¹⁸ Históricamente en las contiendas electorales, la Ciudad de Buenos Aires se comportó como opositora al Partido Justicialista. Lo único que podía inducir al PJ a evaluar esta opción era la posibilidad de lograr a cambio, en el marco de algún acuerdo, la eliminación de la cláusula de la Constitución que prohibía la reelección presidencial.

exigía la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y concedía a cambio la posibilidad de reelección del por entonces presidente Carlos Menem.

La Ciudad finalmente alcanzó su autonomía formal en el año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional que en su artículo 129 concedía la autonomía política de la CABA¹⁹. Este artículo disponía por un lado la sanción de una ley que garantizara los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad fuera la capital de la Nación y por el otro, la convocatoria para la elección de una Convención Estatuyente que dictara el Estatuto Organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hoy Constitución de la Ciudad.

En el espacio de debate abierto por la reforma constitucional se evidenciaron las discrepancias existentes tras el tímido consenso descentralizador²⁰. Las dos dimensiones de conflicto giraban en torno de *qué* y *cómo* descentralizar. Respecto del *qué*, el PJ, el FREPASO y una minoría de la UCR proponían una descentralización política. En tanto la UCR mayoritaria, consideraba sólo una descentralización administrativa y territorial. En relación al *cómo*, los principales desacuerdos versaban sobre el número de unidades descentralizadas a crearse y los criterios para su delimitación. Veremos más adelante que estas líneas de conflicto entorpecerán durante mucho tiempo las posibilidades de avance del proceso.

Dos años después de la reforma constitucional, en junio de 1996 se eligió por primera vez en forma directa al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, junto a los convencionales encargados de redactar la Constitución de la Ciudad.

A nuestro entender es en el contexto de esta elección que el problema de la descentralización se convierte definitivamente en una *cuestión*. Como plantean

¹⁹ *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”* (Constitución Nacional, Art. 129)

²⁰ Vale destacar que más allá de algunas coincidencias generales, el grado de descentralización y autonomía propuesto no resultaba homogéneo. Para profundizar ver Blutman (1996) quien realiza una comparación de los distintos proyectos de reforma del status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires.

Oszlak y O'Donnell (1984: 109) cuando un *asunto* comienza a formar parte de la agenda social, es decir cuando muchos actores consideran que se puede decir o hacer algo respecto de él, se convierte en una *cuestión*. En nuestro caso, si bien en el inicio de su ciclo vital no encontramos indicios de demanda social, vemos cómo las élites políticas buscan instalar el tema en la agenda, presentando sus propuestas durante la campaña electoral, con el convencimiento de que algo podía hacerse al respecto²¹.

Estudios relativos a la formación de la agenda del gobierno destacan dos posibles dinámicas: una de ellas tiene lugar cuando las necesidades y demandas de grupos particulares suscitan la atención y terminan siendo considerados de interés general; otra, cuando determinados problemas independientemente o no de si han despertado la atención de la comunidad política, logran la atención de políticos y son aceptados como objetos de su intervención (Aguilar Villanueva, 1996). Nuestro caso de análisis se encuadra en esta segunda alternativa. Cuando la *cuestión* se instala como tal en la agenda política, la mayoría de los ciudadanos de la CABA se encontraba al margen de esta discusión.

Debieron pasar varios años hasta que algunas asociaciones vecinales y vecinos independientes comenzaron a tener algún grado de protagonismo, fundamentalmente en el proceso de sanción de la Ley de la Comunas y en el denominado proceso de transición hasta su puesta en marcha definitiva.

2.3 LA CONVENCION ESTATUYENTE

El nuevo status institucional de la Ciudad generó un escenario propicio para la multiplicación de reflexiones acerca de la nueva forma de organización que la misma debía darse. La idea de implementar un proceso de descentralización encontró numerosos seguidores que consideraron oportuno instalarla en el centro del debate.

²¹ Blutman (1999), resume las principales propuestas en competencia, que en conjunto conforman un abanico en el que en un extremo podemos ubicar a la UCR (con una idea más cercana a la desconcentración administrativa a nivel barrial) y al PJ que, aunque auspiciaba la creación de Consejos Zonales cuyos integrantes serían elegidos por los vecinos, determinaba que los alcaldes serían elegidos por el Jefe de Gobierno, y por el otro al FREPASO y a NUEVA DIRIGENCIA, con propuestas más cercanas a una descentralización política.

Este consenso preliminar se tradujo en diversos proyectos que los partidos políticos fueron instalando en la arena parlamentaria. Sin embargo, como veremos, este consenso básico, distaba de ser equivalente en los detalles más puntuales de la propuesta descentralizadora.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES

Antes de avanzar, nos parece conveniente realizar una aclaración. En este título –y cada vez que se repita– con la expresión *actores políticos* estamos haciendo referencia a aquellos actores sociales cuyo ámbito de interacción específico es el sistema político, en el más genérico de los sentidos. Por otra parte, al hablar de *relevantes* recuperamos la noción weberiana según la cual *“la relevancia no depende en sí misma del objeto, sino del punto de vista del investigador, de la puesta en juego de sus valores”* (Archenti, Aznar; 1988: 92). En este caso, el criterio utilizado para determinar la relevancia de los actores políticos y definir un particular recorte, es su participación en el órgano legislativo local.

Retomando, el 30 de junio de 1996 se realizaron las primeras elecciones para elegir en forma directa al Jefe de Gobierno de la Ciudad. La fórmula radical De la Rúa-Olivera resultó la ganadora con el 39% de los votos. En la elección de convencionales, resultó ganadora la lista del FREPASO²² que, con el 34,71% de los votos obtuvo 25 bancas. El segundo lugar lo ocupó la UCR con el 27,24%, adjudicándose 19 bancas. El Partido Justicialista con el 15,05% y el Partido Nueva Dirigencia con el 8,18%, obtuvieron 11 y 5 bancas respectivamente.

Este resultado refleja una moderada fragmentación de la representación local, con un predominio leve de las fuerzas políticas cercanas al centro y centroizquierda del espectro ideológico.

²² El FREPASO había surgido en 1994 como una coalición de distintas fuerzas políticas (Frente Grande, PAIS y Unidad Socialista) erosionando el histórico bipartidismo a nivel nacional. Había triunfado en el distrito en las elecciones nacionales de 1994 y 1995.

Cuadro Nº 2. Composición Convención Estatuyente (1996)

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA ²³	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES ²⁴
FREPASO	Centroizquierda	25	Norberto La Porta/ Graciela F. Meijide
UCR	Centro (2 líneas) ²⁵	19	Fernando de la Rúa/ Miguel Inchausti
PJ	Centroderecha	11	Jorge Domínguez/ Carlos Ruckauf
NUEVA DIRIGENCIA	Derecha	5	Gustavo Beliz/ Patricia Bullrich

Fuente: elaboración propia

EL DEBATE

En relación con las principales posturas en discusión, la posición oficial de la UCR, sostenida por el jefe de bloque Miguel Inchausti y apoyada por el entonces Jefe de Gobierno, Dr. De La Rúa, planteaba la necesidad de implementar una descentralización sólo territorial y administrativa, argumentando la dispersión del poder que podría generar un tipo de descentralización política²⁶. El electo Jefe de Gobierno poco tiempo atrás había declarado:

Por ello descartamos la posibilidad de establecer mecanismos de "descentralización política". La dispersión del poder político, de la unidad del mando administrativo y la transferencia integral de las funciones del Estado a zonas "descentralizadas", tratándose de una región geográfica pequeña y sumamente interrelacionada, generaría un verdadero caos en el gobierno autónomo (De La Rúa, 1996).

El resto de las fuerzas políticas con representación en la Convención (FREPASO²⁷, Nueva Dirigencia²⁸, PJ²⁹ y otro sector de la UCR³⁰), apoyaba una

²³ Partiendo de un continuo izquierda-derecha, ubicamos a los partidos o alianzas electorales, en función de su posicionamiento predominante en el tiempo.

²⁴ Consideramos a los candidatos a Jefe de Gobierno y el primer candidato a Convencional Estatuyente.

²⁵ Durante estos años al interior del partido se distinguen dos posicionamientos: uno más cercano al centroderecha (delarruismo) y otro al centroizquierda.

²⁶ Ver Dufour (1999) y proyectos presentados por los convencionales María José Lubertino (745-E), Elsa Kelly y otros (693-E; 695-E; 696-E; 697-E) y Miguel Inchausti y otros (775-E).

²⁷ Ver proyectos de Néstor Bilancieri y otros (915-); Jorge D. Arguello (259-Ey 491-E); Nilda Garre y otros (803-E) y Marcelo Escolar y otros ((260-E)

²⁸ Ver proyectos de Jorge M. Arguello (311-E, 328-E y 366-E)

descentralización territorial, administrativa y política. Este tibio acuerdo se diluía en torno al número de unidades descentralizadas a ser creadas. Estas y otras diferencias fueron puestas de manifiesto en las discusiones desarrolladas en primer lugar en la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal, presidida por Elsa Kelly (UCR) y luego en el plenario de la Convención Estatuyente³¹.

Las discusiones sobre el tema de la descentralización tuvieron en todo momento como telón de fondo el sistema electoral de la Ciudad. Una vez alcanzado un acuerdo parcial sobre este último tema mediante la definición del ámbito territorial de la ciudad para la elección de Jefe y Vicejefe (...) fue posible avanzar con la tarea de la Comisión de Descentralización. (Kelly, E., 2006:159)

Luego de idas y venidas, la Comisión logró consensuar un dictamen de mayoría³², al que se oponían dos de minoría³³. El despacho de mayoría era producto del consenso que las dos fuerzas mayoritarias habían logrado alcanzar, conocido como el Pacto de Palermo. El convencional Escolar (FREPASO) así lo destacaba:

En este sentido deseo rescatar el arduo trabajo que se desarrolló en la comisión para obtener consenso sobre un tema que no es ciertamente cualquier tema: el de la descentralización. ¿Cómo se arribó a este consenso? Encontrando un punto intermedio que no comprometiese las opiniones fundamentales de la bancada radical y la bancada del Frepaso³⁴.

La presidenta de la Comisión agregaba:

Los acuerdos alcanzados tuvieron por objeto establecer un sistema gradual de descentralización, pero determinando al mismo tiempo los principios básicos tendientes a garantizar tanto el carácter participativo del gobierno como el

²⁹ Ver proyectos de Raúl Garré (11-E); Inés Pérez Suarez (205-E) y Juan Manuel Arnedo Barreiro y Carlos Ruckauf (35-E)

³⁰ Ver proyectos de Antonio Macris (174-E); Oscar Shuberoff y María Elena López (471-E) y Jorge Canata (794-E).

³¹ Ver "La Convención se divide frente a un tema conflictivo", en Clarín 12 de agosto de 1996.

³² Firmado por los convencionales Zaffaroni, Lubertino, Barbagelata, Carro, Ibarra, Jozami, Kelly, Puy, Riopedre (FREPASO-UCR)

³³ Uno correspondiente al PJ y otro de Nueva Dirigencia.

³⁴ Ver intervención Convencional Marcelo Escolar, en Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 19 de setiembre de 1996.

resguardo de la unidad en la conducción del gobierno de la Ciudad dándole una coherencia en los planos político, cultural, social y económico. (Kelly, 2006: 159)

La comisión resolvió también que cuestiones como el número de comunas, su delimitación geográfica y demás detalles de organización para su implementación efectiva, fueran resueltos por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires mediante la sanción de una ley³⁵.

Lo que yo propuse fue que hubiera una delegación a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, para que por ley definieran aquellas competencias y aquellas situaciones como el número (...) y detalles vinculados con las comunas, que era muy difícil ponerse de acuerdo con todos en ese momento (...) Nunca me imaginé que no cumplieran con el plazo. Se ve que no querían cumplir con el plazo. Se pusieron todos de acuerdo en no cumplirlo.

Testimonio Elsa Kelly

Al respecto vale destacar la posición de Nueva Dirigencia, en voz de la convencional Patricia Bullrich, posición acompañada por el PJ, quienes se oponían a la cláusula transitoria del despacho de mayoría, la cual planteaba que *“La primera elección de los miembros del órgano establecido en el artículo 130 tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años, contados desde la sanción de esta Constitución”*³⁶. Ambos bloques se negaban a establecer un plazo para las elecciones comunales, ya que ello obligaba a la Legislatura a tratar un proyecto de ley en un determinado tiempo. Enfatizando esta idea, el convencional Garré (PJ) en una intervención premonitrice consideraba:

Según tengo entendido, en el despacho de la Comisión de Poder Legislativo se ha consagrado como requisito básico para la sanción de esa ley que sea aprobada por dos tercios del cuerpo. Así estamos prácticamente estructurando una cláusula cerrojo bastante complicada. En efecto, si no se alcanza el consenso de los dos tercios de la Legislatura para la aprobación de la ley que debería poner en funcionamiento ese mecanismo electoral, corremos el riesgo

³⁵ *“Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales”*. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 127.

³⁶ Que luego será la Cláusula Decimoséptima de la Constitución.

de que entre el cuarto y el quinto año no suceda nada y el proceso de descentralización se postergue mucho más allá de 2001³⁷.

Por ese entonces se especulaba que como parte del acuerdo entre la UCR y el FREPASO, el Jefe de Gobierno comenzaría con la desconcentración administrativa y recién cuando hubiera finalizado su mandato, podría concretarse la descentralización política³⁸. Esto de alguna forma conciliaba el avance logrado por la Estatuyente, determinando el carácter político de la descentralización, con la posición que históricamente había defendido De La Rúa más proclive a avanzar en una desconcentración administrativa.

2.4 RECAPITULANDO

Los actores involucrados en esta etapa, con alguna presión del Jefe de Gobierno de turno, no lograron alcanzar el consenso necesario respecto de los detalles más puntuales que implicaba descentralizar la gestión de la Ciudad.

La Convención Estatuyente logró avanzar en un acuerdo básico -organizar la Ciudad en comunas- y en establecer un conjunto de elementos que actuaran como orientadores y límites del proceso. Pero su interacción dio como resultado que la *resolución* de la cuestión, fuera postergada y eventualmente encomendada a la sanción de una futura ley.

Recordemos que un problema se resuelve cuando desaparece como tal y deja de formar parte de la agenda social. Más allá de las intenciones de los actores protagonistas de esta etapa, deberán pasar muchos años hasta que finalmente el tema se encamine hacia lo que podríamos considerar su resolución definitiva.

Podríamos preguntarnos por el momento, por qué los estatuyentes incorporaron este instituto en la Constitución de la Ciudad. Algunos aventuran que el espíritu de los '90, con su impronta descentralizadora de corte neoliberal, impregnó fuertemente el trabajo de la Estatuyente. Sin embargo, contrariamente a aquel supuesto, la mayoría de los convencionales en sus

³⁷ Ver intervención convencional Raúl Garré, en Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 19 de setiembre de 1996.

³⁸ Ver "De la Rúa crea más comunas", en Clarín, 30 de diciembre de 1996.

intervenciones se hizo eco de la necesidad de acortar la brecha representantes-representados, buscando promover una mayor participación ciudadana. Ello parece reflejar en todo caso una mayor influencia de las corrientes promotoras de la democracia participativa.

Cuando planteamos la estrecha relación entre estas teorías de la *governance urbana* y los cambios operados en la Ciudad de Buenos Aires no estamos planteando que los estatuyentes basaran sus planteos en ellas, ni que las conocieran, pero sí que los problemas centrales que éstas plantean (mayor cercanía entre gobernantes y gobernados, control de los ciudadanos a los funcionarios, inclusión de la participación, etc.) guiaban a las racionalidades políticas en el proceso de autonomización y sanción de la Constitución (Landau, 2008: 73)

No es menos cierto que las experiencias aparentemente exitosas (Barcelona, entre las más citadas) fueron fuente de inspiración y referencia obligada en todos los ámbitos de discusión tanto políticos como académicos.

Otra línea a considerar es la que postula que las comunas son un imperativo de la Constitución Nacional. "*Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales*" (Aguilar Villanueva, 1996:23). El reconocimiento que la Constitución Nacional en su artículo 5º hace del régimen municipal que cada provincia debía asegurar, propició la posibilidad de avanzar en esta línea³⁹. Así los estatuyentes habrían adoptado el régimen de las comunas para garantizar el régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo una línea argumentativa similar, hay quienes consideran que la organización de la gestión en comunas apunta a dar cumplimiento al artículo 1º de la Constitución de la Ciudad cuando, entre otras cosas, determina que la Ciudad organiza sus *instituciones autónomas como democracia participativa*⁴⁰.

³⁹ "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (Constitución Nacional, artículo 5º).

⁴⁰ "La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos.

Así las instituciones autónomas serían las comunas, que deberían organizarse siguiendo el principio de la democracia participativa. Esta es la postura que defienden algunas organizaciones vecinales.

Sin lugar a dudas, la Convención Estatuyente de la Ciudad generó como producto final una Constitución moderna y progresista, que introdujo notables avances en el reconocimiento de derechos y garantías, así como también en lo que a la organización política de la Ciudad se refiere. La incorporación del régimen de comunas, aún con imprecisiones y ausencia de acuerdos, resulta una prueba indiscutible de ello.

Se suprimen en los actos y documentos oficiales los títulos honoríficos de los funcionarios y cuerpos colegiados" (Constitución de la Ciudad, Artículo 1º)

CAPÍTULO 3

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN (1996-2010)

INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de resolución de una *cuestión*, la misma se puede ir redefiniendo, así como también la naturaleza y composición de los actores pueden variar a lo largo del tiempo. A su vez, pueden generarse procesos internos al Estado mismo, principalmente modificaciones en la estructura organizativa, atribución de competencias, asignación de recursos y modificaciones presupuestarias. (Oszlak y O'Donnell, 1984: 119)

En este punto desarrollaremos lo que entendemos por *ciclo de vida* de la política de descentralización. Para ello tomaremos como puntos de corte, las sucesivas gestiones de los Jefes de Gobierno durante el período elegido para el análisis: 1996-2010.

Para cada uno de ellos tendremos especialmente en cuenta:

- el mapa de actores sociales en interacción y sus tomas de posición respecto de la cuestión;
- la toma de posición estatal (distinguiendo el Poder Ejecutivo del Legislativo), considerando los siguientes indicadores: las modificaciones introducidas en la estructura organizativa y otras decisiones gubernamentales vinculadas;
- acontecimientos relevantes del contexto socio político.

3.1 LA GESTIÓN DE LA RUA-OLIVERA (1996-2000)

Fernando de la Rúa, primer Jefe de Gobierno electo de la Ciudad, asumió su cargo el 6 de agosto de 1996.

La Convención Estatuyente que había comenzado a sesionar en el mes de julio, sancionó el 1 de octubre de ese año, la flamante Constitución de la Ciudad Autónoma.

De acuerdo con lo establecido en su cláusula transitoria vigesimotercera, las instituciones del régimen municipal debían continuar vigentes hasta tanto se conformara la primera Legislatura de la Ciudad. Dado que la primera elección legislativa para este cuerpo representativo se realizó el 27 de octubre de 1997, el Jefe de Gobierno debió iniciar su gestión acompañado por el Concejo Deliberante.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES II

En estos años se produjo el acuerdo entre la UCR y el FREPASO que dio nacimiento a la ALIANZA (Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación), la cual se presentó por primera vez como fórmula electoral en las elecciones legislativas de octubre de 1997.

En la Legislatura local la ALIANZA obtuvo un importante triunfo. El porcentaje de votos alcanzado (56%) le permitió alzarse con 37 de las 60 bancas que estaban en juego, lo que la convirtió en la mayoría absoluta del cuerpo parlamentario. Por su parte, el PJ compartía con el partido Nueva Dirigencia liderado por Gustavo Beliz, el segundo lugar legislativo, con 11 bancas cada uno al haber obtenido un 17,20% y 17,01% de los votos respectivamente. En un lejano tercer puesto, la Alianza UNIÓN POR TODOS liderada por Patricia Bullrich, con el 1,88% obtenía una banca.

Resulta ilustrativo para nuestro análisis que las fuerzas políticas que conformaban la ALIANZA, a pesar de haber compartido una lista conjunta, funcionarían en bloques separados. Veremos que cada uno de ellos desarrollará estrategias específicas a partir de la disponibilidad diferenciada de recursos. Como se señaló en la etapa de la Convención Estatuyente, las filas de la UCR no mostrarán un comportamiento homogéneo.

Cuadro N° 3. Composición Legislatura Porteña (Diciembre 1997)⁴¹

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES
FREPASO	Centroizquierda	19	Aníbal Ibarra Eugenio Zaffaroni
UCR	Centro	18	Lautaro G. Batallán Marta Oyhanarte
PJ	Centroderecha	11	Guillermo Oliveri Juliana Marino
NUEVA DIRIGENCIA	Derecha	11	Gustavo Béliz Enrique Rodríguez
UNIÓN POR TODOS	Derecha	1	Jorge Argüello

Fuente: elaboración propia

El Cuadro N° 3 muestra la continuidad de la fragmentación partidaria observada en la etapa de la Convención, con la novedad de la formación del interbloque de la ALIANZA. Esta distribución de fuerzas políticas resultaba claramente favorable para el Jefe de Gobierno en ejercicio, ya que en principio le aseguraba una mayoría legislativa propia.

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA: PRIMEROS PASOS DE UN LARGO CAMINO

La nueva gestión autónoma, a la par que se desarrollaban las deliberaciones en la Convención, inició el camino de la descentralización de la gestión, propuesta que había proclamado reiteradamente durante la campaña electoral bajo la premisa de *“acercar el gobierno a los barrios”*. La idea inicial defendida por el Jefe de Gobierno, era acercar las reparticiones administrativas al ciudadano y desconcentrar actividades del gobierno central, con el propósito de facilitar la gestión de los trámites y como corolario, aumentar la calidad de vida de los vecinos.

Durante esos primeros años un conjunto de normas fueron dando forma y contenido al naciente proceso de descentralización.

Entre las primeras medidas tomadas, el Decreto N° 13/GCBA/96 delegó al Vicejefe de Gobierno -por aquel entonces Enrique Olivera- la elaboración del

⁴¹ Los legisladores de la primera Legislatura duraron en sus funciones, por única vez, desde el 10 de diciembre de 1997 hasta el cese del mandato del primer Jefe de Gobierno electo (agosto de 2000).

Plan de la Ciudad y un Programa de Descentralización administrativa⁴². En esta línea, unos meses después y mediante el Decreto N° 213/GCBA/96 se creó la Subsecretaría de Descentralización, dependiente de la Vicejefatura de Gobierno, entre cuyos objetivos se destacaba “*impulsar el proceso de descentralización de funciones del órgano ejecutivo*”. Por intermedio de esta norma se crearon también dieciséis Centros de Gestión y Participación (CGP) como organismos fuera de nivel⁴³.

Al poco tiempo se creó el Consejo de Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, conformado por el Subsecretario de Descentralización, los Directores Generales de las unidades dependientes de esta Subsecretaría y un representante de cada una de las Secretarías que conformaban el Gobierno de la Ciudad⁴⁴.

Una vez aprobada la Constitución de la Ciudad y con el objeto de readecuar la dependencia funcional de los CGP para un mejor desarrollo de sus actividades, se les otorgó rango de Dirección General⁴⁵.

La flamante Constitución, que en su Título Sexto formalizó la creación de un régimen de comunas, determinaba asimismo que hasta que se produjera la primera elección de autoridades comunales, el Poder Ejecutivo debía adoptar medidas que facilitaran la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización⁴⁶.

En esa línea se fue generando un cuerpo normativo tendiente a en una primera etapa, desconcentrar algunos servicios, con miras a avanzar en la futura descentralización una vez sancionada la ley correspondiente. Así entre las funciones delegadas a los Directores Generales de los CGP se destacaban: ejercer la conducción administrativa y funcional de los centros; recibir reclamos,

⁴² Los considerandos del Decreto postulan: “(...) que además, resulta indispensable descentralizar determinadas prestaciones y servicios, con el propósito de lograr una mayor celeridad en la tramitación, toma y ejecución de decisiones, acercando el gobierno de la ciudad a la gente y facilitando la participación”. La fecha de sanción de este Decreto es 06/08/1996, esto es el mismo día que el Jefe de Gobierno asumió sus funciones.

⁴³ Ver Anexo III

⁴⁴ Resolución N°1/GCABA/VJG/96

⁴⁵ Y se estableció una doble dependencia: *funcional* de la Dirección General de Descentralización, y *administrativa* de la Dirección General de Relaciones con la Comunidad, siempre en el ámbito de la Subsecretaría señalada. Ver Decreto N° 483-GCABA-96.

⁴⁶ Ver Constitución de la Ciudad, cláusula decimoséptima.

quejas y denuncias de los vecinos relacionadas con la administración de la Ciudad; brindar información actualizada referente a servicios y trámites; coordinar la prestación de servicios a cargo de otras dependencias en los CGP; convocar y organizar actividades de participación a nivel local⁴⁷.

Más adelante, el Decreto N°850/GCABA/97 creó el Cuerpo de Delegados Comunales que según la propia norma, tendría la función de *“asesorar al Jefe de Gobierno en la articulación de una agenda de gobierno para cada Centro de Gestión y Participación, interviniendo a tal efecto en la fiscalización de las acciones, así como en la relación con las instituciones comunitarias zonales”*⁴⁸.

Una norma que va a ser fundamental en la futura evolución de los Centros de Gestión y Participación es el Decreto N° 1958/GCBA/98. Este Decreto aprobó una estructura organizativa para los CGP N° 3, 7 y 13. A modo de experiencia piloto se crearon las Direcciones de i) Desarrollo y Mantenimiento Barrial, ii) Desarrollo Socio Cultural, iii) Información y Atención a los Vecinos.

A su vez dispuso cada CGP:

- la ejecución de los Servicios de Gestión Desconcentrada discriminados en función de las Direcciones mencionadas (Ver Anexo II);
- la conformación de un Consejo Consultivo Honorario integrado por entidades y asociaciones registradas a tal fin, cuyas funciones serían las de presentar iniciativas y propuestas y realizar un seguimiento de las prestaciones públicas;
- la puesta en marcha de un Sistema de Ventanilla Única;
- la creación de una Unidad polivalente encargada de ejercer el poder de policía local;
- las responsabilidades de los Delegados Comunales.

⁴⁷ Resolución N°2/GCABA/VJG/97

⁴⁸ Estos funcionarios eran designados y removidos por el Jefe de Gobierno, recibiendo una retribución equivalente a la de Director General. Las responsabilidades de este cuerpo serán especificadas más tarde mediante el Decreto 1958-GCBA-98 que comentaremos más adelante. De acuerdo con información obtenida en entrevistas, la creación de este cuerpo tuvo una justificación netamente política.

Según vemos, esta norma delegó en los Centros de Gestión y Participación una serie de competencias, aumentando notablemente su importancia en la gestión de la Ciudad.

Al año siguiente, se crearon las unidades de mantenimiento urbano menor en cada CGP⁴⁹, así como también se comenzó a instrumentar el Sistema de Ventanilla Única⁵⁰.

Hacia fin de año y luego de una evaluación favorable de la experiencia piloto ya comentada, la estructura organizativa fue extendida al resto de los CGP⁵¹. Asimismo, la desconcentración de algunas funciones fue propiciada por la transferencia de la Mesa de Entradas, Salidas y Archivo y la Guardia de Auxilio, a la Subsecretaría de Descentralización⁵².

Nosotros creamos los CGP, descentralizamos competencias y otorgamos recursos para la prestación de los servicios, en la idea de que en un año tenía que ser completado el proceso, en forma constitucional.

Testimonio Enrique Olivera

La evolución de esos años fue una tendencia a descentralizar, a correr el centro de decisiones a otro lugar (...) El peso de los CGP fue creciendo mucho (...) La mirada de los Directores de CGP corrió muchísimo el eje de gestión (...) Las grandes cosas se decidían en lo central y todo lo que era vecinal estaba bastante mirado o escuchado desde las comunas (...)

Testimonio Sergio Abrevaya

Tras ser electo Presidente de la Nación, De La Rúa renunció a su cargo el 9 de diciembre de 1999, siendo reemplazado por el Vicejefe de Gobierno, Enrique Olivera quien ocupó el cargo hasta el 6 de agosto de 2000.

La asunción de Olivera en el Ejecutivo local dio un nuevo impulso al proceso. En este contexto, uno de los principales caballitos de batalla del nuevo Jefe de Gobierno fue precisamente, la descentralización de la gestión. Por aquel entonces se consideraba que esa política le permitiría dar un sello a su gestión,

⁴⁹ Resolución 92/GCABA/SSD/99

⁵⁰ Resolución 1/GCABA/SSD/99

⁵¹ Dto. 2237/99

⁵² Decreto 2377/99

de manera de diferenciarse del anterior mandatario, sin apartarse de la línea partidaria y sin deslegitimar la actuación de su predecesor.

Olivera quería descentralizar. El creía en eso. El tomó la participación ciudadana como una forma de gestión (...) Olivera fue clave en ese proceso.

Testimonio Sergio Abrevaya

Como muestra de ello, el Poder Ejecutivo haciendo uso de sus facultades legislativas, en enero de 2000 presentó su propio proyecto de ley de creación de comunas. Este proyecto, conocido como *proyecto Olivera*, había sido elaborado por la Subsecretaría de Descentralización, a cargo de Andrés Borthagaray⁵³.

Otra medida importante de esta etapa fue la sanción del Decreto N° 1015/GCBA/2000. Esta norma descentralizó el poder de policía aumentando la importancia de los CGP en el control comunal y en la gestión.

Mientras tanto, en la Legislatura de la Ciudad, la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, presidida por la frepasista Liliana Chernajowksy, durante ese período trabajó sobre los numerosos proyectos de ley, logrando avanzar en un primer acuerdo. Hacia el mes de junio de 2000 se anticipaba que, poco antes que finalizara el mandato de esa Legislatura, el tema sería tratado en el recinto, lo que finalmente no ocurrió⁵⁴.

RECAPITULANDO

En esta etapa del proceso encontramos un Poder Ejecutivo que toma una posición *activa* tendiente a avanzar en la resolución de la cuestión⁵⁵:

- crea en la estructura organizacional un área específica con responsabilidades y recursos humanos, financieros y materiales, que representa una cristalización institucional de la política;
- avanza en la producción de un marco normativo que permita dar forma institucional al proceso;

⁵³ Expte. 336-J-2000.

⁵⁴ Ver "Hay acuerdo para crear las comunas", en Clarín, 16 de junio de 2000.

⁵⁵ Ver Cuadro N° 10, pág. 89.

- inicia una primera desconcentración de servicios, involucrando cada vez más a los Centros de Gestión y Participación en las decisiones de gestión;
- presenta un proyecto de ley para impulsar el tratamiento en la Legislatura y dejar sentada su posición.

Si bien la Legislatura y su Comisión de Descentralización parecen trabajar en la misma línea, no dan muestras de progresos significativos. Aunque es cierto que por el momento no apremiaban los plazos, podemos arriesgar que esta Legislatura desaprovechó una valiosa oportunidad para lograr el consenso necesario que la mayoría especial determinada por la Constitución requería. La ALIANZA sumaba 37 legisladores, en tanto el Jefe de Gobierno en ejercicio, nos referimos especialmente a la etapa de Olivera, mostraba una predisposición proclive. Veremos más adelante que esta confluencia favorable de factores no se volverá a repetir.

El acuerdo UCR-FREPASO permitió a De La Rúa posponer la implementación definitiva de las comunas más allá de la finalización de su mandato. De todas formas, no está de más destacar que durante este período nos encontramos aún dentro del plazo constitucional y que esta gestión, si bien con limitaciones, realizó importantes avances en un momento donde todo estaba por crearse.

Finalmente, no encontramos en esta etapa otros actores, que en forma visible movilicen recursos en el mismo sentido.

3.2 LA GESTIÓN IBARRA I (2000-2003)

El Dr. Aníbal Ibarra asumió la Jefatura de Gobierno en agosto del año 2000.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES III

En las elecciones del 7 de mayo de 2000 la fórmula de la ALIANZA (Ibarra-Felgueras) se impuso con el 49,4%, sobre la fórmula Cavallo-Beliz de Encuentro por la Ciudad⁵⁶, quienes habiendo obtenido un 33,2% finalmente no se presentaron a la segunda vuelta. Esta diferencia porcentual no fue tan

⁵⁶ Encuentro por la Ciudad se había constituido a principios del 2000 y representaba la alianza entre los partidos Acción por la República de Domingo Cavallo y Nueva Dirigencia de Gustavo Beliz.

acentuada en la elección legislativa: la Alianza obtuvo un 36,66 % en tanto Encuentro por la Ciudad un 30,82. En un lejano tercer puesto se ubicaba PAIS⁵⁷ con un 6,68%.

Cuadro N° 4. Composición Legislatura Porteña (Dic 2000)⁵⁸

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES
ALIANZA	Centroizquierda	24	Ariel Schifrin Cristian Caram
ENCUENTRO POR LA CIUDAD	Centroderecha	20	Enrique Rodríguez Jorge Argüello
P.A.I.S	Centroizquierda	4	Eduardo Valdez, Irma Roy
IZQUIERDA UNIDA	Izquierda	2	Patricio Etchegaray Vilma Ripoll
UCD	Derecha	2	Julio Crespo Campos
BUENOS AIRES PARA TODOS	Centroderecha	2	Jorge Giorno
MOVIMIENTO DE JUB. Y JUVENTUD	Centroderecha	2	Jorge Mercado
DE LA GENERACION INTERMEDIA	Centro	1	Juliana Marino
HUMANISTA	Izquierda	1	Lía Méndez
JUSTICIALISTA	Centro	1	Pacho O'Donnell
PARTIDO OBRERO	Izquierda	1	Jorge Altamira

Fuente: elaboración propia

El Cuadro N° 4 muestra que, como producto de esta elección, se constituyeron dos bloques importantes, ninguno de ellos con mayoría absoluta. Comienza a evidenciarse también una incipiente fragmentación de la representación partidaria, que se irá acentuando progresivamente. La renovación total del cuerpo legislativo pudo haber favorecido este fenómeno⁵⁹.

⁵⁷ Política Abierta Para la Integración Social. Había sido creado en 1995 por José Octavio Bordón para enfrentar a Menem en las elecciones presidenciales.

⁵⁸ Los legisladores de la Ciudad de Buenos Aires elegidos en el año 2000 duraron en sus funciones 3 años, 4 meses y 4 días, finalizando el día 10 de diciembre del año 2003 (Art.3. Ley 124/1998).

⁵⁹ Para profundizar la desestructuración del sistema de partidos en la CABA ver Mauro (2009).

SE VENCE EL PRIMER PLAZO

Apenas iniciada su gestión, el nuevo Jefe de Gobierno modificó la estructura organizativa del Gobierno de la Ciudad. Entre los cambios que se relacionan con nuestro análisis, la Subsecretaría de Descentralización fue transferida desde la Vicejefatura a la órbita de la Jefatura de Gobierno reformándose su estructura interna, aunque conservando sus responsabilidades primarias⁶⁰.

Durante esta gestión no se tomarán nuevas medidas tendientes a avanzar en la desconcentración de funciones, con excepción de la gestión desconcentrada del Plan de Prevención del Delito⁶¹. Entre otras modificaciones posteriores que se introdujeron al organigrama, se destaca la que transfirió la Mesa General de Entradas y Salidas –que en la gestión anterior había pasado a Descentralización para la gestión desconcentrada en los CGP- al ámbito de la Subsecretaría Legal y Técnica.

Retomando nuestra cuestión, este período se va a caracterizar fundamentalmente por la ausencia manifiesta en relación con *cómo* y *cuándo* implementar el proceso de descentralización. Nos referimos específicamente al número de comunas a ser creadas, su delimitación territorial y el tema del llamado a elecciones. Recordemos que este punto ya constituía un eje de conflicto en la Convención Estatuyente

La pregunta por aquel entonces era si en las elecciones del año 2001, como lo mandaba la Constitución, se elegirían las autoridades de las comunas, para lo cual se hacía imprescindible el tratamiento y sanción de su ley de creación. De acuerdo a lo establecido en la Cláusula Transitoria 17º de la Constitución local, la fecha límite era el 1 de octubre de 2001.

Entretanto, los socios de la Alianza porteña, que habían perdido un importante número de legisladores en relación con la anterior Legislatura, comenzaron a hacer visibles sus desavenencias. Sectores del radicalismo porteño criticaban la aparente autonomía del Jefe de Gobierno en el manejo de la *cuestión*. Estos roces alcanzaban a la Vicejefa de Gobierno -Cecilia Felgueras- quien era

⁶⁰ Ver Anexo III.

⁶¹ Resolución 27/SSJYSy SSD/2001.

visualizada como más cercana a las pretensiones del Jefe comunal que a las de sus filas partidarias.

A comienzos del año 2001 el desacuerdo era ya manifiesto⁶². 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 norma⁶³.

A su vez, 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"*⁶⁴, en el contexto de casi un año de ausencia de tratamiento del tema en el legislativo local, parecían transmitir la voluntad de un grupo específico, en consonancia con el Jefe de Gobierno, que la del bloque en su conjunto⁶⁵.

El principal factor irreconciliable seguía siendo la fecha de implementación de la efectiva descentralización y el llamado a elecciones de autoridades comunales. En esta línea era conocido el temor del FREPASO respecto de la desigual distribución de fuerzas en el distrito porteño en relación con su socio, vinculada fundamentalmente a la disparidad de los respectivos aparatos partidarios. A su vez, algunos partidos de la oposición -fundamentalmente sectores del peronismo porteño- no consideraban oportuno enfrentar una elección de autoridades comunales⁶⁶.

En estrecha vinculación con este factor, aparecían otros puntos respecto de los cuales seguía sin alcanzarse algún consenso: el número de comunas y el criterio de delimitación territorial. En este aspecto encontramos un abanico que

⁶² Ver *"La descentralización porteña ya genera polémica en la Alianza"*, en Diario Clarín, 17 de enero de 2001.

⁶³ De acuerdo con testigos de la época, el plenario de Delegados del Comité Capital de la UCR, (máximo órgano partidario de la CABA) declaraba la necesidad de que las elecciones del 2001 se realizaran bajo el nuevo régimen de comunas.

⁶⁴ Ver *"Tironeos por la ley de comunas"* en Diario Clarín, 26 de abril de 2001.

⁶⁵ Como prueba de la parálisis que estaba teniendo lugar en el Poder Legislativo, varias mociones de preferencia para discutir el tema en el recinto, no fueron consideradas. Testigos de la época refieren que las reuniones de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana tenían un ritmo irregular con resultados dispares. Muchas de ellas no podían llevarse a cabo por falta de quórum y en otras las discusiones sobre la futura ley no se concentraba en los puntos sustantivos.

⁶⁶ Ver *"La Ley de Comunas genera cada vez más fricciones en la Ciudad"*, en Diario Clarín, 5 de mayo de 2001.

se abre desde ocho comunas (Argüello -ENCUENTRO POR LA CIUDAD, ala Nueva Dirigencia; Kismer de Olmos -PJ; Valdés-PJ⁶⁷) hasta dieciséis (Olivera, Enriquez, González Gass, Moscariello -todos ALIANZA⁶⁸), pasando por propuestas de doce (Caeiro -ALIANZA⁶⁹; Alimena -ACCION POR LA REPUBLICA; Gottero, SantaMaría y Giorno - ENCUENTRO POR LA CIUDAD⁷⁰) y catorce (Escolar -ALIANZA⁷¹)

Al interior de la ALIANZA se identificaban dos posturas: la UCR proponía un mayor número de comunas (dieciséis)⁷², en tanto el FREPASO se inclinaba por proyectos de menor número y mayor extensión territorial⁷³.

Retomando la estrategia desplegada desde el Ejecutivo local, hacia junio de 2001 y con cierto acompañamiento mediático, el Jefe de Gobierno lanzó una ambiciosa reforma política y administrativa. Se decía 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"*⁷⁴

La descentralización era anunciada como una iniciativa del Gobierno de la Ciudad. Dicha iniciativa se hizo efectiva a partir de la presentación de un proyecto del Dip. Schifrin -como ya mencionamos jefe del bloque de la ALIANZA- que en realidad no constituía un proyecto de comunas, sino de "reordenamiento territorial"⁷⁵ 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 y planteaba un trabajo conjunto del Poder

⁶⁷ Expte. 1686-D-2001 Dip. Valdés.

⁶⁸ Menos Moscariello, que representa al Partido Demócrata Progresista; el resto pertenecen a la UCR.

⁶⁹ UCR. Proyecto de delimitación territorial de comunas. Expte. 265-D-2000.

⁷⁰ 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)

⁷¹ FREPASO.

⁷² El proyecto "oficial" durante dicho período -así definido por las autoridades partidarias- era el de Gabriela González Gass que proponía la creación de dieciséis comunas, siguiendo como criterio de delimitación los Centros de Gestión y Participación, que a su vez respetaban la delimitación de las secciones electorales.

⁷³ Por ello apoyaban el proyecto del diputado Argüello que proponía la creación de ocho comunas, siguiendo como criterio de delimitación territorial, los límites históricos y geográficos de los barrios establecidos en la Ordenanza N° 26.607 del año 1972.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Ver Expte. 2638-D-2001.

Ejecutivo, el Poder Legislativo y la ciudadanía -a través de convocatorias a Audiencias Públicas- en una serie de etapas consecutivas.

Nosotros sabíamos que para una ley de comunas necesitábamos un consenso de 40 votos, que eso no estaba y que era un proceso que iba a ser largo, porque no había una definición política de tener una ley de comunas (...) Mientras esto se discute, vamos avanzando en una desconcentración, porque creíamos en que era necesario acercar el gobierno al lugar local (...) Fue una forma de acercar el gobierno al barrio.

Testimonio Aníbal Ibarra

La propuesta impulsada por el Jefe de Gobierno generó reacciones dispares en la Legislatura, al dar cuenta de su actitud autónoma. Según testigos de la época, 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 comunas⁷⁶.

El principal punto a resolver seguía siendo *cuándo* hacer efectiva la descentralización política de la Ciudad. La estrategia desplegada por el oficialismo mostraba que no se cumpliría con el mandato constitucional que disponía que las comunas debían ser creadas durante ese año.

Oportunamente, cuando venció la fecha en la que debió haberse sancionado la ley de comunas, los diputados opositores y algunos radicales le echaron la culpa a Ibarra. El jefe de gobierno respondió que él no se haría cargo de aumentar el gasto político en la Ciudad y que, por eso, boicoteaba la ley⁷⁷.

⁷⁶ Ibídem 71

⁷⁷ Ver "La justicia le ordenó a la Ciudad que en la próxima elección se voten alcaldes comunales", en Diario La Nación, 19 de noviembre de 2002.

Ese año finalizó entre acusaciones cruzadas sin haberse sancionado en forma oportuna la ley de comunas. El Jefe de Gobierno y la Legislatura se responsabilizan mutuamente⁷⁸.

Es de destacar que este incumplimiento no despertó reacciones de la ciudadanía ni de algún otro actor social relevante.

2001. CRISIS Y FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

A nivel nacional, la coyuntura política y económica estaba complicando a la ALIANZA. La crisis económica y las denuncias de corrupción, provocaron en octubre de ese año la renuncia del vicepresidente Chacho Álvarez, con el consecuente impacto en la coalición de gobierno.

Esta crítica situación quedó en evidencia en las elecciones legislativas de octubre que registraron un record de abstención y voto blanco y nulo⁷⁹. Hacia fin de año, el descontento social llegó a su punto más crítico, acelerando la renuncia del presidente en ejercicio, tras el llamado *cacelorazo* y los episodios del 19 y 20 de diciembre.

La crisis del 2001 y el desarrollo del denominado movimiento asambleario, tuvo su epicentro en la Ciudad de Buenos Aires, lo cual necesariamente provocó impactos y secuelas en el gobierno local.

El 2001 fue el año de la crisis (...) Era un gobierno de emergencia: era Desarrollo Social, sostenimiento de escuelas, de hospitales (...) y todo lo que demandaba la coyuntura de la crisis. Yo entré a mediados del 2000 y en menos un año y medio estalló todo Buenos Aires.

Testimonio Aníbal Ibarra

Este acontecimiento adquiere entonces una notable envergadura para comprender la modificación de la escena y la movilización de nuevos actores no involucrados hasta el momento. Esta crisis, que provocó la renuncia de un

⁷⁸ Ver "*Vence el plazo para poner en funcionamiento las comunas porteñas*", en Diario La Nación, 30 de septiembre de 2001.

⁷⁹ Las elecciones fueron el 14 de octubre. Chacho Álvarez había renunciado el 6. En estas elecciones aparecen dos nuevas fuerzas políticas: el ARI (Afirmación para una República Igualitaria) un desprendimiento de la UCR liderado por Elisa Carrió, que manifestaba el descontento con las políticas gubernamentales y Autodeterminación y Libertad, liderada por el ex diputado Luis Zamora.

Presidente y la disolución de la alianza política que había generado importantes expectativas en el imaginario político y social, desembocó en un movimiento asambleario que entre otras cosas, alimentó la participación de un sector de la ciudadanía de la mano de un discurso deslegitimador de las instituciones propias de la democracia representativa.

Y como una externalidad del proceso, algunos actores recuperaron la propuesta de crear las comunas, como un medio para acortar la brecha representantes/ representados que el "*que se vayan todos*" había puesto de manifiesto.

La crisis del 2001 se constituye en una suerte de ventana de oportunidad⁸⁰, que abrió las puertas a los reclamos de más instancias de participación directas.

El tema de la descentralización en comunas logró instalarse más allá de alguna resistencia por parte del movimiento de asambleas barriales. Veremos más adelante cómo, una vez decantado el proceso, un grupo de ciudadanos va a levantar esta bandera como objeto de su acción.

El corolario de esta crisis fue la activación de algunos sectores de la sociedad y por el otro, la disolución de las alianzas que habían caracterizado la política local hasta entonces, con la implicancia que ello va a tener durante la evolución de la cuestión.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES IV

Como reflejo de esta crisis socioeconómica y política, durante el 2002 se disolvió el bloque de la ALIANZA en la Legislatura local- también se quebró en la gestión del Poder Ejecutivo -reapareciendo los bloques UCR y FRENTE GRANDE (EX FREPASO). Lo que provocó la cristalización definitiva de las diferencias y desacuerdos que habían comenzado a tomar forma en la etapa anterior. A su vez, el FRENTE GRANDE perdió la fuerza legislativa del hasta entonces FREPASO, debido a la fragmentación de la que fue objeto por el pase de algunos diputados a los nuevos bloques que se conformaron en la

⁸⁰ Las ventanas de políticas son las oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar propuestas de solución (Kingdon, 1984, en Aguilar Villanueva, 1993: 43)

Legislatura: el ARI y el PARTIDO SOCIALISTA. A su vez, el anterior bloque de Encuentro por la Ciudad se dispersó en el Bloque Justicialista y de Acción por la República.

Cuadro N° 5. Síntesis actores políticos relevantes (2002-2003)

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	PRINCIPALES REFERENTES
UCR	Centro	Cristian Caram
FREPASO	Centroizquierda	Ariel Schifrin
ARI	Centroizquierda	Delia Bisutti Beatriz Baltroc
BLOQUE JUSTICIALISTA	Centroderecha	Jorge Argüello Santiago De Estrada

Fuente: elaboración propia

LA JUSTICIA INTERVIENE

Retomando la evolución de la *cuestión*, la ausencia de cumplimiento del mandato constitucional durante el 2001, provocó una presentación judicial⁸¹ que en noviembre de 2002 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 si aquella no cumpliera, a que sancionaran la ley de comunas en forma inmediata. Advirtiendo también que de no producirse 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 2003⁸². Este fallo fue apelado por los legisladores y la Sala I de la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires insistió en ordenar a la Legislatura a sancionar una ley durante el período legislativo en curso⁸³.

⁸¹ Expte. N°3586/2001: "García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/ amparo (Art. 14 CCABA)". La Fundación Ambiente y Recursos Naturales se sumó al reclamo.

⁸² Ver "La Justicia le ordenó a la Ciudad que en la próxima elección se voten alcaldes comunales", en Diario La Nación, 19 de noviembre de 2002.

⁸³ Ver "La Justicia volvió a exigir que se sancione la ley de comunas", en Diario La Nación, 23 de mayo de 2003.

Veremos más adelante que este fallo será determinante en el proceso de evolución de la cuestión. Por el momento, a nuestro entender, no modificó la posición del Poder Ejecutivo. 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 las futuras juntas comunales⁸⁴, sobre la base del argumento de la necesidad de evitar el aumento del gasto político que la disposición constitucional podría generar.

Al respecto y haciendo notar el carácter eminentemente político de la discusión, desde la UCR se presentó un proyecto que invalidaba 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 media jornada⁸⁵. Asimismo proponía la creación de 12 comunas como una estrategia de acercamiento con el FREPASO para obtener el consenso necesario y así acelerar el tratamiento y sanción de la ley de comunas⁸⁶.

Las convocatorias realizadas por la Comisión de Descentralización, que seguía en cabeza del FRENTE GRANDE pero ahora a cargo de la diputada Sandra Dosch, incorporaron en todos sus temarios el tratamiento de los proyectos de creación de comunas. Lo que manifestaba la intención del partido en cabeza del Ejecutivo de mostrar iniciativa política al respecto, aunque sin garantizar su efectiva resolución. Sin embargo, al poco tiempo la discusión sobre la ley de comunas pasó a un segundo plano.

A principios del año 2002 se realizó una modificación importante en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo. El Decreto 179/2002 suprimió la Subsecretaría de Descentralización dependiente del Jefe de Gobierno y sus Direcciones Generales y creó en la órbita del Jefe de Gobierno el organismo

⁸⁴ Ver "El jefe de Gobierno porteño quiere reformar la Constitución de la Ciudad", en Diario Página 12, 20 de noviembre de 2002.

⁸⁵ Expte. 2284-d-02 (Dip. Caeiro-UCR)

⁸⁶ Según testigos de la época, 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. Ver también "La Ley de Comunas genera cada vez más fricciones en la Ciudad", en Diario Clarín 5 de mayo de 2001.

fuera de nivel Descentralización y Participación Ciudadana, cuyo titular tendría jerarquía equivalente a Secretario. Asimismo transfirió los Centros de Gestión y Participación y las unidades orgánicas, a la dependencia directa de este organismo fuera de nivel⁸⁷.

Al mes siguiente y en el marco de la crisis política ya comentada, el Jefe de Gobierno reemplazó al titular del área de Descentralización, el radical Daniel Siciliano, por el frepasista Ariel Schifrin (quien había sido presidente del bloque de la Alianza en la Legislatura)⁸⁸.

En este contexto, el Poder Ejecutivo lanzó el Plan de Prioridades Presupuestarias, a partir del cual los vecinos reunidos en asamblea podrían definir las prioridades presupuestarias del barrio⁸⁹.

En el año 2001, con la crisis, iniciamos el proceso de Presupuesto Participativo (...) La idea era abrir canales donde la gente pudiera expresarse, expresar su bronca, sus necesidades (...) Mientras discutimos las comunas, vamos haciendo esto.

Testimonio Aníbal Ibarra

En la Legislatura, el tratamiento de la Ley de Presupuesto Participativo cobró un ímpetu imprevisto hasta entonces.

Pese a las movidas judiciales mencionadas y sin que ningún otro actor se manifestara a contrario, el Jefe de Gobierno convocó a elecciones (legislativas y de Jefe de Gobierno) para el 24 de agosto de 2003.

Habiéndose disuelto la ALIANZA, el Jefe de Gobierno Ibarra buscó la reelección a partir de nuevos aliados políticos, entre los cuales se destacaron el kirchnerismo y el ARI. Así en las elecciones de 2003, la nueva alianza FUERZA PORTEÑA⁹⁰, con la fórmula Ibarra-Teerman, se impuso en segunda vuelta

⁸⁷ Ver Anexo III. La Res 103/2002 publica el texto ordenado de la estructura organizativa.

⁸⁸ El cambio se dio mientras en el gobierno se estudiaba una reforma política en la que el sector más duro del ibarrismo pretendía remover de la Secretaría de Hacienda al radical Miguel Pesce y quitarle poder, al mismo tiempo, al secretario de Justicia y Seguridad, Facundo Suárez Lastra, también radical.

⁸⁹ Ver "Los vecinos eligen cómo gastar el presupuesto", en Diario La Nación 19 de abril de 2002.

⁹⁰ Esta alianza agrupaba a los partidos Frente Grande, Socialista, Memoria y Movilización, De la Victoria (flamante sello kirchnerista), PAIS, Gestión Estado y Sociedad, Todos Ahora y ARI.

sobre la alianza COMPROMISO PARA EL CAMBIO de Macri y Rodriguez Larreta⁹¹.

A poco de finalizar su primer mandato, mediante el Decreto 2116/03, el Jefe de Gobierno creó como organismo fuera de nivel, la Unidad Polivalente de Inspecciones, dependiente de la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal⁹², centralizando otra vez el ejercicio de las competencias del poder de policía.

Esta norma tiene una especial relevancia, ya que derogó el Decreto 1015/2000 que durante la gestión Olivera había descentralizado el control comunal, lo que fue interpretado por muchos como un retroceso en el proceso de descentralización.

EL PRIMER DESPACHO

A pocos días que se produjera la renovación de las bancas legislativas y como respuesta a las presiones judiciales, la Comisión de Descentralización por primera vez en siete años dictaminó un despacho de mayoría⁹³, que fue acompañado por la Comisión de Asuntos Constitucionales. Pero que despertó objeciones en el bloque Justicialista, algunos de cuyos legisladores se habían alineado con Macri en las elecciones para Jefe de Gobierno, y en la izquierda⁹⁴. Ambos sectores alertaban sobre la supuesta premura con que la Comisión había emitido un despacho final, en un contexto caracterizado por la inminente renovación de la bancada legislativa y por un profundo reacomodamiento de

Ibarra fue apoyado también por el Partido de la Ciudad y el Partido de la Revolución Democrática

⁹¹ Vale aclarar que en primera vuelta (24 de agosto) la fórmula Ibarra-Telerman había obtenido el segundo lugar con el 33,54% de los votos, detrás de Macri-Rodriguez Larreta con el 37,55%. Seguían Autodeterminación y Libertad (Zamora-Molina) con el 12,29%, Alianza Unión para Recrear Buenos Aires (Bullrich-Manfroni) con el 9,76%, la UCR (Caram-Isuani) con el 1,89% y la Alianza Izquierda Unida (Ripoll-Schiller) con el 1,21%. En la segunda vuelta (14 de setiembre) la fórmula encabezada por Aníbal Ibarra se impuso con el 53,48% de los votos, mientras que la fórmula de Mauricio Macri obtuvo el 46,52%. Evidentemente en la segunda vuelta, los votantes dispersos del espectro centro izquierda, se volcaron a favor de la fórmula finalmente ganadora.

⁹² Creada por Decreto 430/2002.

⁹³ Despacho 3229 firmado por legisladores del Frente Grande (Dosch), ARI (Bisutti), Partido Socialista (Cortina), UCR (Caram), Partido de la Ciudad (Giorno). Contaba con una disidencia parcial de Enrique Rodriguez y cinco observaciones de los legisladores De Estrada, Latendorf, Arguello, Busacca y Ripoll.

⁹⁴ Ver "La ley de comunas tendrá que seguir esperando", en Diario Clarín, 20 de noviembre de 2003.

las fuerzas políticas. El Diputado De Estrada (BLOQUE JUSTICIALISTA), en la fundamentación de su observación al despacho de mayoría afirmaba:

(...) A pocos días de finalizar el mandato de los actuales legisladores y cuando la ciudadanía de Buenos Aires ya ha elegido otros que asumirán a partir del 10 de diciembre próximo, se pretende sancionar con urgencia un proyecto que estuvo tanto tiempo detenido.(...) No es menos cierto que cuando se trata de una ley de esta envergadura, que fijará nada menos que la organización territorial y el régimen de gobierno de la Ciudad, debe actuarse con la prudencia necesaria para no alterar la voluntad expresada por los electores apenas dos meses atrás.

En la misma línea el Diputado Arguello expresaba:

(...) resulta a mi entender absolutamente cuestionable la legitimidad de la pretensión oficialista de omitir el mensaje expresado por el electorado de nuestra Ciudad en la elección legislativa de agosto del corriente⁹⁵.

Este despacho dividía a la Ciudad en dieciséis comunas coincidentes con los CGP y en términos sustantivos, no avanzaba mucho más de lo establecido por la Constitución. Asimismo proponía que el primer llamado a elecciones comunales se realizara en el 2005. Al respecto Moscariello declaraba: "(...) *no hacían falta siete años de espera para sancionar un proyecto o una ley que contenga prácticamente las disposiciones de la Constitución*⁹⁶".

A pesar de no estar asegurados los 40 votos necesarios para su aprobación en el recinto, el 19 de noviembre se convocó a una sesión especial para tratar el proyecto⁹⁷, que dada la imposibilidad de llevar adelante el debate, finalmente pasó a un cuarto intermedio hasta la siguiente semana⁹⁸. Si bien, de acuerdo con lo que manifestaba la presidenta de la Comisión de Descentralización, el despacho contaba con el apoyo de numerosas organizaciones vecinales, otras

⁹⁵ Ver Acta de la 10ª Sesión Especial de fecha 19 de noviembre de 2003.

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ Ver "La Legislatura tratará hoy la ley de comunas", en Diario Clarín, 19 de noviembre de 2003.

⁹⁸ La lectura de la versión taquigráfica de la sesión da cuenta del clima en que la misma se desarrolló: manifestaciones permanentes del público presente en la barra -a favor y en contra del tratamiento del proyecto-, que obligaban a la Presidencia de la sesión a solicitar silencio, bajo amenaza de desalojar el recinto. Ver Acta de la 10ª Sesión Especial de fecha 19 de noviembre de 2003. Ver también "La ley de comunas tendrá que seguir esperando", en Diario Clarín, 20 de noviembre de 2003.

alzaban sus voces en contra por sentir que habían sido excluidas de la discusión.

Lo cierto es que este texto cuenta con amplio consenso, jamás alcanzado, no sólo de los diputados que integran esta Legislatura, sino además de 300 instituciones no gubernamentales, sociales y barriales que apoyan este proyecto y reclaman se trate en esta Legislatura⁹⁹.

En la misma línea, el diputado Roy Cortina, quien veremos tendrá un importante protagonismo en la siguiente etapa, declaraba:

(...) es absolutamente falaz que esta ley no se haya discutido. Se han presentado más de veinte proyectos de ley y se han discutido en infinidad de reuniones de distintos bloques que componen ésta y la anterior Legislatura (...) Nosotros queremos una ley marco, facilitadora de la participación popular. Esta es una ley muy importante, Señor Presidente, como para que se la obstaculice con argumentos pueriles. ¿Por qué tanto apuro? Porque ya se la estudió lo suficiente¹⁰⁰

Al contrario, el diputado Cantero, quien también tendrá una participación relevante en la siguiente Legislatura, al evaluar el intento fallido consideraba:

Ahí se metieron todos los partidos políticos y ninguno quería hacer una ley que sea el inicio de la reforma política de la Ciudad de Buenos Aires. Entonces qué hicieron: en el tiempo de Dosch, que era la presidenta de Descentralización, agarraron el mapa como estaba, con lo que eran los CGP, lo repitieron y lo metieron como ley (...) Los vecinos estaban en contra.

Testimonio Fernando Cantero

El 26 de noviembre continuó la sesión especial, pero apenas iniciada se llamó a cuarto intermedio para la semana siguiente¹⁰¹. Finalmente, el tema no volvió a ser tratado en el recinto.

⁹⁹ Ver intervención de la Diputada Sandra Dosch en Acta de la 10º Sesión Especial de fecha 19 de noviembre de 2003.

¹⁰⁰ Ver intervención del Diputado Roy Cortina en Acta de la 10º Sesión Especial de fecha 19 de noviembre de 2003.

¹⁰¹ Ver Acta de la 10º Sesión Especial de fecha 26 de noviembre de 2003. Ver también "Comunas, la ley que nunca aprueban", en Diario Clarín, 27 de noviembre de 2003.

Queda claro que la Legislatura saliente no quiso finalizar su mandato sin mostrar un intento de dar cumplimiento al mandato constitucional. La presión ejercida por el fallo judicial, sumada a la de las organizaciones vecinales que empezaban a lograr una dosis de articulación, hacía que este incumplimiento ya no pasara desapercibido, como había ocurrido hasta entonces. Motivo por el cual, aunque tardíamente y sin haber logrado el consenso necesario a pesar de los años transcurridos para su tratamiento, los actores políticos arriesgaron una maniobra destinada a no prosperar.

RECAPITULANDO

Como síntesis de este período, encontramos en el Jefe de Gobierno una toma de posición *activa*, que en términos sustantivos apuntó a retrasar la implementación de las comunas y a modificar el eje de la discusión¹⁰²:

- realizando varias modificaciones a la estructura organizativa sin una orientación clara (el área de Descentralización fue transferida en tres oportunidades; la Mesa de Entradas, Salidas y Archivo y la Guardia de Auxilio, fueron transferidas desde el área de Descentralización a otras reparticiones. No hay que olvidar que la gestión precedente las había llevado al área de Descentralización, como una forma de acompañar el proceso de desconcentración de los servicios prestados por dichas unidades);
- centralizando el poder de policía (que había sido descentralizado en la gestión precedente);
- disolviendo las unidades de mantenimiento y desarrollo barrial, así como el cuerpo de delegados comunales creados ambos durante la anterior gestión;
- lanzando una reforma política y administrativa, en lugar de propiciar el tratamiento de un proyecto de ley de comunas.

Durante este período tuvo lugar la crisis del 2001, frente a la cual el Jefe de Gobierno intentó recuperar iniciativa política y mitigar la tensión social, lanzando el *Programa de Presupuesto Participativo*, lo que le permitió a su vez postergar el proceso descentralizador. Como veremos en el Capítulo 4, esta

¹⁰² Ver Cuadro N° 10, pág. 89.

crisis va a favorecer la organización vecinal, que luego tendrá una importante influencia en el resto del proceso.

Por su parte, en el Poder Legislativo la Comisión de Descentralización acompañó la estrategia del Poder Ejecutivo, no propiciando la discusión de los puntos sustantivos de los proyectos y dictaminando un despacho sin el consenso necesario para su aprobación en el recinto.

Advertimos en esta etapa la paulatina incorporación de *los vecinos*, que al presentar un amparo en la Justicia, provocaron un fallo del Poder Judicial, en ausencia del cual seguramente no se hubiera llegado al despacho de Comisión.

3.3 LA GESTIÓN IBARRA II (2003-2006)

Ibarra inició su segundo período el 10 de diciembre de 2003, fecha en que también asumieron los nuevos legisladores.

A pesar de su continuidad, inauguró el nuevo período modificando la estructura organizativa¹⁰³, introduciendo modificaciones sustantivas en el área de Descentralización y Participación Ciudadana, que dejó de ser un organismo fuera de nivel, para convertirse en una Secretaría dependiente en forma directa del Jefe de Gobierno. De esta Secretaría se desprenden las Subsecretarías de Participación Ciudadana (con una Dirección General de Presupuesto Participativo) y la Subsecretaría de Descentralización (con la Dirección General de Gestión Local a su cargo). Esta norma modificó la dependencia de los CGP que pasaron de la Secretaría a la Subsecretaría de Descentralización¹⁰⁴.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES V

La distribución de las bancas legislativas que se observa en el Cuadro N° 6, resultado de las elecciones de agosto en las cuales se renovó una vez más el cuerpo parlamentario en su totalidad, muestra la profunda transformación del sistema partidario local acaecida tras la crisis de 2001: la UCR que supo liderar las elecciones del distrito, obtuvo el porcentaje más bajo de su historia, alzándose con apenas una banca; Mauricio Macri, quien se desempeñara

¹⁰³ Dto. 2696/03 (10/12/03).

¹⁰⁴ Ver Anexo III.

hasta ese momento como Presidente del Club Boca Junior se incorporó a la contienda electoral con un resultado promisorio, considerando su novata condición en la vida política; Luis Zamora, quien en la década del '80 formara el Movimiento al Socialismo, reaparece como figura política convocante del electorado local.

Cuadro N° 6. Composición Legislatura Porteña (Dic 2003)¹⁰⁵

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES
COMPROMISO PARA EL CAMBIO ¹⁰⁶	Derecha	23	Gabriela Michetti Santiago de Estrada
ALIANZA FUERZA PORTEÑA	Centroizquierda	21	Laura Moresi, Sandra Dosch
AUTOD. Y LIBERTAD	Izquierda	8	Noemí Oliveto Héctor Bidonde
UNIÓN PARA RECREAR B.A. ¹⁰⁷	Derecha	6	Ma. Eugenia Estenssoro Carlos Araujo
UCR	Centro	1	Roberto Vázquez
IZQUIERDA UNIDA	Izquierda	1	Vilma Ripoll

Fuente: elaboración propia

Es de destacar otra particularidad del período: en la nueva configuración parlamentaria, los bloques mayoritarios constituían coaliciones de diversos partidos o incluso de otras coaliciones, lo cual veremos va a favorecer la posterior multiplicación de bloques parlamentarios que se producirá tras su temprano desgranamiento. Por ejemplo, la alianza electoral Fuerza Porteña que estaba integrada por el Frente Grande de Ibarra, el ARI de Elisa Carrió, el kirchnerismo porteño, el socialismo y la CTA, enseguida se dividirá en distintos bloques por cada agrupación.

¹⁰⁵ De acuerdo con lo establecido en la Cláusula Transitoria N° 6 de la Constitución local, la primera Legislatura debió establecer un sistema capaz de garantizar su renovación en forma parcial a partir de la segunda Legislatura. A tal efecto, en el año 2003 se realizó un sorteo respetando la proporcionalidad política y el cupo femenino con el objetivo de determinar los 30 legisladores a ejercer su mandato por 2 años y los 30 representantes a ejercerlo por 4 años.

¹⁰⁶ Incluye todas las listas que apoyaron a Macri: COMPROMISO PARA EL CAMBIO (7 bancas), FRENTE DE LA ESPERANZA PORTEÑA (8 bancas), MOVIMIENTO GENERACIONAL PORTEÑO (5 bancas) y ALIANZA DE CENTRO (3 bancas).

¹⁰⁷ Unión por Todos más Recrear.

LA SANCIÓN DE LA LEY DE COMUNAS. ¿FUERON FELICES Y COMIERON PERDICES?

Retomando nuestra *cuestión*, podemos adelantar que el acontecimiento significativo de este período será la sanción de la Ley de Comunas.

Tras el fracasado intento de aprobar el último despacho de comisión, el proceso que culminará con la sanción definitiva de la ley se reinició en febrero del 2004. Para ese entonces, la Comisión de Descentralización pasó a estar presidida por el diputado Roy Cortina, aliado en ese momento al oficialismo y que había sido Vicepresidente de la Comisión de Descentralización en la Legislatura anterior. Por otro lado, el Jefe de Gobierno había designado a Héctor Capacciolli como nuevo Secretario de Descentralización¹⁰⁸.

La presencia de estos actores, sumada a la presión judicial no resuelta y a la intervención vecinal, va a generar un punto de inflexión en el proceso.

Capacciolli delegó el proceso en el Subsecretario de Participación, Mauricio Tarullo¹⁰⁹, quien por su parte nombró como Director General de Presupuesto Participativo a Sergio Abrevaya¹¹⁰.

Nosotros hicimos una patriada porque en realidad no había una voluntad política de sancionar la ley de comunas. Se decía, pero en realidad nosotros estábamos solos (...) No teníamos la cobertura política (...) Nosotros tirábamos un carro que estaba frenado.

Testimonio Mauricio Tarullo

Ambos funcionarios se reunieron con las organizaciones vecinales, quienes plantearon la necesidad de que el Ejecutivo apoyara un proceso participativo para sancionar la ley de comunas¹¹¹. Este proceso debía incluir al Poder Legislativo, ya que era quien tenía la responsabilidad de sancionar la ley. De estas conversaciones surgió la idea de la Mesa de tres patas o Mesa tripartita (Ejecutivo, Legislativo, vecinos).

¹⁰⁸ En esta etapa Schiffrin asumió otra vez como legislador. Algunos testigos de la época consideran que la designación de Cappaccioli, se vinculaba con la alianza que había hecho Ibarra con el kirchnerismo para las elecciones a Jefe de Gobierno.

¹⁰⁹ Según testigos de la época, este Subsecretario resultó una pieza clave del proceso, no siempre debidamente reconocida.

¹¹⁰ Abrevaya había sido Director General del CGP 2 norte durante la gestión de Olivera y venía trabajando en el tema comunal desde la agrupación *Comunas Ya* que él mismo había fundado.

¹¹¹ Ver "Un debate por las comunas", en Diario Página 12, 1 de marzo de 2004.

Nosotros nos hicimos eco de la demanda de las organizaciones y dijimos vamos a armar una mesa de tres patas: Legislatura, Poder Ejecutivo y vecinos y construyamos colectivamente el diseño de una ley.

Testimonio Mauricio Tarullo

Ibarra lo dejó hacer (a Capaccioli). Nosotros no teníamos nada. Cuando se armó la Mesa Tripartita, era todo una conversación. (...) Se trató de impedir, dejando hacer en lo formal, sin recursos.

Testimonio Sergio Abrevaya

El Ejecutivo invitó al Legislativo y ambos asumieron sendos compromisos: el primero, a dar apoyo logístico y el segundo a propiciar el tratamiento participativo del proyecto de ley de comunas¹¹².

Por su parte, y en respuesta al fallo del Juez Cataldo, en la Legislatura los presidentes de los bloques parlamentarios firmaron un Acta Acuerdo, que dio lugar a la sanción de la Resolución 35/2004, por la cual se comprometían a aprobar la ley de comunas durante el transcurso de ese año y a promover la participación y un efectivo debate con los vecinos y las organizaciones barriales para lograr un proyecto conjunto.

Una tercera variable que apura esa situación es el fallo de Cataldo, que le dice a la Legislatura: sancione o voy a sancionar (...) La Legislatura saca el Acta compromiso, que es un documento importante que básicamente decía nos comprometemos a sancionar una ley. Y eso permite patear para adelante (...) Le responde a Cataldo, nos comprometemos a fin de año a sacarla. Y a llevar adelante un procedimiento participativo

Testimonio Ricardo Romero

Para dar cumplimiento a ello, la Comisión desarrolló un número de reuniones en los distintos barrios, 46 en total, en las que los diputados se reunieron con vecinos y organizaciones vecinales con el objeto de discutir los principales lineamientos para un proyecto de Ley de Comunas.

Fue toda una pelea con el Ejecutivo de esa época, que era el ibarrismo, que nos cedieran las escuelas, después de horario, para que se hicieran ahí las

¹¹² Según testigos de la época, luego de la presentación oficial realizada en la Manzana de las Luces, los vecinos presionaron para que la Legislatura saliera a los barrios. Así nació la idea de hacer reuniones en los distintos barrios de la Ciudad.

reuniones. Eso fue una pelea, la otra pelea fue tener material para distribuir en los barrios.

Testimonio Fernando Cantero

Entretanto, al poco tiempo de iniciadas las reuniones en los barrios, la Mesa Tripartita perdió fuerza¹¹³ y el proceso deliberativo fue finalmente dirigido por el Poder Legislativo, de la mano de la Comisión de Descentralización.

Formalmente se hicieron las reuniones en los 46 barrios, donde si bien el anuncio fue general y se invitó a casi todos, la mayoría no conocíamos el cronograma (...) La verdad es que yo viví como que ellos lo tomaban como que eran los dueños... (...) Pude comprobar que en general se repetían los mismos actores.

Testimonio Silvia La Ruffa

Una vez concluido el proceso de discusión barrial¹¹⁴, se conformó una Comisión Sistematizadora y Sintetizadora de las ideas fuerza de la Ley de Comunas, conformada por los integrantes de la Comisión de Descentralización y la de Asuntos Constitucionales y por representantes de distintas organizaciones barriales, encargada de redactar un documento final con las propuestas presentadas y discutidas por los vecinos. Esta comisión redactó un despacho consensuado, que fue firmado en noviembre de 2004¹¹⁵.

¹¹³ Según el testimonio de Tarullo, uno de los factores que más influyó en el debilitamiento de esta instancia, fue la percepción que tenían los vecinos de la falta de apoyo político que tenía la Subsecretaría por parte de Jefe de Gobierno, en relación con este tema. Lo que los llevó a inclinarse por la discusión legislativa. Asimismo por otros desacuerdos, ya que la Subsecretaría quería abrir la discusión a más organizaciones que no estaban enteradas, lo que generaba algunas molestias entre los vecinos más involucrados.

¹¹⁴ De acuerdo con información oficial se realizaron 46 reuniones barriales, a las que fueron invitadas más de 4000 organizaciones y de las que participaron unas 700 organizaciones en forma activa. A las asambleas barriales concurrieron más de 5000 vecinos, habiéndose expresado cerca de 900 participantes. También fueron habilitados Espacios Autónomos de Debate, en donde los vecinos y organizaciones podían acercar sus ideas y propuestas. Ver considerandos del Despacho conjunto de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana y la Comisión de Asuntos Constitucionales, correspondiente al Expte. 135-D-03 y agregados, en Acta de la 12^o Sesión Especial de fecha 30 de noviembre de 2004.

¹¹⁵ Este despacho consensuado representó la síntesis del Expte. N° 0135-D-2003 presentado por el diputado Atilio Alimena (MC), con los siguientes proyectos agregados: Expte. 0164-D-2003, Beatriz Baltroc; Expte. 0264-D-2003, Silvia Gottero; Expte. 0537-D-2003, Delia Bisutti; Expte. 0837-D-2003, Jorge Enríquez; Expte. 0914-D-2003, Roy Cortina; Expte. 1282-D-2003, Oscar Moscariello y otros; Expte. 1735-C-2003, Consejo de Planeamiento Estratégico; Expte. 1770-D-2003, Pablo Caulier; Expte. 2050-D-2003, Norberto La Porta; Expte. 0129-D-2004, Ricardo Busacca; Expte. 2294-D-2004, Jorge Giorno y otros; Expte. 2431-D-2004, Jorge San Martino; Expte. 2919-D-2004, Carlos Araujo; Expte. 2971-D-2004, Diego Santilli y Expte. 2991-D-2004, Milciades Peña.

Este proyecto consensuado se discutió por primera vez durante la sesión del 30 de noviembre de 2004. Los puntos sobre los cuales aún no se había logrado un acuerdo seguían siendo el mapa, el número de comunas (este despacho proponía dividir la Ciudad en 10 comunas, punto sobre el cual no existía acuerdo) y la fecha de elección de las futuras autoridades comunales.

En esa sesión se aprobó la ley en forma general, entendiéndose que aún no se había alcanzado el consenso para votar en particular cada uno de sus artículos¹¹⁶. Por tal motivo, se propuso votar una resolución que estableciera un plazo para discutir el proyecto en particular y así avanzar en los consensos pendientes, lo que generó bastante malestar en el público y en algunos diputados¹¹⁷.

Así se creó una comisión especial integrada por quince diputadas y diputados para que analizaran las diferentes alternativas y propusieran pautas consensuadas para su tratamiento en particular. Vale destacar que los diputados Cortina y Cantero se opusieron a dilatar el tratamiento de la ley en particular.

El testimonio de uno de los vecinos involucrados denota cierta desazón:

Todos los legisladores que habían votado la ley, votaron esto. O sea que esto ya estaba acordado. Yo lo que sentí es que nos acostaban (...)

Testimonio Carlos Wilkinson

Sin embargo, otros dan cuenta de estar enterados de ésta decisión.

Dos acuerdos eran: que no se iba a fijar el número de comunas todavía y que no se iba a fijar la fecha.

Testimonio Mario Bertellotti

Esto se demuestra con la intervención de la diputada Ferrero:

¹¹⁶ La ley resultó aprobada en general por 50 votos afirmativos sobre un total de 51 diputados presentes. La diputada Ripoll se abstuvo por estar en contra de la cómo el despacho encaraba la cuestión del presupuesto comunal.

¹¹⁷ Resolución 530/04. La Comisión Especial debía integrarse respetando la representación política del cuerpo. Esta Comisión debía elevar sus conclusiones al pleno del Cuerpo en un plazo de 120 días contados a partir del comienzo de las próximas sesiones ordinarias.

Por lo tanto, aquellos diputados que se rasgan las vestiduras ante el público en el recinto, deberían recordar que esto se manifestó en la reunión de presidentes de bloques del día de ayer¹¹⁸

El tratamiento del proyecto en particular sería retomado a mediados del año siguiente. En la sesión del 8 de junio de 2005 se consideró el texto propuesto por la comisión especial. Para ese momento aún restaba definir el mapa definitivo de las comunas y la cuestión relativa a su presupuesto. Se aprobaron 50 de 53 artículos y se pasó a cuarto intermedio.

En la sesión del 15 de junio siguió el tratamiento en particular y se retomaron algunas cuestiones que habían quedado pendientes que seguían generando desacuerdo. Nuevamente el número definitivo de comunas, su delimitación territorial, el tema del cupo y el tope presupuestario. Luego de discusiones y cruces varios y sin lograr el consenso necesario, se solicitó un cuarto intermedio para lograr algún acuerdo entre los bloques parlamentarios.

El principal tema conflictivo seguía siendo el mapa. Quienes tuvieron la oportunidad de participar de esta instancia, afirman que el mapa final no responde a alguna lógica técnica, urbanística o geográfica particular. En todo caso es producto de un complejo proceso de negociación, en el que cual todos los actores resistieron cuanto pudieron y cedieron lo indispensable, en virtud de sus pautas tradicionales de acumulación territorial (Badía, 2004).

En el mes de agosto, a raíz de la presión de los vecinos que seguían reclamando la mora en la sanción de la ley, el Juez Cataldo se hizo presente en una de las reuniones de la Comisión, argumentando su interés en observar su desarrollo. Como resultado, se acordó el número de comunas (quince, que había sido la propuesta de los vecinos). Pero no se logró superar el desacuerdo en torno de la fecha del primer llamado a elecciones comunales

Finalmente, en la sesión del 1 de setiembre, la Ley de Comunas (Ley 1.777) quedó sancionada en forma definitiva¹¹⁹.

¹¹⁸ Ver Acta de la 12ª Sesión Especial, 30 de noviembre de 2004.

La ley expresa la mayoría de las ideas de las fuerzas de los vecinos. La ley se sancionó en etapas porque eso era lo que el poder político podía tolerar.

Testimonio Mario Bertellotti

Una vez aprobada, la Subsecretaría de Participación Ciudadana a cargo de Tarullo, siguió trabajando activamente para elaborar en forma participativa un programa de transición¹²⁰.

EL GOBIERNO DE IBARRA EN CRISIS

Vale destacar que entre la aprobación en general de la ley -en setiembre del 2004- y su sanción definitiva en setiembre de 2005, se produjo la denominada tragedia de Cromañon¹²¹. La magnitud del acontecimiento y el intento por determinar sus responsables, generó una crisis que desencadenó que unos meses más tarde se iniciara un proceso de juicio político al Jefe de Gobierno, así como también la ruptura de la coalición oficialista¹²². De las entrevistas surge que, en este contexto, la cuestión de la ley de comunas no volvió a ingresar en la agenda del Poder Ejecutivo, asumiendo la postura de *dejar hacer y dejar pasar* (Aguilar Villanueva, 1996) no ejerciendo influencia ni a favor ni en contra de su sanción.

Cromañon fue una bandera que nosotros levantamos. Si hubiera (habido) comunas, no habría habido Cromañon.

Testimonio Carlos Wilkinson

En medio de la crisis institucional (autodenominada así por los actores protagonistas) el 23 de octubre se realizaron elecciones legislativas, en las que la competencia giró en torno a la coalición macrista (Alianza Propuesta Republicana), el ARI y el Frente para la Victoria¹²³. El resultado de dicha elección reflejó sin dudas la pérdida de apoyo hacia el Jefe de Gobierno¹²⁴.

¹¹⁹ En el Anexo IV se presenta una síntesis del tratamiento parlamentario de la ley.

¹²⁰ El proyecto fue elaborado entre el Poder Ejecutivo, FLACSO y los vecinos y presentado al momento de discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

¹²¹ El 30 de diciembre de 2004 se incendió el boliche República de Cromagnon, dejando un saldo de 194 muertos.

¹²² El ARI rompe con el gobierno de Ibarra retirando funcionarios y quebrando el bloque legislativo FUERZA PORTEÑA.

¹²³ La Alianza Propuesta Republicana obtuvo el 33,01% (13 bancas); el ARI un 20,66% (8 bancas), el Frente para la Victoria un 19,23% (7 bancas); el Partido Socialista un 4,98% (1 banca), Autodeterminación y Libertad el 3,50% (1 banca); Unión Cívica Radical el 2,26% (0

Finalmente en noviembre de ese año, como consecuencia del juicio político, Ibarra fue suspendido en sus funciones y reemplazado por su Vicejefe de gobierno, Jorge Telerman.

RECAPITULANDO

A diferencia del período anterior, el Jefe de Gobierno va a asumir una posición *pasiva*¹²⁵. Va a *dejar hacer* con la única condición de que las elecciones para *las juntas comunales* fueran postergadas hasta el 2005. En este sentido, el macrismo quería que las elecciones se realizaran en el 2005 para desarmar el poder territorial armado en torno de los CGP. Entretanto *ibarristas* y *kirchneristas* querían prorrogar las elecciones hasta el 2007, porque interpretaban que hacerla en el 2005 podría significar una entrega anticipada del poder, teniendo en cuenta la performance del macrismo en las últimas elecciones.

Como contraparte, el Poder Legislativo trabajó activamente para promover la sanción de la ley de comunas en forma participativa, incorporando a los vecinos al debate, los cuales se convirtieron en otro de los actores relevantes del período, al actuar como verdaderos promotores del proceso presentando amparos en la Justicia y ejerciendo acciones de presión directa sobre ambos poderes. Al respecto, algunos testimonios resultan reveladores:

Lo dije públicamente y lo sigo pensando: ha sido la presión de las organizaciones de la sociedad civil, la que logró que la cuestión de la ley se volviera un *issue* de la agenda legislativa y que encontraran otras herramientas institucionales, como ser presentaciones ante la justicia, que de alguna manera obligaron a que, incluso aquellos que no estaban de acuerdo, terminaran votando.

Testimonio Silvia La Ruffa

Participación que, corresponde aclarar, no respondió a un proceso espontáneo, sino que fue objeto del encuadre institucional propiciado desde los actores políticos.

bancas). Como una muestra de la fragmentación de la oferta partidaria ya comentada, para esa elección se habían presentado 42 listas a legisladores.

¹²⁴ Como producto de la crisis, el oficialismo porteño no se había presentado a elecciones.

¹²⁵ Ver Cuadro N° 10, pág. 90.

En este contexto, la aparición en escena de un actor que a partir de una correcta lectura política del momento, orientó sus estrategias individuales de acción, colaboró también como una externalidad positiva en el futuro desenlace del proceso en general. Varios testimonios coinciden en destacar la estrategia llevada adelante por Roy Cortina, que con el tiempo y hasta la fecha, le permitió aparecer como uno de los impulsores de la ley.

Roy Cortina, que asume la Presidencia, asume con un plan, con una estrategia. Lo acompañamos un grupo de legisladores en esta estrategia porque creíamos que era una estrategia que era viable (...)

Testimonio Fernando Cantero

El no es el propiciador. El fue el dirigente, para decirlo de alguna manera, que captó la temperatura de lo que estaba pasando y se puso arriba de la ola y se fue adaptando a la ola y después fue descubriendo que esto le traía réditos y que esto era una cosa innovadora que él tenía que tratar de pilotear (...) Esto fue un emergente de la sociedad, que él como dirigente político se vio obligado a adaptar y a cabalgar.

Testimonio Mario Bertellotti

El rol del Poder Judicial, avalando y acompañando las presentaciones de los vecinos, merece también ser resaltado. Asimismo, la nueva conformación del cuerpo parlamentario, ejerció una influencia positiva.

Fue muy importante la Legislatura del 2003 al 2005 (...) Los actores que había como legisladores y legisladoras eran otra cosa. Eran más amplios, tenían la mente puesta en que había que cambiar las cosas. Eran fruto, muchos, de la crisis del 2001, especialmente el bloque que venía del zamorismo, pero no solamente ellos, sino también otros sectores, el bloque que después fue el kirchnerismo. Y venían con la expectativa, venían abiertos a que se podía hacer algo. Había algunos que se resistían, pero ante el alud de la gente que trabajaba, tuvieron que firmar el Acta acuerdo. La firmaron todos. Fue una pelea bastante grande (...)

Testimonio Fernando Cantero

Había una voluntad transversal en los legisladores (...) Varios querían que salga la ley. La conformación de la Legislatura obviamente ayudó.

Testimonio Mauricio Tarullo

De alguna forma, la confluencia de estos factores logró destrabar parcialmente el proceso y superar la mora constitucional, dando inicio a un nuevo período, el de la transición, que como veremos no estará exento de obstáculos.

3.4 LA GESTIÓN TELERMAN (2006-2007)

El 7 de marzo de 2006 la Sala Juzgadora determinó la destitución de Aníbal Ibarra de la Jefatura de Gobierno, asumiendo Telerman la finalización del mandato original, prevista para diciembre de 2008¹²⁶.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES VI

En diciembre de 2005 se había producido la primera renovación parcial de la Legislatura desde su creación en 1997. La nueva conformación legislativa siguió dando cuenta de la profunda transformación y fragmentación de la representación política en el distrito.

En el Cuadro N° 7 observamos que sólo tres bloques suman poco más de la mitad del cuerpo. El resto se distribuye en diez monobloques y otros de cuatro y dos legisladores.

Como producto del recambio legislativo, la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana pasó a estar presidida por el diputado Rodrigo Herrera Bravo (macrismo) y ampliada a 13 miembros.

¹²⁶ El juicio político finalizó el 7 de marzo de 2006, cuando la Sala Juzgadora de la Legislatura decidió (por 10 votos a favor, 4 en contra y una abstención) la destitución del suspendido Jefe de Gobierno.

Cuadro N° 7. Composición Legislatura Porteña (Dic 2005-2007)

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES
ALIANZA PROPUESTA REPUBLICANA	Derecha	13	Diego Santilli Marcos Peña
FRENTE PARA LA VICTORIA	Centro izquierda	13	Diego Kravetz Silvia La Ruffa
ARI	Centro	10	Enrique Olivera Fernando Melillo
COMPROMISO PARA EL CAMBIO	Derecha	4	Gabriela Michetti, Rodrigo H. Bravo
JUNTOS POR BUENOS AIRES	Derecha	4	S. De Estrada Jorge Enríquez
PARTIDO SOCIALISTA	Centro izquierda	2	Norberto Laporta Verónica Gómez
AUTODETERMINACIÓN Y LIBERTAD	Izquierda	2	Noemí Oliveto Gerardo Romagnoli
DEL SUR	Izquierda	2	Héctor Bidonde Sergio Molina
UNIÓN PARA RECREAR B. A.	Derecha	1	Jorge San Martino
CAMBIEMOS B.A.	Centro	1	Sandra Bergenfeld
AUTONOMÍA POPULAR	Izquierda	1	Beatriz Baltroc
PARTIDO DE LA CIUDAD	Centro derecha	1	Julio De Giovanni
MOV. POR UN PUEBLO LIBRE	Izquierda	1	Rubén Devoto
BLOQUE PLURAL	Centro	1	Ma. Eugenia Estenssoro
FRENTE GRANDE	Centro izquierda	1	Laura Moresi
COLUMNA SOCIAL	Derecha	1	Mirta Onega
UCR	Centro	1	Roberto Vázquez
GUARDAPOLVOS BLANCOS	Centro	1	Florencia Polimeni

Fuente: elaboración propia

¿SE VIENEN LAS COMUNAS?

La Ley 1.777, en su artículo 47, establecía que el Poder Ejecutivo debía implementar un proceso de transición contemplando la efectiva participación de

los representantes de las organizaciones vecinales. Durante este proceso debían llevarse a cabo las siguientes acciones:

- descentralizar los servicios concentrados hacia los Centros de Gestión y Participación;
- adaptar los límites, la normativa y los padrones electorales;
- transferir gradualmente las competencias centralizadas a unidades descentralizadas.

Según esta norma, el proceso de transición debía finalizar el 31 de diciembre de 2006. Previo a ello, la Legislatura debía fijar la fecha de elecciones de las autoridades comunales.

Otra disposición transitoria, el artículo 48, creaba en el ámbito de la Legislatura una Comisión de Control y Seguimiento con el objeto de realizar el seguimiento del proceso de transición. Esta comisión estaría integrada por representantes vecinales agrupados según las comunas y los diputados integrantes de la Comisión de Descentralización de la Legislatura¹²⁷.

En ese contexto, a principios de febrero el Vicejefe a cargo de la Jefatura de Gobierno, lanzó el Programa de Transición a las Comunas presentando sus principales ejes¹²⁸.

Una vez asumida la Jefatura de Gobierno en forma definitiva, Telerman envió a la Legislatura un proyecto de Ley de Ministerios, que fue aprobado el 23 de marzo (Ley 1.925). Esta ley y su Decreto reglamentario (Decreto 350/06) definieron la nueva estructura organizativa de la administración local.

Un punto a destacar fue la creación de un Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, el cual absorbió entre otras las responsabilidades primarias

¹²⁷ Esta comisión realizó su primer encuentro en diciembre del 2005, para el cual fueron convocadas las 55 organizaciones vecinales que participaron de la anterior Comisión de Síntesis.

¹²⁸ Cada uno de estos ejes sería trabajado con estrategias particulares tendientes a la sensibilización y a la información de la población. Los destinatarios directos del plan de difusión serían los líderes comunitarios referentes de organizaciones, los medios barriales, trabajadores y técnicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, vecinos involucrados en el proyecto de participación ciudadana, a quienes se procuraría involucrar en la construcción de una red de información y comunicación y en forma indirecta, la totalidad de los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

de la anterior Secretaría de Descentralización en el marco de la cual se había creado el Programa de Transición¹²⁹. El ex presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura, Roy Cortina, fue designado como Ministro del nuevo ministerio.

En mayo de ese año, se creó el Gabinete de la Transición a las Comunas¹³⁰ que tenía por objeto el diseño integral y la coordinación del proceso de transición, así como el seguimiento del mismo en el territorio de cada Comuna¹³¹. De acuerdo con información brindada por testigos, la selección y designación de los vecinos que integrarían dicho Gabinete, generó desavenencias en la organización vecinal y para algunos constituyó el inicio de un proceso de desarticulación de la agrupación *Vecinos del Encuentro*¹³².

En el mes de julio, el Decreto 816/06, creó en el ámbito del nuevo Ministerio y como organismos fuera de nivel bajo su dependencia, 15 Centros de Gestión y Participación Comunales (CGPC) en reemplazo de los anteriores CGP. Estos nuevos centros, que asumían las responsabilidades primarias aprobadas por el Dec. 1958/98 ya comentado, se definían territorialmente según los límites de las comunas establecidos en la Ley 1.777 y seguirían funcionando en las sedes de los CGP para garantizar la continuidad de los servicios¹³³.

Hacia fin de año se implementaron diversos mecanismos, todos ellos apuntando a aumentar el conocimiento del proceso de descentralización por parte de la ciudadanía menos involucrada: *agentes difusores* en la vía pública, puesta en marcha de un *call center* con información específica de servicios de

¹²⁹ Ver Anexo III.

¹³⁰ Resolución 60/GCBA/MGPYDGC/06.

¹³¹ De acuerdo con la norma de su creación, el nuevo gabinete se reuniría al menos una vez al mes y estaría integrado por el Ministro de Gestión Pública y Descentralización, quien lo presidía, el Subsecretario de Descentralización, el Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio, la Coordinadora del organismo fuera de nivel Consejo Consultivo del Ministerio, los 15 delegados del Ministerio en el territorio, 9 representantes vecinales de reconocida trayectoria en temáticas relacionadas con la descentralización, 2 representantes de la asociación sindical de trabajadores con personería gremial del área de Descentralización y un representante de cada uno de los Ministerios del GCBA.

¹³² Esto se profundiza en el Cap. 4

¹³³ La norma aclara que estos Centros de Gestión y Participación Comunales quedarían disueltos al asumir sus funciones las Juntas Comunales. Mientras tanto conservarían el presupuesto, personal y patrimonio de los CGP.

los CGPC, diseño de un portal relativo a las comunas y al proceso de descentralización y la creación de la Escuela de Participación Ciudadana.

Asimismo, con el objeto de propiciar la participación en cada comuna, en cada uno de los Centros de Gestión y Participación Comunal se creó un Foro Asociativo Barrial y un Espacio de Participación Vecinal. El primero de ellos estaría integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones, partidos políticos y otras formas de organización, en tanto en el segundo podrían participar los vecinos domiciliados en el territorio de la Comuna a título individual¹³⁴. Esto generó diferencias de opinión con los vecinos¹³⁵.

(...) Los Vecinos del Encuentro... ahí fue una desestructuración fuerte. A algunos los coopta, ni más ni menos y los introduce al proceso de presupuesto participativo. Y después establece un mecanismo que es cómo constituir los Consejos Consultivos. Ahí también tenemos una diferencia, para mí había que constituirlos. Roy entendía que no. Y es más, hace un doble proceso: crea los foros asociativos barriales, que eran para las organizaciones y los Espacios de Participación Vecinal, para los vecinos independientes, por separado. Recibe una crítica fuerte también de los vecinos.

Testimonio Ricardo Romero

Ahí es donde se rompe la relación entre Roy Cortina y vecinos (...) Fue una discusión terrible, que al final la ganamos los vecinos.

Testimonio Carlos Wilkinson

Pese a la impronta que se buscó dar desde el Poder Ejecutivo, en la Legislatura se alzaban voces que ponían en duda las iniciativas mencionadas. Prueba de ello es que en las reuniones preparatorias para la aprobación del proyecto de presupuesto del año 2007, legisladores de distintos espacios políticos (ARI, Frente para la Victoria y PRO) consideraban que el proyecto de

¹³⁴ Resolución N° 248-MGPyD/06.

¹³⁵ De acuerdo con el testimonio de Wilkinson, en una reunión realizada quince días antes en la Facultad de Ciencias Sociales, organizada por Vecinos del Encuentro, Cortina había apoyado la moción de ir organizando los Consejos Consultivos Comunales. Esta norma contradecía aquella moción.

presupuesto enviado por el Jefe de Gobierno no reflejaba el enorme cambio que suponía la descentralización de la gestión en comunas¹³⁶.

PREPARANDO EL LLAMADO A ELECCIONES

Como ya comentamos, el proceso de transición debía completarse antes del 31 de diciembre de 2006 y previamente a ello, la Legislatura debía fijar la fecha en que se realizarían dichas elecciones, las que debían ser convocadas por el Jefe de Gobierno.

En un contexto de reiterados anuncios de su tratamiento inminente¹³⁷, en la sesión del 31 de agosto se votó la Resolución 384/06 en la que se definía que las elecciones comunales se realizarían entre el 1º de marzo del año 2007 y el 31 de octubre del año 2007. *“A tal efecto, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fijará la fecha de convocatoria a elecciones mediante ley, antes del 15 de diciembre del año 2006”.* (Art. 1º).

Un día antes que se venciera este plazo, se pospuso hasta el 31 de mayo de 2007 la fecha límite para fijar la fecha de las elecciones comunales¹³⁸.

Entretanto, la Jueza Federal Dra. Servini de Cubría había planteado algunas dificultades en la confección de los padrones electorales necesarios para el llamado a elecciones comunales. El principal problema tenía que ver con la inclusión de las villas de emergencia en una u otra comuna. Por este motivo, la Ley 2.094 sancionada en octubre, modificó por primera vez la delimitación territorial de algunas comunas.

En mayo del año siguiente se aprobó una nueva modificación de la delimitación de las comunas¹³⁹ y si bien se vencía también el plazo para que la Legislatura fijara una fecha para el llamado a elecciones, la falta de conformación de los padrones electorales definitivos dejó en suspenso tal determinación.

¹³⁶ Ver versión taquigráfica de la reunión de *Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria*, del 27 de octubre de 2006.

¹³⁷ Ver *“Comunas porteñas: las elecciones se harán entre marzo y octubre de 2007”*, en Diario Clarín, 28 de junio de 2006.

¹³⁸ Ley 2248/06, Art. 1º. Esta norma prorrogó también para esa fecha la finalización del proceso de transición.

¹³⁹ Ley 2329/07.

Recién en agosto, en una sesión especial convocada por los diputados que respondían al oficialismo, el kirchnerismo y a algunos partidos de izquierda, se sancionó la Ley 2.405 que fijaba para el 10 de agosto de 2008 la nueva fecha de elección de autoridades comunales, pese a la oposición del macrismo que, ya electo Macri como Jefe de Gobierno, consideraba que aún no estaba terminado el proceso de transición. Al respecto, el diputado macrista Rodrigo Herrera Bravo sostenía que:

(...) la Legislatura está cometiendo un error al fijar una fecha de elección sin tener en cuenta lo que dice la Ley de Comunas y la Justicia Electoral (...) Nuestro desacuerdo es estructural porque consideramos que el proceso no terminó, cambiaron el mapa y arreglaron un par de comunas y parece que la transición terminó, falta transferir competencias y mil otras cosas más¹⁴⁰.

¿EL FIN DE UNA ETAPA?

En el mes de junio se habían realizado las elecciones para elegir Jefe de Gobierno. Con la intención de continuar su mandato, Telerman generó diversas alianzas políticas presentándose con la fórmula Telerman-Olivera. Sin embargo, en las elecciones del 3 de junio la fórmula ganadora resultó ser la de Macri-Michetti con el 45,62% de los votos, seguida por la de Filmus-Heller con el 23,77%, quedando la de Telerman-Olivera en el tercer lugar, con el 20,70% de los votos. Como los ganadores no alcanzaron el 50% que obliga la Constitución de la Ciudad, fue necesaria una segunda vuelta entre los dos candidatos que habían obtenido los mayores porcentajes. Esta elección se realizó el 24 de junio y la fórmula Macri-Michetti consolidó su triunfo al obtener el 60,96% de los votos.

De esta forma Mauricio Macri se convertía en el Jefe de Gobierno electo. Su asunción prevista para el 10 de diciembre de 2007, daba pie al inicio de una larga transición. En el transcurso de la misma, apelando al argumento de la necesidad de reducir el gasto político ya usado por Ibarra cuando fuera Jefe de Gobierno, planteó la necesidad de reformar la Constitución de la Ciudad con el

¹⁴⁰ Ver http://comuna12transversal.blogspot.com/2008_01_01_archive.html. En la misma línea, "Fijar una fecha electoral, incumpliendo la ley y sin saber siquiera si se ajustan los tiempos para contar con los padrones para llevar adelante la elección es como mínimo desprolijo". Ver "Los comicios comunales serán el 10 de agosto del año próximo", La Nación, 16 de agosto de 2007.

propósito de, entre otras modificaciones, reducir el número de comunas a ocho y que las juntas comunales fueran integradas sólo por una persona¹⁴¹. Según los dichos del presidente de la Comisión de Descentralización, Rodrigo Herrera Bravo, *"el PRO tiene una posición histórica de dividir a la ciudad en ocho comunas y la defendimos en todo el proceso"*¹⁴². Pero aseguró que cedieron en el número *"porque fuimos acercando posiciones y estábamos de acuerdo con la noción central de la ley. Después del respaldo de las últimas elecciones, se creyó conveniente reorientar el control del gasto e impulsar una reforma de la ley"*¹⁴³.

Antes que Telerman finalizara su gestión y como parte de la transición pactada con el nuevo oficialismo, el 8 de noviembre la Legislatura saliente sancionó una nueva Ley de Ministerios (Ley 2.506), derogando la aprobada al inicio de su gestión.

Entretanto, el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización entre sus últimas medidas creó en cada uno de los Centros de Gestión y Participación Comunal, un Preconsejo Consultivo Comunal, integrado por los miembros del Foro Asociativo Barrial y del Espacio de Participación Vecinal, los que quedaban disueltos por esta norma¹⁴⁴.

RECAPITULANDO

Advertimos en el Jefe de Gobierno una toma de posición que consideramos *ambigua* y que no alcanzó para resolver la cuestión¹⁴⁵. El nuevo status institucional otorgado a la política, mediante la creación de un Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, y la designación como Ministro de quien hasta ese momento había aparecido como un importante impulsor de la Ley de Comunas en la Legislatura, parecían abrir nuevas posibilidades de avance en el proceso.

¹⁴¹ Ver *"Comunas: rechazo al cambio de ley"* y *"Rechazo entre los vecinos representativos y las ONG"*, en Diario La Nación, 10 de julio de 2007.

¹⁴² Ver *"En nombre del ahorro"*, en Parlamentario.com, 20 de julio de 2007 (<http://parlamentario.com/articulo-1095.html>)

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Resolución 355/GCABA/07

¹⁴⁵ Ver Cuadro N° 10, pág. 90.

Si bien es cierto que se tomaron una serie de medidas en el mismo sentido (creación del Gabinete de Transición a las Comunas, de los CGPC, del Foro Asociativo Barrial y el Espacio de Participación Vecinal, del Programa de Coordinación de Servicios de Mantenimiento Urbano menor con las Comunas) y se comenzaron a confeccionar los padrones electorales, también lo es que no se finalizó el proceso de transición, ni se logró resolver el tema del llamado a elecciones comunales.

Esta gestión se desarrolló en un contexto signado por el juicio político que, una vez destituido Ibarra, dio lugar a la asunción del Vicejefe de Gobierno. Es posible pensar que el proceso de transición no ocupaba un lugar central en la agenda de gobierno, debiendo competir con las preocupaciones del flamante jefe comunal para afianzarse en su cargo y obtener la reelección. El tejido de alianzas políticas no siempre fue en el mismo sentido que la transición a las comunas requería.

(...) Le agregaría también un porcentaje a que el gobierno de Telerman fue un gobierno muy sufrido. Fue un gobierno de emergencia y sufrido. Nunca le dieron tiempo para estabilizarse. De adentro lo volvieron loco, el ibarrismo que le boicoteaba la gestión. Tuvo que ir echando a los funcionarios de a uno (...) Ese también fue un factor que no hay que dejar de reconocerlo, que le dificultaron la gestión muchísimo. Entonces todo costaba mucho.

Testimonio Roy Cortina

En paralelo, en la Legislatura, tras el resultado electoral que determinaba el cambio del color político en cabeza del Ejecutivo, el futuro bloque oficialista comenzó a desplegar una estrategia tendiente a frenar la resolución de la cuestión.

3.5 LA GESTIÓN MACRI (2007-2010)

Mauricio Macri asumió la Jefatura de Gobierno el 10 de diciembre de 2007.

Como vemos en el Cuadro 8, en esta nueva Legislatura, el macrismo consolida su mayoría, cercana a la absoluta y se reduce levemente la fragmentación en bloques partidarios.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES VII

Cuadro N° 8. Composición Legislatura Porteña (2007-2009)

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES
PROPUESTA REPUBLICANA	Derecha	28	Diego Santilli Oscar Moscariello
FPV	Centro izquierda	12	Juan Manuel Olmos Silvia La Ruffa
COALICIÓN CÍVICA	Centro	6	Enrique Olivera Sergio Abrevaya
DIÁLOGO POR BUENOS AIRES	Centro	5	Aníbal Ibarra Eduardo Epsteyn
AUTONOMÍA CON IGUALDAD	Centro izquierda	2	Fernando Cantero
IGUALDAD SOCIAL	Centro izquierda	2	Martín Hourest
PARTIDO SOCIALISTA	Centro izquierda	2	Verónica Gomez
ENCUENTRO PROGRESISTA	Centro	1	Raúl Fernández
NUEVA IZQUIERDA	Izquierda	1	Patricia Walsh
AUTODETERMINACIÓN Y LIBERTAD	Izquierda	1	Gerardo Romagnoli

Fuente: elaboración propia

Entre las primeras medidas adoptadas por la nueva gestión, se destaca la sanción del Dto. 2075/07, reglamentario de la ley de Ministerios sancionada hacia el final del mandato de Telerman, que aprobó una nueva estructura orgánico funcional.

En la nueva estructura, en contraste con la anterior, el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización es disuelto, siendo sus competencias asumidas por la Jefatura de Gabinete de Ministros¹⁴⁶, de la que se hace depender una Subsecretaría de Atención Ciudadana¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Las competencias asignadas a esta Jefatura en lo que respecta a nuestro tema son: *Diseñar e implementar políticas de descentralización y modelos de gestión que optimicen la calidad de los servicios a los ciudadanos. Diseñar, coordinar e implementar el proceso de descentralización según lo establecido por la Ley de Comunas.*

¹⁴⁷ Ver Anexo III. De esta Subsecretaría van a depender la Dirección General de Atención Vecinal y la Dirección General de Participación Ciudadana y Descentralización. Asimismo como fuera de nivel se ubican la Coordinación de los CGPC y el Consejo Consultivo.

Consultado en relación con las principales medidas adoptadas, el Director General de Descentralización y Participación Ciudadana, Lic. Juan Pablo Graña, enumeró:

- la confección de un mapa de la Ciudad de Buenos Aires, lo que consideraban un prerequisite imprescindible previo a mudar el padrón electoral para proceder al llamado a elecciones por comunas¹⁴⁸;
- la readecuación administrativa de las licitaciones de empresas de servicios públicos, las regiones sanitarias y los distritos escolares en función de los límites de las comunas;
- la desconcentración de algunos servicios en los CGPC (renovación de licencias, pago de multas, implementación de mesas de entradas, modificación del sistema de reclamos);
- la disminución de los tiempos de resolución de trámites;
- el reforzamiento de la imagen de los CGPC para una mayor referenciación por parte de los vecinos;
- la capacitación a los agentes con motivo del llamado a elecciones comunales.

¿Qué creemos nosotros de la descentralización? Nosotros estamos convencidos que es claramente es proceso virtuoso, que tiene un fin muy bueno si se hace en forma prolija. Nosotros nos queremos correr, de alguna manera, de esta desesperación por ver las comunas como *el pueblo al poder* y desmitificar lo que significa un proceso de descentralización. Porque van a matar a la herramienta (...) Creemos claramente en los aportes de la participación, creemos en el esquema de descentralización, no creemos en la burocratización.

Testimonio Juan Pablo Graña

Ellos apuntan a unas comunas que sean en realidad unos CGPs con algunas competencias adicionales (...) El Ejecutivo ha hecho lo menor posible para justamente tener este margen de maniobra (...) Ellos quieren implementar esto para tratar de matar a las comunas. Por eso han ido avanzando en la desconcentración de los servicios. Cada vez va a haber más servicios que

¹⁴⁸ Ver "La elección de comunas detrás del mapa digital de Macri", en www.lapoliticaonline.com, 30 de diciembre de 2008.

dependan del gobierno central en los CGPs pero va a ser eso, uno va a participar como cliente, no va a participar como un ciudadano.

Testimonio Rafael Gentili

Del relato se desprende que las medidas tomadas durante la gestión apuntaron a dar un perfil más administrativo que político al proceso, partiendo quizás de un supuesto que asimila la participación ciudadana con el *vecino que hace trámites*. En esta línea de pensamiento, la participación aparece como una variable directamente proporcional a la desconcentración. La realidad es que estas medidas no generan automáticamente un escenario de mayor participación ciudadana, sino simplemente uno con *más ventanillas* de atención. (Lacarrieu, 2004)

¿Y LAS ELECCIONES PARA CUÁNDO?

En febrero de 2008 el ex Ministro Cortina había presentado un amparo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, ya que el plazo máximo que la Jueza Servini de Cubría había establecido para que el Ejecutivo porteño le transfiriera los fondos necesarios para la confección del padrón definitivo de comunas, se había vencido¹⁴⁹.

Por su parte, un grupo de vecinos había presentado otro amparo para que “se ordene al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires convoque la primera elección de las Juntas Comunales para el día 10 de Agosto de 2008, adoptando para ello, y sin demora, todas las medidas de su competencia necesarias a fin de la realización efectiva de dicha elección”¹⁵⁰

Entretanto en el mes de marzo la Legislatura sancionó la ley 2.650, corrigiendo por última vez la delimitación territorial de las comunas.

Al poco tiempo el Jefe de Gobierno anunció que el llamado a elecciones previsto para agosto ese año sería postergado hasta el 2009. Con el argumento de que no se había finalizado aún con la corrección de los padrones

¹⁴⁹ Ver “Cortina presentó un amparo contra el Gobierno Porteño”, en Noticias Urbanas, 14 de febrero de 2008. Cabe aclarar que en el mes de abril, el Tribunal Superior resolvió no hacer lugar a la medida cautelar peticionada. (Expte. N° 5820/08: “Cortina, Robert Vincent c/ GCBA s/ amparo”)

¹⁵⁰ Expte N° 5894/08: “Montenegro, Fandor Lucio y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ Electoral – otros”, 19 de febrero de 2008.

e insistiendo en la idea de reducir el gasto público, planteó la necesidad postergar el proceso y delinear una nueva norma para que seis de los siete “comuneros” trabajaran ad honórem¹⁵¹.

Sin haberse producido novedades a lo largo del año, un grupo de vecinos presentó a comienzos del 2009 un nuevo amparo ante el Tribunal Superior, para que el Poder Ejecutivo y el Legislativo definieran la futura fecha de realización de las elecciones comunales¹⁵².

En respuesta a ello, el 3 de junio de 2009 el Tribunal Superior de Justicia convocó a una audiencia en la que el gobierno porteño debió dar cuenta de los motivos por los cuales no se había realizado la convocatoria para elegir autoridades comunales.

Mientras tanto, durante ese mes y con los padrones actualizados, se llevaron a cabo las elecciones legislativas¹⁵³. (Sergio Abrevaya) agregó que:

(...) “el 28 de junio estamos votando legisladores y diputados nacionales con los padrones y toda la geografía electoral reordenada por las comunas, pero, increíblemente, no votaremos las comunas”. Finalmente Abrevaya se manifestó sorprendido porque “el Ejecutivo asegura que no hubo omisión y sin embargo, el presidente de la Legislatura, dijo que sí había omisión. Nosotros creemos que efectivamente ha sido así”¹⁵⁴.

El 20 de agosto, en una nueva audiencia en el Tribunal Superior, el vicepresidente del cuerpo parlamentario, el macrista Diego Santilli, anunció que

¹⁵¹ Siguiendo nuestro relato, esta iniciativa no resulta novedosa ya que oportunamente el radicalismo había presentado un proyecto de comunas que incluía esta propuesta. Ver proyecto Dip. Caeiro (Expte.2284-D-02) Hay que destacar que este proyecto fue retomado por el Dip. Jorge Sanmartino, quien fuera diputado por Recrear –aliado al macrismo- hasta diciembre de 2007.

¹⁵² Expte. N° 6425/09: “Montenegro, Fandor Lucio y otros c/ GCBA s/ amparo”, 16 de marzo de 2009.

¹⁵³ El 13 de marzo de 2009 la Jueza federal Servini de Cubría, en respuesta a un requerimiento realizado por el Diputado Cantero -Presidente de la Comisión de Descentralización en ese momento-, mediante Oficio N°710/09 informó que ya “se ha llevado a cabo el proceso de migración del Registro de Electores del distrito, a la nueva conformación electoral que transformó las 28 secciones y 209 circuitos vigentes hasta el 11 de diciembre de 2008, en las 15 secciones y 167 circuitos aprobados por el Ministerio del Interior de la Nación mediante Resolución 1507/08 y que coinciden exactamente con los límites comunas establecidos por la Ciudad oportunamente.”

¹⁵⁴ Ver “Macri promete elección de comunas antes del fin de 2011”, en www.lapoliticaonline.com, 3 de junio de 2009.

en el mes de octubre la Legislatura porteña se dispondría a establecer una fecha para las elecciones de autoridades en las quince comunas de la ciudad.

Finalmente, en la sesión del 20 de octubre se aprobó la ley 3.233 que estableció que *“el Jefe de Gobierno convoca a elecciones de autoridades comunales en los términos del Artículo 20 de la Ley 1.777 el día 5 de junio del año 2011, a los efectos de elegir los siete miembros de las quince Juntas Comunales”*¹⁵⁵. El bloque oficialista quería asegurarse que las elecciones comunales fueran simultáneas con las de Jefe de Gobierno o las de Presidente. Entonces, el proyecto macrista fijaba los comicios *“antes del 31 de octubre de 2011”*, pero con fecha abierta, de manera que luego se ajustara a lo que Macri eligiera en ese momento¹⁵⁶. Sin embargo el PRO, sin mayoría propia en la Legislatura, debió ceder y cerró un acuerdo con los diputados del ex bloque kirchnerista atomizado¹⁵⁷.

A instancias del bloque PRO, la ley 3.233 en su artículo 4º estableció también que el Ejecutivo debía iniciar un programa intensivo de difusión y formación pública relacionado con el proceso de descentralización¹⁵⁸.

MAPA DE ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES VIII

El 28 de junio se realizaron elecciones de legisladores nacionales y locales, en las cuales se renovaban 30 bancas de la Legislatura porteña¹⁵⁹.

A partir de diciembre, el macrismo conservó prácticamente la misma mayoría fragmentándose levemente la oposición. Destacamos la conformación de un nuevo bloque (PROYECTO SUR) tributario de Pino Solanas, ya que será el que

¹⁵⁵ También deroga la Ley 2405 (que convocaba a elecciones para agosto del 2008) y establece que las nuevas autoridades comunales asumirán el 10 de diciembre de 2011.

¹⁵⁶ En el macrismo suponían que si la elección de autoridades comunales se hacía junto con otra, el PRO se vería beneficiado en los comicios barriales por el arrastre de la elección central. Suposición que finalmente se cumplió.

¹⁵⁷ Por su parte, la Coalición Cívica, el ibarrismo, el socialismo y otros espacios habían propuesto, sin éxito, que la votación se realizara en 2010.

¹⁵⁸ De acuerdo con el testimonio de un vecino (Montenegro), este artículo se agregó como concesión a que las organizaciones vecinales cedieran en su posición original de que las elecciones fueran en 2010. Esto también generó divisiones entre dichas agrupaciones.

¹⁵⁹ El PRO obtuvo un 31,09% (11 bancas), la Alianza Proyecto Sur un 24,21% (8 bancas), el Acuerdo Cívico y Social un 19,05% (6 bancas), el FPV un 11,63% (4 bancas) y Diálogo por la Ciudad un 3,28% de los votos (1 banca).

asuma la presidencia de la Comisión de Descentralización, en la figura del Diputado Rafael Gentili.

Cuadro N° 9. Composición Legislatura Porteña (2009-2011)

PARTIDO ALIANZA	ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	NÚMERO LEGISLADORES	PRINCIPALES REFERENTES
PROPUESTA REPUBLICANA	Derecha	26	Oscar Moscariello Cristian Ritondo
PROYECTO SUR	Izquierda	8	Fabio Basteiro Delia Bisutti
COALICIÓN CÍVICA	Centro	6	Sergio Abrevaya Fernando Sánchez
PERONISTA	Centro	4	Diego Kravetz Silvina Pedreira
ENCUENTRO POP. PARA LA VICTORIA	Centro izquierda	4	María José Lubertino Juan Cabandié
DIÁLOGO POR BUENOS AIRES	Centro	4	Anibal Ibarra Eduardo Epszteyn
NUEVO ENCUENTRO	Centro	2	Gabriela Cerruti Gonzalo Ruanova
UNIÓN CÍVICA RADICAL	Centro	2	Rubén Campos Claudio Presman
ENCUENTRO PROGRESISTA	Centro	1	Raúl Fernández
IGUALDAD SOCIAL	Centro izquierda	1	Martín Hourest
NUEVA IZQUIERDA	Izquierda	1	Patricia Walsh
PARTIDO SOCIALISTA	Centro izquierda	1	Julián D' Angelo

Fuente: elaboración propia

LOS PRE CONSEJOS CONSULTIVOS

La Comisión de Descentralización de la Legislatura, en el mes de abril aprobó por unanimidad realizar reuniones especiales en cada una de las comunas, para debatir con vecinos y organizaciones el seguimiento del proceso de transición establecido por la Ley 1.777 (Resolución 58/2010).

Curiosamente, al mes siguiente, la Subsecretaría de Atención Ciudadana, por medio de la Resolución N°27, dispuso la integración de los Preconsejos Consultivos Comunales en cada una de las 15 comunas. Enseguida fueron convocados por la Dirección General de Descentralización y Participación

Ciudadana, a reunirse por primera vez el 16 de junio en forma simultánea en todos los CGP Comunales (Disposición N°002/DGDPCIU/10). Recordemos por otra parte, que en diciembre de 2007, poco antes de finalizar su gestión en cabeza del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, Roy Cortina había creado en el ámbito territorial de cada uno de los CGP Comunales, la figura del Preconsejo Consultivo Comunal. Dicha norma había dejado sujeto a una reglamentación posterior el modo de funcionamiento y de integración de los mismos.

Nuestra lectura es que los Preconsejos fue una respuesta que el Ejecutivo elaboró para tratar de vaciar de contenido a nuestras reuniones de la Comisión de Descentralización. En vez de sumarse a las reuniones de la Comisión, pretendieron que nosotros nos sumáramos a la reunión de los Preconsejos Consultivos. Finalmente lo tuvimos que hacer (...) Empezaron con 100/150 personas y hoy tienen 20 (...) Es como una profecía autocumplida para ellos: *¿ven?... los juntamos y no se ponen de acuerdo.*

Testimonio Rafael Gentili

Por este motivo, las reuniones de la Comisión de Descentralización de la Legislatura debieron acoplarse a las del Ejecutivo.

Podríamos caracterizar esta situación como un caso de apertura de canales de participación en forma unilateral por parte del Estado, que lejos de estimular la organización social, termina aumentando las asimetrías en la representación social (Cunill Grau, 1995). No participa en estos Consejos la ciudadanía en pleno, sino únicamente el *público atento*, que se interesa y se informa de los sucesos políticos y de los asuntos de la comunidad (Aguilar Villanueva, 1996). Implementada de esta forma, un resultado magro de la experiencia, redundaba en el vaciamiento de contenido del instrumento, en una suerte de profecía autocumplida.

NUEVA AUDIENCIA

En abril de 2010, una vez más un grupo de vecinos denunció el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley 3233 en lo atinente a la difusión de la nueva institucionalidad. El Tribunal Superior consideró pertinente reanudar la sesión suspendida en agosto de 2009 y convocó una vez más al Ejecutivo a

una audiencia pública para el 14 de julio, para que informase al respecto. En la misma, funcionarios del área dieron cuenta de las medidas implementadas, lo que no convenció a los vecinos ni a los diputados de la oposición¹⁶⁰.

Por su parte, en el mes de junio la Legislatura aprobó un pedido de informes al Poder Ejecutivo¹⁶¹, para que se expidiera acerca de distintos puntos vinculados con el proceso de transición a las comunas. Iniciativa que nunca fue respondida por el Ejecutivo.

Finalmente, hacia fin de año la Legislatura aprobó la Ley 3.719, en la que se incorporaron nuevos artículos a la ley 3.233 y se creó la que se denominó *Comisión Tripartita*¹⁶² de Información, Seguimiento y Control del proceso de transición a las Comunas, cuyo objetivo sería discutir las propuestas que al respecto fuera formulando el Poder Ejecutivo y evaluar la marcha de las reuniones de los Preconsejos Consultivos Comunales.

RECAPITULANDO

Se observa en este período una toma de posición *activa* del Jefe de Gobierno tendiente a dilatar el avance del proceso de descentralización¹⁶³.

Las postergaciones del primer llamado a elecciones (el Jefe de Gobierno incumplió con la obligación de convocar a elecciones, lo que debió definirse finalmente a raíz de la intervención una vez más de los vecinos y del Poder Judicial); sus planteos respecto de la necesidad de reformar la Constitución local o la ley de comunas, de no ser posible lo primero; la forma en que se produjo la apertura de instancias de participación ciudadana (la convocatoria a los consejos consultivos fue tardía, poco difundida y controlada); son todos signos de una postura poco proclive a propiciar el avance del proceso.

En definitiva, la gestión se caracterizó por una agenda en la cual la descentralización en comunas no aparecía en primer lugar. Por convicción quizás, aunque también por una coyuntura absorbida por otros temas

¹⁶⁰ Ver Expte N°6425 "*Montenegro, Fandor Lucio y otros c/GCAB s/amparo*". Ver también "*Las comunas, en cámara lenta*", Diario Página 12, 15 de julio de 2010.

¹⁶¹ Resolución 161/2010.

¹⁶² Esta Comisión estaría integrada por representantes del Poder Ejecutivo relacionados con el proceso de descentralización y la Comisión Bipartita, creada por la Ley 1.777.

¹⁶³ Ver Cuadro N° 10, pág. 91.

sensibles, que requerían respuestas medianamente inmediatas por parte de las autoridades.

Por otra parte, el cambio de color político de la Comisión de Descentralización no redundó en los resultados que muchos esperaban, especialmente los vecinos. La Legislatura no mostró iniciativa para controlar el proceso de transición ni para modificar el curso del mismo.

Si bien excede nuestro período de análisis, nos parece importante enumerar algunos eventos significativos ocurridos durante la etapa de redacción final del presente trabajo:

- en el mes de marzo se aprobó la Ley 3.761, que modificó el artículo 1° de la Ley 3.233 que había fijado como fecha para la elección de las autoridades comunales el día 5 de junio de 2011, postergando dicha elección para el 10 de julio (de manera de unificarlas con las elecciones para Jefe de Gobierno y Legisladores de la Ciudad);
- en mayo de 2011 la Legislatura aprobó la Ley 3.802, que modificó el artículo 20 de la Ley de Comunas, estableciendo que recién a partir de la segunda elección comunal se utilizarían boletas separadas, si la votación fuera realizada en forma conjunta a otra categoría;
- a un mes de producirse las elecciones, el Jefe de Gobierno presentó un proyecto de ley con miras a modificar artículos de la Ley 1.777¹⁶⁴, recortando competencias de la Junta en materia presupuestaria, derogando artículos relativos a competencias comunales y proponiendo que sólo fuera remunerado el cargo de Presidente de la Junta Comunal.
- El 10 de julio de 2011, en un contexto de escasa difusión e información por parte de la ciudadanía en general, se concretó el primer llamado a elecciones de autoridades comunales, en forma conjunta con la elección de Jefe de Gobierno y legisladores de la Ciudad y por medio de una lista sábana;

¹⁶⁴ Ver Expte. 809529/11. También *"Macri busca limitar a las comunas"*, en Página 12, 6 de junio de 2011. Y *"Comunas: el PRO y la oposición ahora se pelean por los fondos"*, en Diario Clarín, 6 de abril de 2011.

- mediante el Decreto 376/2011, se crearon las Unidades de Atención Ciudadana (UAC), cuyas responsabilidades primarias podrían generar una superposición de competencias con las futuras comunas.

3.6 ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

El proceso avanzó en definitiva casi a pesar de la política. La política había introducido esto en la Ciudad de Buenos Aires y después termina como enredada en una situación que no convence mucho (...) Y en realidad es impulsada por algunos sectores transversalmente políticos también y por organizaciones vecinales que ven como una vía de participación en las comunas.

Testimonio Aníbal Ibarra

A lo largo del capítulo describimos el *ciclo vital* de la política de descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires buscando establecer: en qué momento el tema se convirtió en una *cuestión*; quiénes lograron instalarla en la agenda gubernamental; cuáles fueron los principales actores involucrados en su evolución; cómo se posicionaron a lo largo del proceso en virtud de sus recursos e intereses fundamentales; qué coaliciones se generaron en torno de la misma; qué posición/es asumió el Estado y con qué resultados; y en qué contexto socio político se desarrolló este proceso.

Entendimos por *toma de posición* un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención de un actor en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

Advertimos que fueron las *elites políticas*, más específicamente aquellas con representación legislativa, las que instalaron el tema de la descentralización obligando al resto de los actores a tomar alguna posición al respecto. Vimos también que estos mismos actores, situados en el cargo Ejecutivo, no siempre mostraron la misma disposición a avanzar en su efectiva implementación.

Comprobamos entonces que:

Los Estados pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos,

alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. (Skocpol, 2008: 193).

Sin embargo, destacamos la imposibilidad de considerar a las *elites políticas* como un actor colectivo indiferenciado, guiado por una racionalidad aplicable a cada uno de sus integrantes. La sociología weberiana nos enseña que a veces puede ser útil tratar a las colectividades como individuos

(...) pero esas formaciones no son otra cosa que desarrollos y entrecruzamientos de acciones específicas de personas individuales, ya que tan sólo éstas pueden ser sujetos de una acción orientada por su sentido. (Weber, 1992:12).

Es decir, podríamos interpretar que los Convencionales Estatuyentes al incluir en la Constitución de la Ciudad un capítulo dedicado a las comunas, lo hicieron orientados por una racionalidad axiológica, inspirados por el ideal de la democracia participativa y su supuesta mayor viabilidad en un gobierno local. En cambio, las estrategias impulsadas por aquellos que estuvieron en cabeza del órgano Ejecutivo, pudieron haber estado orientadas por una racionalidad teleológica -con arreglo a fines- en función de la cual la defensa de un interés puntual, en este caso la conservación del poder, fue predominante en una suerte de adecuación individual de la *ley de hierro de la oligarquía* (Michels, 1979). En este marco, la adopción de una estrategia defensiva (Subirats, 2008) que apuntara a ganar tiempo y a posponer el avance del proceso, apareció para estos actores como la más racional de las opciones.

Los principales actores visibles que fuimos identificando son: el Estado local, los partidos políticos y las organizaciones vecinales. Durante la evolución de la cuestión, en cada uno de estos colectivos pudimos identificar también otros que, orientados por una racionalidad individual y valiéndose de los recursos a su disposición, fueron desplegando sus estrategias particulares de acción en aras de alcanzar sus propios intereses. Es el caso de Roy Cortina y como veremos en el siguiente capítulo, de algunos liderazgos vecinales.

Recuperando la descripción del proceso, identificamos al menos tres etapas: los años de la Convención, el período hasta que se sanciona la ley y por último,

la etapa de la transición, desde la sanción de la ley hasta que se produce el primer llamado a elecciones comunales (Ver Cuadro N° 11). Las tomas de posición de los actores fueron analizadas teniendo en cuenta esta dimensión temporal.

Analizando el comportamiento del Poder Ejecutivo, una vez aprobada la Constitución de la Ciudad encontramos un denominador prácticamente común: el actor Jefe de Gobierno, con independencia de su orientación ideológico-partidaria, en la mayoría de los casos asumió una postura activa, como parte de una estrategia defensiva, tendiente a postergar y hasta bloquear, depende el caso, la resolución de la cuestión, hasta el momento en que lo considerara favorable en función de sus intereses y de su propia percepción del escenario y los actores involucrados. Es claro 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 alguna cuota de poder a las autoridades centrales. Correspondería exceptuar la gestión de Olivera (que finalizó la iniciada por De La Rúa) quien dio un fuerte impulso al proceso, pero dado su carácter inaugural, no avanzó más que en una primera etapa de desconcentración administrativa.

Los CGP estaban pensados para iniciar el proceso y durar un año, un año y medio. Lamentablemente tuvieron que durar diez años, lo cual no era lo pensado. La sensación que uno tiene es que la resistencia política fue muy fuerte.

Testimonio Enrique Olivera

Vale la pena señalar que algunos actores cambiaron su posición en función del lugar relativo en que se encontraban. Esto es, en la arena de la oposición parlamentaria propiciaban el proceso descentralizador. En cambio, ejerciendo el rol Ejecutivo apelaban a la inacción o postergación. Advertimos entonces el predominio de una racionalidad situada, dependiente de los límites y oportunidades del contexto (Subirats, 2008). En el marco de la Convención Estatuyente, parte de la UCR y con más fuerza el FREPASO, promovieron la descentralización política y la incorporación de las comunas en el texto constitucional. Sin embargo, vimos cómo De La Rúa (UCR) e Ibarra

(FREPASO) siendo Jefes de Gobierno, lograron postergar los tiempos del proceso. El macrismo, siendo oposición en la Legislatura, aportó una cantidad de votos para llegar a la mayoría especial requerida para la sanción de la ley; presidiendo la Comisión de Control y Seguimiento interpeló al PE por los retrasos en el proceso de transición. Una vez obtenido el cargo ejecutivo, enseguida dio señales contrarias a avanzar en la creación de las comunas.

Un tema puntual que puso en evidencia algunas intencionalidades contrarias a la descentralización, fue el de la definición de la delimitación territorial o mapa de las comunas. Los intereses partidarios más o menos manifiestos por parte de algunos legisladores, dificultaron durante largo tiempo lograr el consenso necesario para sancionar la ley en los tiempos que hubiese correspondido. La postergación del debate fue el recurso a mano, hasta que la lógica misma del proceso, hizo que fuera inviable continuar con esa estrategia. Esto demuestra una vez más, cómo el control territorial (en el sentido del mantenimiento de las clientelas políticas asociadas al mismo) sigue siendo un ámbito de disputa y un factor explicativo de las estrategias de acción de algunos actores políticos. (Grillo, 1996)

Pudimos comprobar que el Estado no siempre se comporta como un actor monolítico. Al analizar la toma de posición estatal, debimos diferenciar el Poder Ejecutivo del Poder Legislativo y del Poder Judicial (Ver Cuadro N° 10). El Legislativo a su vez, conformado por representantes de una pluralidad de fuerzas políticas que nos impidió a su vez concebirlo como otro actor homogéneo.

La importancia que en este caso tiene diferenciar la toma de posición del Poder Legislativo, se vincula con que según lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad, la política de descentralización debía implementarse mediante la sanción de una ley. Por otra parte, la misma Constitución en su cláusula transitoria 17, obligaba al Poder Ejecutivo a adoptar medidas que facilitarían la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización. Recuperar esta responsabilidad dual no es menor, porque nos muestra la voluntad del Estatuyente de promover un acuerdo entre ambos poderes para llevar adelante la transición hacia el régimen de comunas (Escolar, 2004).

Sumado a ello, la sanción de la ley de comunas requería una mayoría especial de 40 votos, lo cual generaba un condicionante en la toma de posición de estos actores: al interior del Legislativo los bloques parlamentarios que respondían a distintas fuerzas políticas disponían de recursos diferenciados para definir sus posicionamientos, medidos en virtud de su potencial de coalición. Vemos aquí cómo lo político partidario cruza necesariamente lo institucional: no podemos interpretar la toma de posición estatal, sin la necesaria vinculación con los partidos políticos.

Surge de nuestro relato que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo tuvieron a disposición recursos diferentes y en muchas ocasiones sus intereses fueron también divergentes. Mientras el Ejecutivo tenía la posibilidad de modificar la estructura organizativa, crear y definir programas de acción, asignar recursos humanos, materiales y financieros, el Legislativo podía manejar los tiempos del tratamiento de los proyectos de ley, impulsando o retrasando las discusiones en la Comisiones correspondientes, acompañando o distanciándose de algunas iniciativas del Ejecutivo. Sancionada la ley de comunas, en cambio, contó con menos recursos a disposición, aunque conservaba la posibilidad de presionar por la reglamentación de la ley o el avance de la transición.

El intento de comprender el sentido otorgado por los actores a sus acciones, nos obligó a considerar el contexto socio político en que cada una de las gestiones a cargo del GCABA se desarrolló. Y verificamos que desde el inicio del proceso allá por el año 1996, hasta fines del 2010, el mismo sufrió notables modificaciones (Ver Cuadro N° 11).

Las distintas elecciones que se produjeron a lo largo del período fueron dando cuenta de la paulatina transformación del sistema partidario local, que se hizo evidente en las elecciones del 2003. A partir de entonces las fuerzas políticas de centro izquierda -también denominadas progresistas-, fueron perdiendo caudal electoral y cediendo espacio al crecimiento de opciones más cercanas al centro derecha. El ascenso del PRO y la llegada a la Jefatura de Gobierno de Mauricio Macri, es ejemplo de este fenómeno (la sanción de la Ley de Comunas se va a dar en el marco de la gestión Ibarra, pero paradójicamente

en una Legislatura con predominio macrista). En esta línea, el cambio de la configuración de fuerzas políticas en la Legislatura, que determinaban un mayor o menor grado de apoyo al Poder Ejecutivo fueron marcando los tiempos del proceso.

No podemos desconocer que, si bien en términos generales, el grado de permeabilidad del sistema político partidario a nivel local es bajo, en algunas oportunidades el contexto nacional ejerció también su influencia. El nombramiento de Capaccioli como Secretario de Descentralización al inicio del segundo período de Ibarra, representó la retribución por el apoyo kirchnerista a su reelección y en cierta medida, esta designación dio una cuota de oxígeno a algunos actores y al proceso en sí, sumado al apoyo manifiesto de los legisladores de ese espacio político (entre otros, La Ruffa y Gramajo). En el caso de Telerman, el tejido de alianzas político electorales en busca de su reelección estuvo condicionado por sus desentendimientos con el gobierno nacional, por lo que en ese marco, propiciar un llamado a elecciones comunales no podía formar parte de su agenda de corto plazo. La gestión Macri, que estuvo atravesada en su mayor parte por un enfrentamiento similar, pudo capitalizarlo a su favor y tras consolidar la imagen de auténtica oposición al gobierno nacional, como una externalidad impensada, se aseguró el triunfo electoral en las quince comunas de la Ciudad y la posibilidad de controlar la evolución del proceso a su medida en el mediano plazo.

Por su parte, la interacción observada entre el Ejecutivo-Legislativo adquirió diferentes matices según el período considerado. En los dos primeros períodos predominó una situación de gobierno unificado, contando el Ejecutivo con mayoría en el Legislativo. Desde fines del 2001 la relación UCR-FRENTE GRANDE se tornó tensa, aunque por lo menos hasta fines del 2002, se corroboró la cooperación de la UCR cada vez que el Ejecutivo necesitó la sanción de una ley fundamental para su gestión. Desde el 2002 en adelante la crisis de la coalición en el orden nacional, con su tibia permanencia en el plano local, explica en parte la mayor autonomía del Jefe del Gobierno, quien frente a un legislativo fragmentado, aún sin su propia mayoría para legislar, se vio favorecido en su intención de frenar la resolución de la cuestión. Esta relación

de fuerzas se modificó hacia el final de su mandato tras el episodio Cromañón, donde se visualiza una mayor fortaleza del Poder Legislativo que en alguna medida propició la sanción de la Ley de Comunas y un avance firme en la resolución de la cuestión (Ver Cuadro N° 10). Telerman debió finalizar el mandato de Ibarra, con una mayoría opositora que reunía tanto al macrismo como al kirchnerismo, del que se había distanciado producto de su intención de alcanzar su reelección. En tanto Macri, aún sin contar con mayoría absoluta, tuvo mayor comodidad y margen de maniobra para lograr acuerdos que garantizaran la viabilidad de su estrategia.

Otro acontecimiento de notable envergadura para comprender la modificación de la escena y la movilización de nuevos actores no involucrados hasta el momento, fue la crisis del 2001, comentada oportunamente.

A modo de confirmación preliminar de nuestra primera hipótesis de trabajo, a la pregunta de por qué el proceso de descentralización se había prolongado en el tiempo algunos actores involucrados admitieron:

Porque significa una transferencia de poder al poder local, entonces pareciera que el poder central nunca quiere perder poder. Y como se trata de una contienda electoral donde ahí puede haber distintos resultados (...) Es un terreno desconocido. En la política muchas veces no se quiere avanzar sobre ese terreno desconocido, entonces se pone un pie en el freno o se buscan obstáculos en lugar de resolvérselos. Entonces es un proceso difícil de idas y vueltas (...)

Testimonio Aníbal Ibarra

Hay muchos intereses en juego, que hacen que cambiar algo sea una decisión muy grave. En todos hay una tendencia natural a apostar en dejar todo como estaba, son reglas que conocemos que compartimos que aceptamos. Además en la calle nadie da la vida por las comunas. Podemos seguir como estamos porque total nadie nos interpela. Hay muchos incentivos a dejar las cosas como están.

Testimonio Rodrigo Herrera Bravo

A continuación, el Cuadro N° 10 constituye una síntesis del relato y análisis presentado en las páginas precedentes. Para cada una de las gestiones de

gobierno determinamos la toma de posición (activa o pasiva) del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo; definimos el tipo de estrategia llevada adelante (tendiente a resolver o a bloquear la resolución de la cuestión), así como los cursos de acción implementados, los cuales constituyen su corroboración empírica. Definimos también, en términos de cooperación u oposición, la relación entre ambos poderes. E identificamos otros actores involucrados.

Si bien en tres oportunidades se observa una posición *activa* del Jefe de Gobierno, no siempre esta toma de posición respaldó la misma estrategia. Sólo en la gestión De La Rúa/Olivera se intentó resolver la cuestión. En el primer período de Ibarra el objetivo fue bloquearla, en tanto en la gestión Macri, retrasarla. Advertimos sólo en el segundo período de Ibarra una toma de posición *pasiva*, que en el contexto de un gobierno debilitado, no propició ni obstaculizó la resolución de la cuestión. Finalmente, en la gestión Telerman, nos resulta *ambigua*: parece que tendía a resolverla, pero en definitiva no lo logró.

La toma de posición del Poder Legislativo tampoco resulta uniforme. En las dos oportunidades en que se advierte una posición *activa*, la misma apuntó a resolver la cuestión, aunque esto no coincidiera necesariamente con la voluntad del Poder Ejecutivo (es el caso del segundo período de Ibarra). Las tomas de posición *pasiva* en cambio, apuntaron a acompañar la estrategia del Jefe de Gobierno, ya sea de bloquear o postergar la resolución de la cuestión: primer período de Ibarra y gestión Macri, respectivamente. Esto es lo que nos permitió diferenciar períodos de cooperación u oposición entre ambos poderes.

Finalmente en el Cuadro N° 11, para cada una de las etapas del proceso definidas, identificamos los actores relevantes, sus recursos disponibles y elementos relevantes del contexto sociopolítico. Todo lo cual nos permite profundizar la comprensión del posicionamiento de cada uno de los actores involucrados, ya comentado.

CUADRO N° 10. POSICIONAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS

PERÍODO	TOMA DE POSICIÓN PODER EJECUTIVO	TIPO DE ESTRATEGIA	CURSOS DE ACCIÓN	TOMA DE POSICIÓN PODER LEGISLATIVO	TIPO DE ESTRATEGIA	CURSOS DE ACCIÓN	RELACIÓN PE/PL	OTROS ACTORES
DE LA RÚA/ OLIVERA	ACTIVA	tendiente a <i>resolver</i> la cuestión	Modificaciones en la estructura organizativa: creación de área específica con responsabilidades en el tema Asignación de recursos	ACTIVA	tendiente a <i>resolver</i> la cuestión	Tratamiento de proyectos de ley de creación de comunas en la Comisión de Descentralización.	COOPERACION	No intervienen otros actores en el proceso
IBARRA (2000/2003)	ACTIVA	tendiente a <i>bloquear</i> la cuestión	Junio 01: lanza reforma política y administrativa Abril 02: lanza Plan de Presupuesto Participativo Modificaciones en la estructura organizativa: cambios de la dependencia del área Noviembre 02: anuncia proyecto de reforma constitucional para modificar composición Juntas Comunales	PASIVA	tendiente a <i>postergar</i> la resolución de la cuestión	Tratamiento irregular de los proyectos en la Comisión Despacho de comisión (nov 03) como respuesta a la presión judicial	COOPERACION	Poder Judicial: fallo para que se sancione la ley (nov. 02) Vecinos: comienzan a intervenir presionando por la sanción de la ley.

PERÍODO	TOMA DE POSICIÓN PODER EJECUTIVO	TIPO DE ESTRATEGIA	CURSOS DE ACCIÓN	TOMA DE POSICIÓN PODER LEGISLATIVO	TIPO DE ESTRATEGIA	CURSOS DE ACCIÓN	RELACION PE/PL	OTROS ACTORES
IBARRA (2003/2006)	PASIVA	Deja hacer. <i>No obstaculiza</i> la resolución de la cuestión	Habilita espacios para las discusiones barriales No obstaculiza proceso de discusión. Sólo instruye a sus aliados a que las elecciones no se realicen en el año 2005	ACTIVA	tendiente a <i>avanzar</i> en la sanción de la ley	Inicia proceso de discusión en los barrios Logra consenso para resolver los puntos en desacuerdo Aprueba la Ley de Comunas Crea la Comisión de Seguimiento	OPOSICION	Vecinos: comienza su participación activa en el proceso de discusión de la ley y en el seguimiento de la transición
TELERMAN	AMBIGUA	Da señales de avanzar en la <i>resolución</i> de la cuestión, pero no resuelve los puntos sustantivos	Crea el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización. Designa como Ministro a quien fuera el principal impulsor del proceso en el Legislativo. Crea el Gabinete de Transición a las Comunas y el Programa de Transición a las Comunas. Reemplaza los CGP por los CGPC. No resuelve el proceso de transición (debía finalizar antes del 31/12/06) No resuelve el llamado a elecciones.	NO HOMOGÉNEA	El oficialismo toma una postura ACTIVA tendiente a <i>avanzar</i> en la transición. El macrismo asume una postura ACTIVA tendiente a <i>bloquear</i> la resolución	Quienes apoyan el proceso ponen en funcionamiento la Comisión de Control y Seguimiento de las Comunas y avanzan en la determinación de la fecha para las primeras elecciones comunales El macrismo anuncia proyecto para reformar ley de comunas (que no prospera) y se opone a fijar la fecha del llamado a elecciones.	NO ES UNIFORME. SE OBSERVA COOPERACION Y BLOQUEO SEGUN EL ACTOR QUE SE ANALICE.	Vecinos: participan activamente en la Comisión de Seguimiento creada por el PL.

PERIODO	TOMA DE POSICIÓN PODER EJECUTIVO	TIPO DE ESTRATEGIA	CURSOS DE ACCIÓN	TOMA DE POSICIÓN PODER LEGISLATIVO	TIPO DE ESTRATEGIA	CURSOS DE ACCIÓN	RELACIÓN PE/PL	OTROS ACTORES
MACRI	ACTIVA	tendiente a <i>postegar</i> la resolución de la cuestión	<p>Disuelve el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización</p> <p>Avanza en la desconcentración de algunos servicios</p> <p>Posterga el llamado a elecciones comunales (que por ley se había fijado para el 10/08/08)</p> <p>Propone reforma constitucional para modificar composición Junta Comunal</p>	PASIVA	El oficialismo acompaña la estrategia del PE. La oposición no muestra iniciativa para acelerar la transición	<p>Determina la fecha del llamado a elecciones comunales, como reacción a la presión judicial.</p> <p>No interpela al PE por el atraso en el proceso de transición ni articula medidas en forma autónoma.</p>	NO ES UNIFORME: SE OBSERVA COOPERACIÓN Y OPOSICIÓN, SEGÚN EL ACTOR QUE SE ANALICE.	<p>Vecinos: presionan para que se avance en la transición y se defina la fecha de elecciones.</p> <p>Poder Judicial: convoca a Audiencia para que el PE y el PL expliquen el retraso en el llamado a elecciones</p>

Fuente: elaboración propia

CUADRO N° 11. ACTORES Y RECURSOS

ETAPA	ACTORES	RECURSOS	CONTEXTO
REDACCIÓN CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD (1996)	JEFE DE GOBIERNO	Posibilidad de presionar sobre el bloque en la Convención. Manejo del aparato estatal	Flamante autonomía de la Ciudad. Ascenso electoral de fuerzas políticas progresistas (permeables a defender políticas participativas)
	PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN LA CONVENCIÓN	Legitimidad electoral. A cargo de la redacción de la Constitución.	
HASTA SANCIÓN LEY DE COMUNAS (2000-2005)	JEFE DE GOBIERNO	Poderes constitucionales proactivos que le dan iniciativa ejecutiva. Presión sobre la bancada legislativa	Crisis diciembre 2001: favorece la movilitación social y una disposición de mayor apertura por parte del Estado. Cromañon: se inicia el proceso de juicio político que debilita al Poder Ejecutivo. El tema comunas sale de la agenda de gobierno.
	PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN LA LEGISLATURA	Diferenciados en función del bloque partidario. La mayoría especial requerenda influye en la posibilidad de generar consensos y en el poder relativo de cada bloque	
	VECINOS	Capacidad de movilitación Acceso a canales institucionalizados (legisladores, Poder Judicial) para presionar por sus demandas	
	PODER JUDICIAL	Dictaminar fallos para ejercer presión	
TRANSICIÓN (2006-2010)	JEFE DE GOBIERNO	Autonomía para resolver los tiempos de la transición	Gestión Telerman: transición post juicio político. La agenda de gobierno está ocupada por la campaña electoral. Cambio en la configuración político-partidaria (ascenso de fuerzas políticas de derecha menos proclives a propiciar la participación ciudadana) Gestión Macri: enfrentamiento con gobierno nacional. Agenda de gobierno ocupada por crisis coyunturales
	LEGISLATURA	Sin recursos para sancionar incumplimiento del proceso de transición.	
	VECINOS	Acceso a canales institucionalizados (Poder Judicial).	
	PODER JUDICIAL	Dictaminar fallos	

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 4

LAS COMUNAS Y LOS VECINOS

INTRODUCCIÓN

La comprensión del proceso de descentralización desde la perspectiva asumida para su análisis, implica la consideración del posicionamiento de todos los actores involucrados en el mismo. Por ahora hemos tenido en cuenta fundamentalmente la perspectiva encarada por los que consideramos como actores políticos relevantes.

En este apartado tomaremos en consideración la evolución del posicionamiento de otros actores sociales, en especial los sujetos y agrupaciones de la sociedad civil más o menos estructuradas, aludidos en forma genérica como *vecinos*.

4.1 VECINOS, ¿QUÉ VECINOS?

Debemos advertir que en el presente trabajo la utilización de la expresión *vecinos*, no intenta dar cuenta del supuesto universo que la misma podría denotar, sino que sólo implica a aquellos sujetos que manifestaron y lo siguen haciendo, algún interés en la *cuestión* que estamos analizando. Algunos testimonios ensayan una particular distinción entre el *vecino común* y el *vecino participativo, militante, profesional*. Estos dos grupos podrían inscribirse en lo que se conoce como *público en general* (los menos interesados e informados; prestan atención al problema cuando es notorio) y *grupos de identificación* (los directamente afectados o involucrados en la cuestión) respectivamente (Aguilar Villanueva, 1996)¹⁶⁵. En tanto el primero, nunca manifestó un interés explícito por el proceso de creación de las comunas, es más, en gran medida lo desconoce; el segundo, se ha venido involucrando desde hace tiempo.

¹⁶⁵ Por su parte Font (2004) considera que la clásica dicotomía ciudadano *interesado/desinteresado* no es útil para explicar la actual realidad, e introduce el concepto de *públicos temáticos*: personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas, a la vez que se comportan como apáticos en otras áreas.

Asimismo la composición interna de este último no resulta homogénea, distinguiéndose emergentes diferenciados. Del relato de testigos y de la reconstrucción de algunos hechos, podemos identificar al menos tres perfiles:

- i) aquellos que evidencian algún antecedente de militancia política o social, aunque no siempre en forma explícita;
- ii) los que se involucraron al calor de la crisis del 2001 en el movimiento de las asambleas barriales;
- iii) los provenientes de alguna forma asociativa de la sociedad civil organizados, en su mayoría, en torno a problemáticas barriales, pudiendo ser encuadrados en el denominado *nuevo vecinalismo*¹⁶⁶ (Herzer y Pírez, 1989).

Estos sectores son diferenciables no sólo en sus motivaciones, sino también en relación con el contexto socio político en que se inició su militancia comunal. Y si bien muchos de ellos nutrieron diversas agrupaciones en forma transversal, agrupaciones que no podrían ser clasificadas en virtud de aquella distinción, la comprensión de los cursos de acción llevados adelante por muchos de ellos, requiere esta distinción.

La realidad es que en el proceso participativo se reconstruyeron redes que se habían perdido del peronismo viejo, que todo el menemismo desestructuró (...) Quedaba una militancia social interesante, que estaba desarticulada (...) La crisis del 2001, abre esta posibilidad, pero las asambleas barriales no se montan a participar de estos procesos. Es la vieja construcción que venía de lo social barrial comunitario.

Testimonio Ricardo Romero

(...) El 50% a lo mejor nunca había tenido ninguna participación política previa, pero la otra mitad y yo creo que un poco más de la mitad tenía. Se habían ido desencantados del radicalismo, del socialismo, del peronismo.

Testimonio Silvia La Ruffa

¹⁶⁶ A diferencia del *vecinalismo tradicional*, predominantemente apolítico, cuya vinculación con las autoridades apuntaba a la satisfacción de demandas puntuales, en general de obra pública, el *nuevo vecinalismo* o *vecinalismo emergente* en cambio, buscaría reivindicar nuevas formas de participación en la resolución de los problemas urbanos. (Herzer y Pírez, 1989; Grillo, 1996; García Delgado y Silva, 1985).

Nosotros no éramos la expresión de los vecinos asamblearios del *que se vayan todos* (...) Nosotros éramos políticos, fuera de los partidos. Con una conciencia política, con una voluntad política, con un objetivo político. Desde ese punto de vista construimos una transversalidad.

Testimonio Mario Bertellotti

Uno de los grupos, en la percepción de uno de los vecinos proveniente de la militancia política

(...) en realidad eran la periferia de la militancia social del radicalismo, que en un proceso de descomposición se había refugiado como vecinalismo y que no se podía expresar como partido radical (...) Durante todo el período que comienza con De La Rúa y después incluso sigue con Ibarra, la mayoría de los grupos militantes que aparecen ahí y que se van constituyendo como ONG, coinciden en una identidad que está muy cerca del radicalismo, con una postura filoradical que no se expresa como tal (...) Y que tiene una conciencia de subordinación a la autoridad del Director del CGP (...) Nosotros tratábamos de incorporar a estos a esta lógica de la demanda y ellos se resistían en la medida que el Director del CGP los sustraía (...) Si hubiera sido por esos grupos este proceso no hubiera avanzado (...) No lograban comprender la importancia de las comunas y por otro lado, tenían una afinidad política que les hacía en última instancia asistir al palo de su identidad política, aunque no la expresaran.

Testimonio Mario Bertellotti

Hay que destacar que de los tres grupos, el más militante y el que mantuvo cierta permanencia en el tiempo, fue el que denotaba cierta experiencia política previa.

4.2 HACIENDO HISTORIA: LOS BUENOS AIRES VIVA

A inicios de la década del 90, primero en el INAP y luego en FLACSO se comenzó a investigar acerca de las posibilidades de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires y la inclusión de la participación vecinal en la definición del proceso. Como producto de este proyecto se formó la Red Asociada del Oeste (Red GAO) (Poggiuese, 2008).

Dicha red, en conjunto con otros actores, propició una serie de encuentros, denominados *Buenos Aires Viva*, que nuclearon a diversos actores interesados

en la promoción de la descentralización y la inclusión de la ciudadanía, siguiendo el principio por el cual la definición de una política de descentralización que se proponía instalar instancias de gestión participativas, debía ser participativa también.

Los *Buenos Aires Viva I y II* se realizaron con anterioridad a la Estatuyente (1995 y 1996 respectivamente). Durante el transcurso de la misma se desarrolló el *Buenos Aires Viva III: la estatuyente y la gente*, esta vez con carácter itinerante, a partir del cual surgieron propuestas que fueron presentadas y consideradas por la Convención. En todos ellos participaron vecinos, académicos, políticos y convencionales electos¹⁶⁷.

En el año 2001, cuando se vencía el plazo para sancionar la ley de creación de comunas, otro grupo promotor integrado una vez más por la Red Gao, Secretarías del Gobierno de la Ciudad, la Legislatura e instituciones académicas, organizó el *Buenos Aires Viva IV: las comunas, el oeste y la gente*, con el objeto de reunir a los actores preocupados por la descentralización y la participación de los ciudadanos en el planeamiento, gestión y control de las políticas públicas de la Ciudad.

Durante el primer semestre del 2005, en paralelo a la sanción de la ley de comunas, se organizó el *Buenos Aires Viva V*, con el propósito de discutir un futuro programa de transición. Como producto de este encuentro, desde la Subsecretaría de Participación Ciudadana se trabajó en la elaboración participativa de un Programa de Transición, que finalmente fue desestimado en la gestión de Cortina como Ministro de Descentralización.

Si bien es importante recuperar la realización de estos eventos como antecedentes del proceso, los mismos no denotarían una participación vecinal espontánea, sino en todo caso habrían sido propiciados institucionalmente para generar una participación ciudadana organizada. Algunos testigos de la época,

¹⁶⁷ Para cada etapa hubo un Grupo Promotor responsable de organizarla. Su composición era cambiante, aunque algunos actores, entre ellos la Red GAO, tuvieron una participación permanente. En el BsAs VIVA III se realizaron 5 jornadas descentralizadas por regiones: Oeste (Villa Crespo y alrededores), Oeste (Parque Avellaneda y Flores), Norte (Belgrano y Alrededores), Sudoeste (Villa Lugano), Oeste (Boedo y Caballito) (Poggiuese, 2008)

con incidencia en la organización vecinal actual, tienen una mirada crítica de tales intentos¹⁶⁸.

4.3 ¿LOS VECINOS SE ORGANIZAN?¹⁶⁹

Si bien desde los años de la Convención Estatuyente y posteriormente con la creación de los Centros de Gestión y Participación, advertimos la presencia de una incipiente organización vecinal que busca involucrarse el proceso, deberán pasar algunos años para que esta organización adquiriera un protagonismo relevante.

Uno de los antecedentes iniciales en lo que consideramos la profundización de la organización vecinal, lo encontramos a comienzos de diciembre de 2001, con la conformación del Movimiento de Participación Comunal¹⁷⁰.

La crisis política acaecida hacia fin de año y la movilización popular que emergió en consecuencia, devino finalmente en el movimiento asambleario en el marco del cual, una fuerte impugnación a los mecanismos representativos de la democracia, propició la revalorización de propuestas más participativas.

En este contexto de movilización social, muchos actores que se habían mantenido pasivos hasta entonces, comenzaron a involucrarse en los distintos espacios que la coyuntura ofrecía. Lejos de su intención original, pero captando la tendencia de los acontecimientos, los integrantes del Movimiento de Participación Comunal se fueron integrando en las asambleas de los distintos barrios, aprovechando estos espacios para manifestar su interés en la instauración del régimen de comunas. Hay que destacar que, de acuerdo con la mirada de los testigos, los que podríamos considerar como asambleístas puros, en su mayoría no se mostraban interesados en la creación de las

¹⁶⁸ Testimonio Pablo Wisznienski

¹⁶⁹ El relato que sigue a continuación es resultado de las entrevistas realizadas a actores que, de acuerdo a su propia perspectiva y la de otros actores consultados, estuvieron muy involucrados en la evolución del proceso. Ellos son Norberto Quaglia, Mario Bertellotti, Pablo Wiszniesky, Carlos Wilkinson, Lucio Montenegro, Claudio Augugliaro e Hilda Galfrascoli. Para la reconstrucción y comprensión de este proceso también fueron relevantes los testimonios de Rafael Gentili, Sergio Abrevaya, Ricardo Romero y Mauricio Tarullo, actores que en distintos momentos del proceso también tuvieron protagonismo en el plano político.

¹⁷⁰ De acuerdo con la mirada de uno de sus fundadores, apuntaba a constituirse en una agrupación interna dentro del peronismo, enfocada especialmente a la cuestión comunal.

comunas, ya que su discurso básicamente apuntaba a impugnar toda forma de organización institucional encuadrada en el régimen vigente.

Pasados unos meses, el evento que tuvo una particular importancia como punto de partida de la organización vecinal, fue el convocado por la asamblea del barrio de Palermo Viejo con el nombre de "La Trama"¹⁷¹, el 25 de mayo de 2002. Según testimonios, en este mega evento cultural se dieron cita diversos grupos de vecinos preocupados por la cuestión comunal, entre los que se encontraban los conocidos como *vecinos de Villa Mitre* que ya habían redactado su propio proyecto de creación de comunas¹⁷². Esto motivó la posibilidad de generar nuevos encuentros para seguir debatiendo el tema¹⁷³.

No podemos dejar de mencionar, entre los antecedentes de la organización vecinal, la fundación de la Protocomuna de Flores, en marzo de 2003 por integrantes de la Red de Vecinos, evento al que concurrieron más de cien vecinos del barrio, seguida días después por la Protocomuna de Caballito, de la mano de Gustavo Destplaz.

DE LA RED DE VECINOS POR BUENOS AIRES A LA COORDINADORA POR COMUNAS

Al poco tiempo, tras un nuevo encuentro convocado para discutir el proyecto de ley de comunas elaborado por los vecinos de Villa Mitre¹⁷⁴ se constituyó la *Red de Vecinos por Buenos Aires*. Diferencias internas produjeron una ruptura: los vecinos de Villa Mitre querían que su proyecto se discutiera a libro cerrado en tanto los otros grupos querían trabajar artículo por artículo. Al poco tiempo la *Red* se reagrupó con otros vecinos formando *Comunas de Buenos Aires*, que al parecer tuvo una corta existencia, pero se la recuerda sin embargo, por haber organizado una importante jornada en la Universidad de Belgrano

¹⁷¹ Ver Bozzolo, R. "La asamblea de Palermo Viejo mostró la trama", en Revista *El Campo Grupal*, Año 4, N° 35, Buenos Aires, 2002.

¹⁷² Según el testimonio de Hilda Galfrascoli, una de las autoras del proyecto, la redacción del proyecto fue iniciativa de un grupo de seis vecinos que participaban de la asamblea barrial de la zona, pero que querían avanzar en una propuesta de acción concreta. Así se juntaron y tras el estudio de los proyectos en tratamiento en la Legislatura, elaboraron una propuesta, que presentaron en todas las asambleas barriales de la Ciudad, así como también en las reuniones llevadas a cabo por la Comisión de Descentralización en todos los barrios.

¹⁷³ En el evento se constituyó, entre otras, una mesa de comunas de la que participaron entre otros, Héctor Poggiese y Liliana Chiernajowsky.

¹⁷⁴ Este proyecto fue ingresado como una iniciativa popular (Expte. N° 0973-1-2003), para lo cual fue necesario sumar unas 4000 firmas. Para su tratamiento en Comisión, la Ley N° 40 obliga a juntar un total de 15.000, lo que finalmente no se logró.

denominada “Comunas, la visión de la sociedad. Desde los vecinos para los vecinos”.

Un episodio que representó un punto de inflexión en el desarrollo de la organización vecinal, fue el encuentro convocado por el Secretario de Descentralización en setiembre en la universidad CAECE. Schiffrin invitó a un grupo de vecinos afines para discutir el despacho consensuado por la Comisión de Descentralización de la Legislatura, con la intención de argumentar oportunamente que aquella iniciativa contaba con el apoyo vecinal. Esta invitación trascendió a otras organizaciones interesadas en participar del tratamiento del proyecto. Según testimonios, luego de un par de encuentros y de varias horas de discusión, la estrategia oficialista fracasó.

A fines del 2003 el gobierno y algunos legisladores quisieron sancionar, entre gallos y medianoche, una Ley de Comunas sin consultar a los ciudadanos de Buenos Aires. En los Plenarios realizados en la Universidad CAECE, por entonces, los vecinos agrupados en distintas redes de organizaciones nos opusimos a esa maniobra, porque coincidimos que no podía sancionarse una ley que promoviera la participación ciudadana, sin participación ciudadana¹⁷⁵.

En la misma línea Bertellotti resalta:

El grupo de militancia vecinal que operaba como animadores de los encuentros *Buenos Aires Viva*, que funcionaban subordinados a la voluntad del ibarrismo, aparecen en el encuentro que el ibarrismo convoca en CAECE. Es decir, cuando el Secretario de Descentralización de Ibarra, Schiffrin, convoca a ese gran evento en la universidad CAECE, ahí desembarcan la mayoría de los grupos militantes de los CGP (...) En un ámbito que se desencuadró, Schiffrin perdió el control.

Testimonio Mario Bertellotti

Por su parte Quaglia destaca:

El 23 de setiembre cambió radicalmente el panorama, ya que se intentó sacar de apuro la denominada Ley Dosch, para lo que se montó todo un andamiaje que desmantelamos porque en realidad lo que buscábamos era participar de la

¹⁷⁵ Ver “El sentido común ya es ley”, en <http://www.parquechasweb.com.ar/parquechas/notas/leycomunas/pregyresp.htm>.

discusión de la Ley. Queríamos y buscábamos protagonismo. En esa oportunidad se enfrentó a vecinos contra vecinos. Hubo idas y vueltas y fracasó el intento del ejecutivo de sacar la Ley como estaba escrita. Nosotros queríamos participar del armado de la ley y así lo hicimos.

Testimonio Norberto Quaglia

Como vimos este despacho finalmente no fue aprobado por no haberse alcanzado los cuarenta votos necesarios. Vecinos a favor y en contra participaron de la sesión y prácticamente impidieron su desarrollo. Poco antes *Comunas de Buenos Aires* había realizado un acto frente a la Legislatura porteña, llamado el Tortazo, para festejar los dos años de incumplimiento constitucional y oponerse al tratamiento de dicho despacho.

De los encuentros en CAECE nació la *Coordinadora por Comunas*, que más adelante motivará la formación de la Mesa Tripartita.

ESPLENDOR Y CRISIS DE VECINOS DEL ENCUENTRO

Tras la reelección de Ibarra y la renovación legislativa, la insistencia de algunos vecinos devino por un lado en la constitución de la Mesa Tripartita y por el otro, en la rueda de reuniones en los barrios organizadas por la Comisión de Descentralización de la Legislatura.

Los desencuentros entre el Ejecutivo y la Comisión de Descentralización, generaron un nuevo posicionamiento de los vecinos¹⁷⁶, dando origen a *Vecinos del Encuentro*, que según la mayoría de los actores involucrados fue la agrupación vecinal más importante y tuvo un protagonismo fundamental en la sanción definitiva de la ley de comunas.

El mérito de esta organización es que consigue la ley. Sin esa movida de los vecinos la ley no se hacía.

Testimonio Carlos Wilkinson

Al poco tiempo de asumir Roy Cortina como Ministro de Descentralización, las diferencias internas surgidas en torno a las estrategias de participación en el proceso de transición, diferencias propiciadas según algunos por el propio

¹⁷⁶ Algunos iban a las reuniones organizadas por Cortina, pero repartían volantes para reunirse luego en el Bar América, donde se juntaba la Mesa Tripartita del Ejecutivo. Esta mesa se llamaba *Mesa del Encuentro*.

Ministro, produjeron un quiebre y la lenta desestructuración de la agrupación hasta su disolución tácita en los hechos¹⁷⁷.

Vecinos del Encuentro llevó el proceso adelante, hasta una etapa que ya no daba para más. Como todas las organizaciones cumplen su etapa, una vez que cumplió la Ley 1.777, no digamos que *Vecinos del Encuentro* perdió su razón de ser, sino que se profundizaron las diferencias políticas.

Testimonio Lucio Montenegro

Nosotros negociamos con Roy Cortina. Los que estábamos en *Vecinos del Encuentro* (...) Algunos individualmente quedaron afuera. ¿Qué es lo que se negoció? Cumplimiento irrestricto de la Ley 1.777. Vos llevás adelante la Ley 1.777 y nosotros te ayudamos y te acompañamos. Y necesitamos que los compañeros nuestros estén en el trabajo de llevar el delineamiento a cada una de las comunas.

Testimonio Lucio Montenegro

DE LA LEY DE COMUNAS A LA TRANSICIÓN

Tras la disolución de *Vecinos del Encuentro* y la asunción de Macri como Jefe de Gobierno, nuevas agrupaciones intentaron dar continuidad al proceso.

Por un lado, el *Espacio Intercomunal Comunas Ya*¹⁷⁸, que se proponía enfrentar la voluntad política del nuevo oficialismo en relación con las comunas.

Así como *Vecinos del Encuentro* fue la organización eje que terminó con la Ley de Comunas, el *Espacio Intercomunal Comunas Ya* fue la organización eje que terminó asegurando las elecciones comunales.

Testimonio Carlos Wilkinson

Y por el otro *Comunas del Bicentenario*¹⁷⁹. Como en otras oportunidades ambos grupos desplegaron estrategias diferentes. El primero, hasta tanto se constituyeran las comunas, avanzó en la línea de autoconvocar consejos consultivos en los CGPC y el segundo aún sin estar de acuerdo (entendiendo

¹⁷⁷ Según algunos testimonios, la estrategia de cooptación encarada por el Ministro Cortina, dividió las aguas entre los vecinos. Algunos acordaron apoyar la candidatura de Telerman, a cambio de cargos en el Ministerio.

¹⁷⁸ Cuando Macri gana las elecciones y comienza a hacer declaraciones en contra de las comunas, desde el Consejo Consultivo de la Comuna 13 se convocó al Bar América a todos los vecinos que estaban dispersos y allí se creó el *Intercomunal Comunas Ya*. Hay que destacar que este espacio nucleaba a vecinos independientes.

¹⁷⁹ Encabezado por Montenegro.

que los Consejos Consultivos sólo podían ser convocados por el Ejecutivo comunal) no obstaculizaba. La vía legal fue la estrategia en la que ambos coincidieron, por lo que la presentación de amparos encarada por Montenegro fue apoyada por el resto.

Al poco tiempo, el llamado del Gobierno de la Ciudad para constituir los preconsejos consultivos, fue leído por algunos vecinos como una maniobra del gobierno para desarticular y desalentar tanto a los consejos autoconvocados, como a las reuniones que había empezado a organizar la Comisión de Descentralización en los barrios¹⁸⁰.

En ese momento algunos entendieron que la razón de ser del *Espacio Intercomunal Comunas Ya*, asegurar el llamado a elecciones, había sido cumplida, por lo que a fines del 2010 nacieron dos formas organizativas con nuevas orientaciones: el *Espacio Interconsejos* y el *Movimiento Comunero*, liderado por el propio Wilkinson¹⁸¹. El *Espacio Interconsejos* pretendió reunir a representantes de los distintos Consejos Consultivos, en tanto el Movimiento Comunero buscó constituirse como una agrupación con una orientación política en el contexto del llamado a elecciones comunales, lo que finalmente no consiguió.

4.4 RECAPITULANDO

En primer lugar, podríamos pensar que estos actores surgieron como producto de la cuestión¹⁸². Si bien los llamados *vecinos participativos*, existían previamente como sujetos de la sociedad civil, adquirieron un nuevo carácter en torno de la cuestión: se movilizaron en función de la creación de las comunas e incluso dieron origen a nuevas agrupaciones sociales (muchos de ellos constituyeron organizaciones cuyos objetivos primarios se vinculan estrictamente con la política de descentralización). Esto aparece como un hecho destacable: la política de descentralización no sólo obligó a varios

¹⁸⁰ Ver Cap. 3

¹⁸¹ Es importante señalar que los otrora compañeros de militancia vecinal critican la adopción de este nombre, ya que supone la apropiación de una etiqueta que representa a todos los que tuvieron alguna intervención en el proceso: "*Comuneros somos todos*" afirman.

¹⁸² Oscar Oszlak en la conferencia de cierre de las *VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad*, 11 de junio de 2010, se preguntaba "*¿los actores son o se hacen actuando?*".

actores preexistentes a posicionarse al respecto, sino que provocó la constitución de nuevas identidades.

En segundo lugar, consideramos que la paulatina organización de los vecinos fue el resultado de la confluencia imprevista de una serie de factores:

- i) la aparición de algunos actores con antecedentes de militancia política que tomaron la cuestión comunal como el nuevo eje de una militancia renovada;
- ii) la preexistencia de organizaciones vecinales dedicadas a las problemáticas barriales;
- iii) el desencadenamiento de una crisis política que puso en tela de juicio la calidad de la representación democrática, favoreciendo la irrupción en escena de nuevos actores motivados por una vocación crítica del statu quo.

Sin habérselo propuesto en forma premeditada, representantes de estos emergentes convergieron en pos de una causa común, lo que los llevó a organizarse para unir sus esfuerzos. Esto explica parcialmente la fuerte motivación que el movimiento vecinal mostró en los inicios de su accionar. Entendemos que su aparición en el proceso fue fundamental para avanzar en la implementación definitiva de las comunas.

Del relato precedente se desprende también que aquella fuerza originaria fue perdiendo ímpetu a raíz de desacuerdos y divergencias en torno de las estrategias a seguir, intentos de cooptaciones y el paulatino desgaste que necesariamente produce un proceso que se fue dilatando en el tiempo.

Finalmente creemos que la falta de sanción de una normativa local en materia de partidos políticos y de reglas del juego electorales, ejerció una influencia no menor para que la contienda político partidaria en la Ciudad como distrito y a futuro en las comunas, siga determinada por la interacción entre partidos nacionales. Lo que funcionó, en el corto plazo, como un desincentivo para la conformación de nuevos partidos de carácter vecinal, hacia los cuales podría haberse canalizado aquella militancia una vez alcanzado sus objetivos originarios.

SEGUNDA PARTE

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA HÍBRIDA

CAPÍTULO 5

LA DESCENTRALIZACIÓN POSIBLE

INTRODUCCIÓN

Preguntamos acerca de la descentralización posible en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos obliga por un lado a analizar el marco normativo, específicamente la Constitución local y la Ley de Comunas (Ley 1.777). En cada uno de ellos el convencional y el legislador respectivamente, dieron forma y contenido al tipo de descentralización que imaginaban para la Ciudad. Por el otro, nos conduce a considerar el modo en que esta descentralización se fue concretando a lo largo de las sucesivas gestiones de gobierno.

En este sentido, para evaluar la distancia existente entre la descentralización en términos de tipo ideal, la real (que se cristalizó en la experiencia de los CGP) y la descentralización posible (en función de los parámetros establecidos en la norma) definimos un número de indicadores típicos de la descentralización política y los contrastamos con lo sucedido en los CGP y con lo definido en la norma para las futuras comunas.

5.1 LAS COMUNAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD¹⁸³

La Constitución dispone en su Título Sexto la creación de *unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos económicos, sociales y culturales* (Art. 127). Estas unidades territoriales reciben el nombre de Comunas. Las Comunas constituyen entonces *unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial* (Art. 127).

¹⁸³ Los mecanismos de participación previstos en la Constitución serán trabajados en el capítulo siguiente.

En la Constitución se definen una serie de pautas relativas a la organización, funciones y mecanismos de participación en las futuras Comunas. Como vimos en el Capítulo 2, los constituyentes resolvieron que los detalles más precisos de su organización y competencias fueran establecidos por una ley que debía garantizar la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad.

La Constitución dispone su gobierno esté a cargo de una Junta Comunal, órgano colegiado compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa conforme al régimen de representación proporcional, considerándose a cada Comuna como un distrito único. Esta Junta es presidida por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos (Art. 130).

Les reconoce un conjunto de funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad¹⁸⁴. Y establece en el ejercicio de sus competencias algunas restricciones: ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad (Art. 128) y que en ningún caso las Comunas crean impuestos, tasas o contribuciones, ni pueden endeudarse financieramente (Art. 128, inc.2)¹⁸⁵.

En relación con los recursos, las Comunas deben elaborar sus anteproyectos de presupuesto anual, así como la programación de su ejecución (Art. 128, inc.2). De todas formas, es la Ley de Presupuesto General de la Ciudad la que establece las partidas correspondientes a cada una, garantizando el cumplimiento de los fines de las mismas. Se postula que para una adecuada

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ De acuerdo con el testimonio del Dr. Olivera, a propuesta suya se expresó en la Constitución la idea de que ninguna acción llevada adelante por las Comunas podría afectar el interés general de la Ciudad, en el entendimiento de que *"descentralizar no es descuartizar"*.

distribución se utilicen indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco del principio de redistribución y compensación de diferencias estructurales (Art. 129).

5.2 LAS COMUNAS EN LA LEY 1.777

Dando cumplimiento a lo normado por la Constitución, esta ley establece en su articulado los principios que rigen el proceso de descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también las normas de organización y funcionamiento, las competencias correspondientes y los mecanismos de participación ciudadana previstos.

La ley recupera lo prescripto por aquella, cuando define a las Comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, pero aclara que esta gestión es *descentralizada* y agrega que la Comuna tiene *patrimonio y personería jurídica propia*¹⁸⁶.

Propone asimismo una serie de objetivos entre los que se destacan: promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial; facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad (Art. 3).

En su artículo 4º enumera una serie de principios orientadores de la gestión pública descentralizada: descentralización territorial de la ejecución de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico; descentralización de la función de control; planeamiento concertado entre el Poder Ejecutivo y las Comunas; gestión pública participativa; eficacia y eficiencia en la gestión y prestación de servicios; desconcentración de la gestión operativa y administrativa.

En relación con el Gobierno Comunal se repiten las consideraciones establecidas en la Constitución. Como elemento nuevo se dispone que cada

¹⁸⁶ La cursiva es nuestra y destaca las expresiones que no figuran en la Constitución. Como veremos enseguida la inclusión de los términos destacados reviste una particular importancia.

Junta Comunal dicte su reglamento interno, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros¹⁸⁷.

Respecto de los recursos, si bien en el artículo 14 se enumera su composición, los mismos dependerán fundamentalmente de lo asignado en la Ley de Presupuesto anual. Como novedad establece que el anteproyecto de presupuesto sea elaborado en forma participativa en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal. Pese a la importancia radical que tiene la cuestión de los recursos para hacer efectiva la descentralización, la ley no logró resolver el tema de la definición de los indicadores objetivos de reparto, como pedía la Constitución.

La ley distingue otra vez entre competencias exclusivas y concurrentes y prácticamente repite las que la Constitución enumera. Entre las primeras se destaca el mantenimiento de vías secundarias y de menor jerarquía, de los espacios verdes y el *desarrollo de acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, siempre que no implique un menoscabo de la ciudad o de otras jurisdicciones comunales*¹⁸⁸. Entre las segundas, la participación en la prestación y el control de los servicios públicos, la contratación y ejecución de obras públicas con impacto comunal, el ejercicio de poder de policía, la evaluación de demandas y necesidades sociales, la gestión de políticas sociales, la implementación de mecanismos de mediación comunitaria y *el desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales*¹⁸⁹.

En síntesis ¿cuáles son las nuevas definiciones que encontramos en la Ley de 1.777?

- Se plantea en forma explícita que las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia en el territorio y con patrimonio y personería jurídica propia.

¹⁸⁷ Como prescripción general se establece que "Los reglamentos de las Juntas Comunales deben requerir el voto de la mayoría absoluta de los miembros para: a. Formar quórum. b. Aprobar el anteproyecto del presupuesto. c. Autorizar la compensación referida en el segundo párrafo del artículo 18. Para contratar por plazos que excedan el mandato de la Junta Comunal se requiere el voto de cinco (5) de sus miembros." (Art. 27).

¹⁸⁸ Esta competencia no aparecía en la Constitución. La cursiva es nuestra.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

- Se destaca como finalidad promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad; facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos (Art. 3).
- Se enumeran un número de principios generales orientadores del proceso de descentralización.
- Agrega competencias exclusivas y concurrentes a las enumeradas en la Constitución.
- Autoriza al Poder Ejecutivo a delegar funciones a las Comunas (Art. 12).
- Crea el Consejo de Coordinación Intercomunal como órgano de discusión y consenso entre las Comunas y el Poder Ejecutivo y determina sus atribuciones.
- Postula que el presupuesto comunal debe ser suficiente para el cumplimiento de sus fines y proporcionales para el desempeño de las competencias que se les atribuyen, pero traslada la resolución de la cuestión de los indicadores objetivos de reparto al Consejo de Coordinación Intercomunal.
- Especifica las atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal y las de sus miembros.
- Determina que las Comunas deben organizar la gestión en áreas funcionales. Las áreas de participación vecinal y control comunal son obligatorias en todas ellas.
- Enumera las funciones del Consejo Consultivo Comunal.
- Establece los mecanismos de control interno y externo de los actos de la Junta Comunal, a cargo de la Sindicatura General de la Ciudad y la Auditoría General de la Ciudad respectivamente.

Entendemos que los legisladores quisieron evitar que este proceso fuera confundido con una simple *desconcentración administrativa* cuando, a lo expresado por la Constitución de la Ciudad respecto de la elección de las autoridades comunales, agregan el *patrimonio propio* y la *personería jurídica propia*¹⁹⁰. Esta voluntad no alcanzó, sin embargo, para resolver el manejo de

¹⁹⁰ Vimos en el Capítulo 1 que la desconcentración administrativa no implica el otorgamiento de personería jurídica propia al órgano receptor de las responsabilidades transferidas.

los recursos, los cuales quedaron sujetos a lo que disponga una ley de presupuesto anual, que como sabemos es aprobada en la Legislatura de la Ciudad, en función de una mayoría política circunstancial.

5.3 LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA HÍBRIDA

En este punto retomamos la pregunta acerca de qué tipo de descentralización resultaría posible en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con lo establecido en la normativa.

Recordemos que la *descentralización política* hace referencia a tres cuestiones fundamentales:

- i) el traspaso de competencias y atribuciones de una unidad superior a una o varias inferiores, con capacidad de decisión autónoma,
- ii) la transferencia de recursos,
- iii) la posibilidad de elección directa de los decisores por parte de los ciudadanos locales.

Al evaluar el tipo de descentralización propiciado por un proceso de este tipo, debemos considerar las siguientes cuestiones:

- si existen previamente o se crean unidades territoriales de nivel inferior al nivel estatal que descentraliza competencias;
- si dichas unidades gozan de los siguientes tipos de autonomía (Bernardis, 1999; Sabsay y Pizzolo, 1999):
 - política: posibilidad de elegir autoridades mediante procesos de competencia abierta y plural;
 - institucional: posibilidad de dictar su propia constitución o carta orgánica;
 - administrativa: potestad de organizar su administración;
 - funcional: potestad de manejar por sí sus competencias en relación con los asuntos locales;
 - económico-financiera: potestad de obtener recursos propios a través del sistema tributario y disponer del manejo de sus erogaciones;
- el tipo de competencias exclusivas asumidas por las mismas.

En el Cuadro N° 12 presentamos una síntesis en la que, tras haber definido un número de indicadores que consideramos básicos para caracterizar el tipo de descentralización política, comparamos en qué medida se cumple cada uno de ellos en los Centros de Gestión y Participación (CGP y CGPC) y cuáles serían factibles en las futuras comunas.

CUADRO N°12. Presencia de indicadores de descentralización política para cada instancia institucional

INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	UNIDADES DE GESTIÓN CON COMPETENCIA TERRITORIAL ¹⁹¹		
	CGP CGPC ¹⁹²	COMUNAS EN LA CONSTITUCIÓN	COMUNAS EN LA LEY 1.777
CAPACIDAD DE ELEGIR AUTORIDADES MEDIANTE ELECCIONES LIBRES	NO	SI	SI
CAPACIDAD DE DICTAR SU CARTA ORGÁNICA	NO	NO	NO
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	NO	SI	SI
AUTONOMÍA FUNCIONAL	NO	SI	SI
AUTONOMÍA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS	NO	SI	SI
PRESUPUESTO PROPIO	NO	SI	SI
CAPACIDAD DE CREAR RECURSOS IMPOSITIVOS	NO	NO	NO
INICIATIVA LEGISLATIVA	NO	SI	SI
ÓRGANO LEGISLATIVO	NO	NO	NO
COMPETENCIAS EXCLUSIVAS OTORGADAS A DICHAS UNIDADES	NO	SI	SI
CAPACIDAD DE COACCIÓN	NO	SI	SI

Fuente: elaboración propia

A pesar de las conclusiones anticipadas que podrían derivarse de la lectura del mismo, veremos a continuación que algunos de estos indicadores no se verifican plenamente.

¹⁹¹ El primer indicador aludido (*si existen o se crean unidades territoriales de nivel inferior al nivel estatal que descentraliza competencias*) lo tomamos como cierto. Es decir, los Centros de Gestión y Participación (y su versión Comunes) suponen una delimitación territorial. Asimismo las Comunas también se definen a partir de un límite territorial. Por ello en el Cuadro N° 12 están incluidas bajo la denominación *Unidades de Gestión con competencia territorial*. Para cada caso analizamos la presencia del resto de los indicadores propuestos.

¹⁹² Los CGP y los CGPC aparecen en la misma columna dado que en la práctica se les reconoce las mismas funciones y atribuciones.

Evaluando la presencia de cada uno encontramos que en relación con:

I. LA AUTONOMÍA POLÍTICA E INSTITUCIONAL

- Tanto la Constitución de la Ciudad como la Ley 1.777 definen explícitamente que son los propios habitantes quienes eligen a sus autoridades.
- Sin embargo, ninguna de las dos instancias se manifiesta respecto de la posibilidad de que las Comunas dicten su propia carta orgánica. Si bien, la ley plantea que cada Junta Comunal debe dictar su reglamento interno, este documento no sería equiparable. Tampoco se concede a las Comunas la facultad de determinar los procedimientos para la designación de sus autoridades.

II. LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

- Los CGP no pueden organizar su administración en forma autónoma. Su estructura organizativa se define mediante decreto del Poder Ejecutivo.
- Siguiendo la Ley 1.777, si bien las Comunas pueden organizarse, en algunos aspectos tienen limitaciones. El Art. 28 define dos áreas de gestión que deben estar presentes en todas ellas: Participación Vecinal y Control Comunal. Por su parte, la Ley 70, de Administración Financiera y Control del Sector Público, que regula lo relativo a los sistemas de administración financiera, se aplica también en las Comunas, impidiendo que las mismas puedan definir sus procesos internos. Asimismo, el control interno y externo está a cargo de la Sindicatura General de la Ciudad y de la Auditoría General de la Ciudad respectivamente.
- Todos estos elementos implican limitaciones a la capacidad de las comunas de organizar su estructura organizativa, administración y funcionamiento interno con total autonomía.

III. LA AUTONOMÍA FUNCIONAL

- Los CGP no tienen autonomía funcional original, sino derivada. Ejercen facultades delegadas por sus superiores jerárquicos. Mientras dura la delegación les corresponde, entre otras, *“Ejercer la conducción administrativa y funcional de los Centros de Gestión y Participación,*

quedando a su cargo el personal, el patrimonio y las actividades que permitan dar continuidad a los Centros” (Resolución N° 2/SSDED/997)

- Según la Constitución, las Comunas tienen autonomía de decisión para el ejercicio de las competencias exclusivas, siempre que aquellas no contradigan el interés general de la Ciudad, lo que implica otra restricción.
- Por su parte, la Ley 1.777 postula como principio general la subsidiariedad¹⁹³ de la actuación del Poder Ejecutivo en relación con las competencias de las Comunas (Art. 4). Asimismo plantea que si hubieren dudas en cuanto al alcance de las competencias exclusivas y concurrentes, deben resolverse a favor de aquellas (Art. 9).

IV. LA AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA

- El presupuesto que manejan los CGP forma parte del presupuesto del área de la que dependen.
- Siguiendo la Ley 1.777, la Junta Comunal ejecuta su presupuesto y administra su patrimonio (Art. 26 inc. b). Sin embargo, es la Ley de Presupuesto anual la que determina el presupuesto de cada Comuna (Art 14). Por otra parte, en los primeros dos ejercicios, el presupuesto total asignado a las Comunas no puede superar el cinco por ciento (5%) del total correspondiente al Presupuesto de la Ciudad. (Cláusula Transitoria 3). Lo cual podría entrar en colisión con lo que dispone el art. 16 cuando dice que *“los recursos asignados a las Comunas deben ser suficientes para el cumplimiento de sus fines”*.
- A su vez *“El crédito asignado a cada concepto del presupuesto Comunal aprobado por la Legislatura de la Ciudad sólo podrá ser aplicado para atender las erogaciones que comprendan esa asignación”* (Art. 18)
- Todos estos conceptos dan cuenta de las limitaciones que las comunas tendrán en materia de autonomía económica.

V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

¹⁹³ Según el cual todo lo que puede ser hecho en el nivel local, no debe ser realizado por el nivel central.

- La norma no se expresa respecto de la posibilidad de iniciativa legislativa para los CGP.
- En cambio, la Ley 1.777 reconoce a las Comunas la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de Decreto al Poder Ejecutivo (art. 10). Esta competencia sin embargo, no puede ser entendida como una atribución de tipo legislativo, ya que en modo alguno aquellas pueden sancionarlos por sí mismas.

VI. EL ÓRGANO LEGISLATIVO

- Cada CGP contaba con un Consejo Consultivo Honorario cuyas funciones eran la presentación de iniciativas y propuestas, información y seguimiento de las prestaciones públicas (Dec.1958/GCBA/97, art. 6).
- En los CGPC funcionaban el Foro Asociativo Barrial integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones y partidos políticos y el Espacio de Participación Vecinal para los vecinos domiciliados en el territorio de la Comuna, a los que se les reconocía un rol deliberativo (Res 248/2006).
- Según la Constitución, las Comunas cuentan con un órgano consultivo y deliberante de carácter honorario, sólo representativo de las organizaciones vecinales. La Ley de Comunas lo ratifica e incorpora el derecho de los vecinos domiciliados en cada Comuna a participar en forma individual. De todas formas, este órgano no debe ser confundido con uno de tipo legislativo. Es la Legislatura de la Ciudad quien mantiene la competencia en la materia.

VII. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

- Tanto la Constitución de la Ciudad como la Ley 1.777 reconocen a las Comunas el ejercicio de una serie de competencias exclusivas.

VIII. LA CAPACIDAD DE COACCIÓN

- Los CGP ejercieron un poder de policía desconcentrado durante un breve lapso (Dec. 1015/00, derogado por Dec. 2116/03).
- La capacidad de coacción de las Comunas es relativa. La Comuna controla el cumplimiento de normas sobre uso de espacios públicos y

suelo, ejerce el poder de policía en su territorio y controla la prestación de servicios, en forma concurrente con el Ejecutivo central. (Constitución de la CABA, art. 128, incs. 1, 2 y 4. Ley 1.777, art. 11, incs. a y c). Cabe destacar que la titularidad del poder de policía permanece en el ámbito central.

De la lectura del Cuadro N° 12 se desprende que tanto los CGP como los CGPC no cumplen con ninguno de los indicadores de descentralización política utilizados. Esto nos confirma que la etapa caracterizada por su creación y posterior desarrollo constituyó un caso típico de *desconcentración administrativa*.

Analizando el perfil de las Comunas, definido tanto en el texto de la Constitución como en la Ley 1.777, si bien identificamos un número de indicadores típicos de descentralización política, advertimos que varios de ellos se cumplirían en forma relativa o limitada.

Al chequear la presencia de los mismos en las Comunas observamos que sólo se cumplen plenamente:

- la posibilidad de elección de las autoridades en forma directa por parte de sus residentes y
- el traspaso de competencias exclusivas.

Encontramos en cambio limitaciones en las posibilidades de tomar decisiones en forma autónoma, aún en el marco de sus competencias exclusivas, así como también en la posibilidad de manejar en forma autónoma los recursos para llevar adelante la gestión comunal.

Si bien cada Comuna debe formular su anteproyecto de Presupuesto, le corresponderá a la Legislatura aprobar el correspondiente a cada una y su distribución en partidas.

Por su parte, el Poder Ejecutivo tendrá injerencia en el ámbito de su organización administrativa y en materia de control interno y externo. Así como también algunas actividades estarán sujetas a lo que disponga el Consejo de

Coordinación Intercomunal (órgano conformado por representantes del Poder Ejecutivo, entre otros)

A su vez, en el ejercicio de sus competencias no podrían desconocer el interés general de la Ciudad. Lo cual representa un límite estricto en defensa de la unidad matriz de la Ciudad.

Finalmente, no se cumplen los indicadores de autonomía institucional ni la posibilidad de crear recursos tributarios.

Tabla N° 1. Presencia de indicadores mínimos de descentralización política en las Comunas

INDICADOR	PRESENCIA
COMPETENCIAS EXCLUSIVAS OTORGADAS A DICHAS UNIDADES	SE CUMPLE
CAPACIDAD DE ELEGIR AUTORIDADES MEDIANTE ELECCIONES	SE CUMPLE
AUTONOMÍA FUNCIONAL	CON LIMITACIONES
PRESUPUESTO PROPIO	CON LIMITACIONES
AUTONOMÍA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS	CON LIMITACIONES
CAPACIDAD DE CREAR RECURSOS	NO SE CUMPLE
AUTONOMÍA INSTITUCIONAL	NO SE CUMPLE

Fuente: elaboración propia

En este sentido, si bien en virtud de los principios enunciados en la normativa, las Comunas constituyen unidades descentralizadas desde el punto de vista político, un análisis más profundo nos permite advertir que las mismas estarían limitadas en materia de autonomía institucional, económico-financiera, funcional y administrativa.

Todo esto nos permite confirmar nuestra segunda hipótesis preliminar: que el marco legal definido para la descentralización de la Ciudad no permitirá alcanzar un tipo de descentralización en sentido estricto.

Por lo que a nuestro entender nuestro caso constituye una suerte de *descentralización política híbrida*¹⁹⁴, al combinar elementos propios de una descentralización política con los de una desconcentración administrativa.

¹⁹⁴ Según el Diccionario de la Real Academia Española, *híbrido* es todo lo que es producto de elementos de distinta naturaleza.

CAPÍTULO 6

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

INTRODUCCIÓN

Habitualmente la noción de *descentralización* es vinculada con la de *participación ciudadana* y la *democratización* de la gestión. En dos grandes sentidos: por un lado, están quienes vinculan *descentralización* con *democratización* como dos procesos paralelos y relacionados de manera necesaria, en virtud de la mayor participación ciudadana que la descentralización promueve. Se dice que la participación ciudadana puede adquirir una dimensión más real en un gobierno descentralizado en órganos que el vecino identifique como suyos¹⁹⁵. Desde este punto de vista, la descentralización constituye un mecanismo que favorece la democracia¹⁹⁶. Como afirma Borja:

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. (1987:66)

Muchos otros llaman la atención acerca de que si bien son dos procesos que están íntimamente relacionados, no parecen implicarse de manera necesaria. Podrían darse casos de descentralización política, sin el consecuente aumento de los canales efectivos de participación ciudadana.

La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente, si se quiere lograr efectos reales de descentralización del sistema. Si

¹⁹⁵ Ziccardi (2004) nos recuerda cómo Tocqueville consideraba que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia y suponía que a través de la participación en los asuntos locales el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

¹⁹⁶ No olvidemos que para alguna corriente teórica la participación constituye un elemento esencial de la democracia. Para ampliar ver entre otros Bachrach, 1973; Gargarella, 1995.

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, 1991:21).

Por otra parte,

(...) no se trata de una relación automática, no sólo porque en el ámbito local, los órganos de gobierno pueden replicar las mismas relaciones patrimoniales o clientelares que se tienden a suscitar en el ámbito central, sino porque habitualmente las principales decisiones que afectan a la vida local no se circunscriben a su ámbito. (Cunill Grau, 1995: 8)

En esta línea de pensamiento los procesos de descentralización constituyen transformaciones de tal envergadura, 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 de alguna dosis de demanda ciudadana, para que el proceso global adquiera real sentido.

De Mattos advierte que *“no parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo, por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta”* (1990:68). Asimismo sostiene que hasta la fecha no se ha demostrado que estos procesos hayan logrado aumentar la participación ciudadana, democratizar las relaciones de poder ni reducir las desigualdades sociales.

En el marco de estas reflexiones, Ziccardi (2004) y Von Haldenwang (1990) sugieren que las políticas de descentralización, cuando van acompañadas de la apertura de instancias institucionales de participación, antes que intentar satisfacer las demandas ciudadanas, responden al interés de las élites centrales de mantener el sistema de dominación y legitimar así las políticas formuladas por el gobierno local.

En la misma línea, Cunill Grau (1995) advierte cómo la apertura de mecanismos de participación por parte del Estado no siempre estimula la participación genuina, sino que muchas veces favorece el fortalecimiento de las

asimetrías en la representación social, por el sesgo que se genera en relación con quiénes son los que efectivamente estarían en condiciones de acceder a tales canales.

En este capítulo, analizaremos cómo podría darse el vínculo entre estos conceptos a partir de la creación de las Comunas.

6.1 PARTICIPACIÓN Y COMUNAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD

A esta altura entendemos por participación ciudadana aquella actividad a partir de la cual el ciudadano interviene de alguna forma en las decisiones que tienen que ver con la vida en comunidad.

La primera referencia genérica al tema de la participación la encontramos en su artículo 1° que dispone: *“La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”*. Este artículo, cuya redacción puede resultar por momentos ambigua, ha sido objeto de distintas interpretaciones. Es indiscutible que recupera el ideal de la democracia participativa. Una posible lectura es que todas las *instituciones* de gobierno de la Ciudad *autónoma* deben regirse por tal principio. Otra es pensar que la expresión *instituciones autónomas* debe ser leída como las *Comunas* y en tal sentido, se prescribe que las mismas deben organizarse como formas de democracia participativa. Estas interpretaciones dividen las aguas y el entusiasmo de quienes defienden o no esta modalidad de organización.

Otra referencia importante es el artículo 52, en el cual se establece el carácter participativo del presupuesto, aunque traslada la definición del procedimiento de consulta sobre prioridades presupuestarias a la sanción de una ley¹⁹⁷.

Las siguientes menciones corresponden al Título Segundo dedicado a los derechos políticos y la participación ciudadana. Allí se establece que son de

¹⁹⁷ En la misma línea, la Ley 70 de Administración Financiera y Control del Sector Público en su artículo 9 plantea que *“Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.*

aplicación en las Comunas la convocatoria a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal¹⁹⁸, la consulta popular no vinculante dentro de sus ámbitos territoriales y sobre decisiones de sus competencias¹⁹⁹ y la revocación de mandato de funcionarios electivos fundada en causas atinentes al desempeño, tal como rige en el ámbito de la Ciudad en general (Art. 67).

Por su parte, el Título Sexto suma una breve referencia. En su artículo 131 dispone la creación de un organismo consultivo y honorario de deliberación, el cual estaría integrado por representantes de entidades vecinales u otras formas de organización. Los detalles de su integración y funcionamiento quedan supeditados a lo que disponga una ley reglamentaria.

6.2 LA PARTICIPACIÓN EN LA LEY DE COMUNAS

El texto de la Ley 1.777 alude en numerosas oportunidades a la cuestión de la participación. En primer lugar se plantea que algunas de las finalidades del proceso descentralizador son: *“Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa; consolidar la cultura democrática participativa”*. (Art. 3°, incs. b, c y g respectivamente)

Entre las competencias de las Comunas encontramos: *“la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual”* (Art. 10); *“el desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna”*. (Art.11). En materia presupuestaria se destaca que *“la aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna está a cargo de la Junta Comunal y se elabora a través de mecanismos que, a escala barrial, garantizan*

¹⁹⁸ 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. (Constitución de la CABA, Art. 63)

¹⁹⁹ Constitución de la CABA, Art. 66. 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.

la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario". (Art.15).

En su artículo 28 dispone que cada Comuna cuente con un área de gestión dedicada a la participación vecinal y en el artículo 32 establece como responsabilidad del funcionario a cargo de la misma: *"instrumentar las medidas que garanticen el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal y promover y desarrollar mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna"*.

Además de estas referencias, el Título Cuarto se dedica especialmente a la participación vecinal. Siguiendo lo que la Constitución ordena en su art. 131, dispone la creación de un Consejo Consultivo Comunal integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el territorio de la Comuna y vecinos domiciliados en la Comuna a título individual. Y entre las funciones que enumera se destacan:

- participar del proceso de elaboración del programa de acción y anteproyecto de presupuesto,
- definir prioridades presupuestarias,
- efectuar el seguimiento de la gestión Comunal,
- promover la utilización de los mecanismos de participación ciudadana entre los vecinos de la Comuna,
- controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna,
- generar espacios abiertos de discusión, foros y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas,
- asesorar a la Junta Comunal sobre las materias que son competencia de la Comuna. (art. 35).

Es importante destacar que, según el Art. 37, la Junta Comunal tiene que *considerar* las recomendaciones emanadas por este Consejo en forma obligatoria. Destacamos la expresión *considerar*, ya que su vaguedad o amplitud nos impide adjudicar un carácter vinculante a aquellas

recomendaciones. El funcionamiento de estos consejos estaría supeditado a lo que establezcan las normas para su funcionamiento interno (Art. 35, inc. i).

Finalmente el art. 38 redonda en lo dispuesto por la Constitución, cuando menciona que en el ámbito comunal se aplican las disposiciones de las leyes que regulan los mecanismos de audiencia pública, iniciativa popular, referéndum y consulta popular, derecho a la información y revocatoria de mandato. Se suele ubicar estas figuras constitutivas del género de las consultas populares (referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocatoria de mandato) como mecanismos de democracia semidirecta, ya que por su intermedio la ciudadanía es convocada a participar en la toma de decisiones respecto de algunos asuntos públicos, complementando la representación que supone el régimen democrático.

6.3 OPORTUNIDADES Y MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La literatura reconoce distintas modalidades de participación: informativa, consultiva, deliberativa, decisoria o ejecutora, en virtud del papel otorgado a los ciudadanos en la decisión pública. Cada una de ellas constituiría un peldaño de la *escalera de la participación* (Brugué, Q., Font, J., Gomá, R.: 2003). Esta distinción parece recuperar aquella clásica formulada por Gyford (1991) por la cual se reconocería a los ciudadanos: el derecho a ser informados, a ser consultados o a tomar parte. Todo depende del carácter más pasivo o activo otorgado al ciudadano.

A nuestro entender, el primer peldaño constituiría una condición básica para el ejercicio de la participación, en la medida en que para poder tomar posición respecto de los asuntos públicos e intervenir más activamente, cierta dosis de información resulta imprescindible. Cuando el ciudadano se informa, no retroalimenta el proceso, simplemente es un receptor.

Cuando la participación se manifiesta como opinión por parte de los ciudadanos, que han sido convocados por las autoridades respecto de un determinado tema o asunto, se trata de una *participación consultiva* (es el caso de las consultas locales) Subiendo un escalón más, la participación deliberativa

supondría ya no una consulta específica, sino la apertura de espacios más o menos abiertos para la discusión, deliberación de algún tema o cuestión particular, siendo el resultado de la misma no vinculante.

Más arriba la *participación decisoria*, también llamada *resolutiva*, efectivamente genera acuerdos vinculantes, influye en la toma de decisiones y apunta a garantizar que las mismas no respondan al interés particular de la administración, sino a los intereses generales definidos políticamente.

Finalmente el peldaño más alto, la *participación ejecutora*, supone el reconocimiento de un ciudadano activo capaz de participar en la ejecución de una determinada política, desde el diagnóstico, la ejecución hasta la evaluación.

Aplicando estos conceptos a nuestro caso, en el Cuadro N° 13 vinculamos las oportunidades de participación previstas en la norma, con las modalidades de participación implicadas en cada caso.

Cuadro N° 13. Síntesis oportunidades y modalidad de participación posible en las Comunas según el marco normativo

MARCO NORMATIVO	OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN PREVISTAS	MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN
CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia Pública • Consulta Popular no vinculante • Organismo consultivo de deliberación (canalización de demandas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas, seguimiento de la gestión) • Presupuesto Participativo • Revocatoria de mandatos 	CONSULTIVA DELIBERATIVA
LEY DE COMUNAS	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Consultivo (participación en la elaboración del programa de acción y anteproyecto de presupuesto; definición de prioridades presupuestarias; control de la ejecución del presupuesto de la Comuna; seguimiento de la gestión Comunal) • Audiencia pública • Iniciativa popular • Referéndum • Consulta popular • Revocatoria de mandato 	CONSULTIVA DELIBERATIVA DECISORIA

Fuente: elaboración propia

Las oportunidades de participación previstas en la Constitución de la Ciudad corresponderían a las modalidades de participación *consultiva* y *deliberativa*, en la medida en que los instrumentos enumerados permitirían por un lado, canalizar opiniones y demandas (consulta popular, audiencia pública), así como abrir un espacio para el debate y la deliberación (órgano consultivo). La referencia amplia al carácter participativo del presupuesto, podría inscribirse también en la modalidad deliberativa.

En cambio, los instrumentos enumerados en la Ley de Comunas nos permiten advertir una modalidad de tipo *decisoria*, ya que reconoce a los integrantes del Consejo Consultivo la posibilidad de participar en la elaboración del programa de acción y del anteproyecto de presupuesto, definiendo prioridades presupuestarias, así como también controlar la ejecución del presupuesto de la comuna y realizar un seguimiento de la gestión comunal. De todas formas, no hay que perder de vista la limitación impuesta a este tipo de participación, que se advierte en el Art. 15: "*Al remitir el proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Recursos, el Poder Ejecutivo enviará juntamente con el mismo, a título informativo, los anteproyectos remitidos por las Comunas*" (El resaltado es nuestro). La expresión *a título informativo* confirma una presunción planteada anteriormente. Estos anteproyectos, no tienen carácter obligatorio ni vinculante en el tratamiento de la ley de presupuesto por parte de la Legislatura. Con lo cual, es posible que esta participación decisoria termine funcionando en la práctica, como una especie de fachada.

La Ley de Comunas representa un avance respecto de lo establecido en la Constitución al abrir aunque sea parcialmente, nuevas oportunidades de participación a los ciudadanos en algunas decisiones de gestión. Sin embargo, todo dependerá del grado de visibilidad que tengan estas nuevas herramientas que permitan evitar el riesgo de una participación sesgada y acotada. "*La primera exigencia para la participación es que existan participantes*" (Gomà, Bruguè y Font, 2044:135). Sólo la dinámica concreta de estos mecanismos nos permitirá en el mediano plazo evaluar su real alcance.

Analizar las posibilidades de participación ciudadana en el marco de procesos de descentralización, nos obliga a distinguir entre *capacidad de participar* y

oportunidad de participar (Palma, 1999). En tanto la capacidad de participar se relaciona con las habilidades y actitudes de los sujetos, la oportunidad de participar tiene que ver con los espacios incorporados en el diseño de las políticas públicas que permiten o no el adecuado ejercicio de la capacidad de participación. Cuando existe una adecuada correspondencia entre las dos dinámicas, es decir, cuando las oportunidades de participación definidas en el marco institucional dan respuesta y cabida a las reales capacidades de participación de los ciudadanos, es posible una *participación sustantiva*. En cambio, la *participación es funcional* cuando las capacidades de participación simplemente se adaptan a los canales/oportunidades institucionalizados.

La pregunta que deberíamos hacernos en nuestro caso, es si el marco normativo da cuenta de las reales capacidades de los ciudadanos dando forma a una participación sustantiva, o bien si estos, teniendo capacidades que exceden el marco normativo, se adaptan a las limitaciones establecidas, cristalizando una mera participación funcional.

Esto nos lleva a preguntarnos otra vez en qué medida la descentralización genera más participación favoreciendo la democratización. Y en todo caso qué tipo de participación propicia. Si bien es cierto que la Ley de Comunas abrirá nuevos canales y oportunidades de participación, estas tendrán un encuadre institucional.

Como una respuesta posible a la demanda ciudadana, es el Estado quien abre unilateralmente los canales que considera adecuados para que el ciudadano acceda a alguna de las fases de elaboración de las políticas públicas (Cunill Grau, 1995). Este encuadre institucional sólo podría ser modificado si, por un lado se comprobara que efectivamente las capacidades de participación exceden estos límites institucionales y si además los actores tuvieran alguna posibilidad de intervención para ampliarlos.

La corriente teórica más optimista confiaría en el círculo virtuoso de la descentralización. En cambio, sus críticos comprobarían que aquellas *oportunidades de participación* fueron concedidas por las elites en un intento de aumentar las bases de legitimidad de su dominación y les resultaría difícil

pensar que tendrían alguna motivación para seguir ampliándolos. (Ziccardi, 2004; De Mattos, 1990)

Debemos relacionar estas reflexiones con lo que algunos consideran las *condiciones* fundamentales de la participación (Herzer y Pérez, 1989: 98): la existencia de organizaciones con presencia a nivel local y la ocupación de los cargos políticos del municipio por parte de partidos o individuos favorables a la participación. Estas circunstancias podrían favorecer aquellas oportunidades.

Evidencias recientes demuestran que no siempre los mecanismos habilitados por el Estado han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, en especial de los actores menos tradicionales (Cunill Grau, 1995).

Nuevamente la pregunta es en qué medida aquellas condiciones están presentes en nuestro caso. Si bien excede nuestro objeto de análisis, nos parece importante dejarla planteada.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo nos propusimos analizar la política pública de descentralización en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomando en consideración dos ejes fundamentales.

En el primero apuntamos a reconstruir el ciclo vital de dicha política y el proceso social tejido en consecuencia. Para ello identificamos los principales actores involucrados en su evolución y los cursos de acción por ellos tomados, teniendo en cuenta su posición en el contexto sociopolítico y los recursos a su disposición.

En el segundo, focalizamos nuestra atención en identificar el tipo de descentralización propuesto por los actores políticos y el que podría ser concretado efectivamente, en virtud de los límites normativos. Asimismo, exploramos sus posibles repercusiones en relación con la problemática de la participación ciudadana.

Llegados al final del recorrido corresponde recapitular una serie de reflexiones.

LAS PARADOJAS DE LA POLÍTICA

Retomando nuestro primer eje, podemos concluir que la producción de la política pública de descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no puede ser encuadrada en el clásico esquema de corte pluralista, a partir del cual una política pública constituye una respuesta del Estado a una situación considerada como inaceptable por determinados grupos de ciudadanos. En la línea que recupera la posible autonomía estatal en la definición de políticas públicas, consideramos que la misma respondió a un complejo proceso que, iniciado en forma endógena por las elites políticas en un contexto de pasividad del resto de la comunidad social, finalmente fue motorizado por algunos actores sociales, una suerte de vanguardia militante que recurriendo a los recursos institucionales disponibles –vía presentaciones en el Poder Judicial- favorecieron su paulatino progreso.

Uno de los momentos más significativos del proceso fue la sanción de la ley tan postergada, lo que fue posible gracias a la confluencia de una serie de factores:

- i) la activación de un actor social –el actor vecinal- que hasta el momento había mantenido una posición pasiva;
- ii) la intervención del Poder Judicial, como producto de aquella activación;
- iii) la renovación legislativa, que dio lugar a la conformación de una nueva integración parlamentaria proclive a la sanción de la ley;
- iv) la llegada al Poder Ejecutivo de funcionarios afines al proceso, que evidenciaron una postura cooperativa²⁰⁰.

El análisis del proceso global de producción de la política nos condujo a identificar, otros microprocesos que, en la medida que se fueron resolviendo, favorecieron la progresiva evolución del primero. Nos referimos a los puntos que fueron particularmente conflictivos a lo largo del ciclo de vida de la política:

- i) la definición del número de comunas;
- ii) la delimitación territorial o el mapa de las comunas;
- iii) la fecha de elecciones comunales.

Cada uno de ellos podría ser analizado como una cuestión particular y para comprender su resolución, sería necesario recuperar los posicionamientos y recursos de los actores implicados. En este sentido, la definición del número de comunas y sus límites territoriales involucró a actores preocupados por sus propios intereses y dotados a su vez de desiguales recursos. Así por momentos, cada fuerza política hizo valer sus pretensiones basadas en la lógica de la competencia territorial, en tanto las organizaciones vecinales hicieron también lo suyo. Este punto ya había mostrado ser conflictivo desde antes de la Convención Estatuyente y su resolución se fue postergando hasta el momento en que la ley no podía ser aprobada sin algún consenso al respecto.

²⁰⁰ Estamos haciendo referencia a las figuras de Tarullo y Abrevaya (Ver capítulos 3 y 4).

La definición de la fecha del primer llamado a elecciones constituyó el siguiente progreso de importancia y como tal fue también objeto de presiones diversas, vinculadas a los intereses en juego de los actores involucrados. En tanto el actor Jefe de Gobierno evitó cuanto pudo que el llamado a elecciones se realizara bajo su gestión, el actor vecinal presionó por su pronta definición.

Guillermo O'Donnell, invitado a repensar el marco teórico al que estamos apelando en nuestra investigación²⁰¹, afirmaba que *“los análisis descontextualizados dejan de lado el gran tema de la política: el poder y la lucha por el poder”*. Y destacaba la originalidad de este marco teórico que al analizar una política pública, rescata los actores que intervienen en su desarrollo, los recursos con que cuentan y el contexto en el que se mueven.

Aplicado a nuestro caso, resulta prácticamente indiscutible que la descentralización implica una pérdida de poder para el poder central. Y resulta evidente que el actor Jefe de Gobierno difícilmente estuvo dispuesto a cederlo. En la práctica apeló a diversas argumentaciones: el supuesto problema del incremento del gasto político, la supuesta dificultad para la confección de los padrones, otra vez el gasto político. Como ya destacamos, la sanción de la ley de comunas y la determinación de la fecha para el primer llamado a elecciones de autoridades comunales, se produjeron como resultado de la presión de otros actores significativos: los vecinos más o menos organizados, el Poder Judicial y el Poder Legislativo (aquí radica la importancia de diferenciar internamente el actor estatal).

En definitiva, lo paradójico de esta política es que, no habiendo nacido de una demanda socialmente significativa -fue instalada por las élites políticas, particularmente por aquellas con algún grado de inserción en el aparato estatal (legisladores nacionales y convencionales estatuyentes)- suponía una transformación tan grande en la distribución del poder político, que generó una resistencia por parte de las propias élites (cuando ocupaban la esfera ejecutiva del aparato estatal); resistencia que como contracara provocó tal tensión que, finalmente activó a otros actores de la sociedad civil que hasta el momento se

²⁰¹ Conferencia de cierre de las VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad, 11 de junio de 2010.

habían mantenido ajenos, los cuales advirtiendo las bondades resultantes del proceso descentralizador, terminaron presionando por la implementación definitiva de la política pública y la resolución de una cuestión, como dijimos, no iniciada por ellos.

Cabe destacar que el éxito mayor de la militancia vecinal fue la sanción de la ley de las comunas y la determinación de una fecha para el primer llamado a elecciones. Distintos factores influyeron para que esta participación fuera perdiendo impulso en el último período, en el que debía tener lugar el proceso de transición para la implementación definitiva de las comunas: el desgaste propio del paso del tiempo y la pérdida de motivación que ello conlleva; algunos intentos de cooptación que introdujeron fisuras en la organización vecinal, y la paulatina desarticulación del proceso participativo que fue teniendo lugar en los últimos años, en ausencia de espacios o canales propicios y reglas del juego claras al respecto.

EL PROBLEMA DEL MODELO DE GESTIÓN

Un problema aparte lo constituye la estructura del gobierno comunal propuesta en la Constitución. Lo traemos a este punto, porque consideramos que en parte pudo haber influido en la toma de posición del Poder Ejecutivo de turno, al suponer amenazado su poder centralizado. No sólo por la cristalización de quince ejecutivos comunales, sino por el hecho que estos ejecutivos serían además colegiados. Experiencia realmente novedosa en materia de diseño institucional. ¿Cómo convivirá entonces un Jefe de Gobierno, con quince juntas comunales elegidas en forma directa por los vecinos de los respectivos barrios e integradas por siete representantes de las fuerzas políticas mayoritarias? La inquietud resulta por lo menos razonable²⁰².

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA HÍBRIDA

En relación con el segundo eje, destacamos la voluntad de los convencionales de definir expresamente el carácter político otorgado a la descentralización, al

²⁰² El resultado de la primera elección comunal llevada a cabo en la CABA el 10 de julio de 2011, en las cuales el oficialismo obtuvo la mayoría de votos en las quince comunas, asegurándose la presidencia de todas las Juntas Comunales y la mayoría de vocales en doce de ellas, podría diluir ese fantasma. Resultado influenciado y podríamos decir quizás desvirtuado, por la unificación de dichas elecciones con las de Jefe de Gobierno.

reconocer a los residentes de cada comuna la posibilidad de elegir sus propias autoridades. Pero también advertimos que aquella no alcanzó para avanzar en la definición de otros elementos igualmente importantes para garantizar la efectiva descentralización enunciada -fundamentalmente, la cuestión de los recursos- resignando esta posibilidad para su posterior resolución legislativa.

El proceso de descentralización que fue tomando forma y contenido a lo largo de las sucesivas gestiones, mediante la creación de los Centros de Gestión y Participación y los Centros de Gestión y Participación Comunales respectivamente, no avanzó más que en una mera *desconcentración administrativa*, ya que a lo sumo se traspasaron responsabilidades desde la administración central a otros órganos jerárquicamente dependientes, sin autonomía política, ni financiera ni funcional.

La discusión legislativa que culminó con la sanción de la Ley de Comunas, si bien significó un avance respecto de lo planteado en la Constitución, al reconocer la personería jurídica de las comunas, no logró garantizar el manejo autónomo de los recursos por parte de las mismas.

Todo lo dicho nos permite concluir que el tipo de descentralización política al que se podría aspirar en el marco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la implementación definitiva de las Comunas, sería un tipo de descentralización política que preferimos denominar *híbrida*, caracterizada por el reconocimiento de la autonomía política para estas subunidades, que podrán elegir libremente sus autoridades locales, pero que tendrán limitaciones en la toma de decisiones en el marco de sus competencias y no gozarán de autonomía real para el manejo y creación de recursos impositivos, ya que dependerán del presupuesto asignado desde el nivel central.

Vinculando los dos ejes de nuestro análisis llegamos a la conclusión de que este peculiar tipo de descentralización política -*híbrida*- que identificaría a nuestro objeto de análisis, constituye el saldo final de la particular interacción e intercambio de intereses y recursos entre los principales actores involucrados en el proceso. Seguramente no se corresponde con el horizonte ideal al que cada uno aspiraba (en su versión más conservadora o radicalizada, depende el

sujeto en cuestión), pero representa el que estos actores pudieron alcanzar, en virtud del contexto en que dicho proceso tuvo lugar.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Aquellos que plantean que a mayor descentralización mayor participación ciudadana, suponen la preexistencia de una sociedad movilizadora con un fuerte tejido asociativo, ansiosa de participar para mejorar su calidad de vida. ¿Es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? ¿Acaso está exenta de la generalizada apatía cívica que desvela a los defensores de la democracia participativa?

Ya advertimos que la organización de la Ciudad en comunas no fue el resultado de una amplia demanda ciudadana, sino en todo caso fue impuesta *desde arriba*, motorizada y controlada desde el sistema político.

Recuperando la discusión teórica, una línea de pensamiento vincula descentralización y participación de manera necesaria, en tanto otros dudan de tal relación. Destacamos cómo en algunos casos la apertura de tales canales podrían constituir un intento de las élites políticas de aumentar sus bases de legitimidad. De la lectura de lo dispuesto en la Constitución no se desprende una vinculación necesaria entre descentralización y participación. En cambio, la Ley de Comunas los vincula explícitamente abriendo para ello diversos espacios.

Entendemos que lo escrito en la normativa no alcanza para evaluar cómo cristalizará este proceso en la realidad cotidiana. Muchos interrogantes se desprenden ¿Propiciarán estos canales una participación ciudadana ampliada, no sólo en términos numéricos sino en relación con la naturaleza de los sujetos participantes? ¿Serán lo suficientemente visibles para que sean advertidos y resulten convocantes no sólo para el público informado? ¿Aprovecharán los habitantes de la Ciudad esta oportunidad para expresar sus reclamos y demandas, así como sus propuestas y preferencias? ¿Se despertará un espíritu cívico aparentemente adormecido por la ausencia de espacios de expresión y participación?

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

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 (Oszlak, 1994 y 1997). Todo proceso de descentralización necesita la construcción de un consenso básico, que es imposible de alcanzar en ausencia de algún grado de homogeneidad en el comportamiento de los actores más influyentes.

Advertimos que el tipo de política pública que estudiamos, aún cuando su implementación apunta a resolver una *cuestión*, en alguna medida implica un tipo de reforma institucional que ciertamente reviste complejidad y tiempo.

Podríamos concluir que tantos años de trabajo vecinal, finalmente no se cristalizaron debidamente y que la auspiciosa militancia fue perdiendo empuje y protagonismo. La ley de Comunas no resultó lo que muchos esperaban: los artículos centrales para su futuro funcionamiento, en especial los vinculados con el presupuesto, siguen sin ser reglamentados; así como tampoco se han producido avances significativos en materia de transición de competencias y recursos. Todo ello alimenta nuestra consideración de que, en el marco de una participación encuadrada institucionalmente, algunos actores lograron imponer sus criterios más conservadores, permitiendo avanzar apenas en el sentido de una descentralización política de tipo *híbrida*.

Al momento de escribir estas líneas, el escenario en materia de transición no se ha modificado, pero en cambio las primeras autoridades comunales ya han sido electas y se espera su asunción para el 10 de diciembre de 2011.

Estas elecciones se dieron en el contexto de una notable desinformación ciudadana tanto en materia de candidatos, como de la nueva organización institucional que aquellas implicaban. Contrariamente a las expectativas originales de los vecinos, dichas elecciones se realizaron en forma conjunta con las de Jefe de Gobierno y legisladores locales, desdibujando de alguna forma su carácter inaugural y favoreciendo la escasa difusión y sensibilización de la población en relación con la importancia del evento. Sumado a ello, las

boletas de candidatos para los distintos cargos se unificaron en una misma sábana. Propiciando de esta forma el conocido *efecto arrastre* que tal instrumento genera, por el cual la preferencia del elector para el cargo *mayor* (en este caso, el de Jefe de Gobierno) ejerce una fuerte influencia en la determinación de su preferencia para el resto de los cargos. Lo que en conjunto, insistimos, favoreció que este hito casi fundacional, terminara pasando prácticamente desapercibido para el público menos informado.

Muchas expectativas generaba el proceso de descentralización en sus inicios: que aumentaría la eficacia y eficiencia de la gestión y que abriría las puertas a la *participación* ciudadana en la toma de decisiones, aumentando en consecuencia la calidad de la democracia local.

Tras tantos años de mora constitucional, no podemos desconocer el innegable logro que significa la creación definitiva de las Comunas. Corresponde sin embargo alertar acerca del difícil desafío que deberán encarar las primeras autoridades comunales. Las zonas grises existentes en materia de competencias exclusivas y concurrentes, las limitaciones en términos de recursos y la ausencia de definiciones explícitas en relación con los procesos administrativos necesarios que posibiliten la gestión operativa, son todos elementos que pueden poner en riesgo su real desempeño. En este sentido, un resultado insatisfactorio podría frustrar el proceso en su conjunto y poner en juego las bases mismas de su legitimidad.

Entendemos que recién estaremos en condiciones de determinar en qué medida nuestra cuestión ha sido resuelta en forma definitiva cuando, transcurrido el debido tiempo histórico, podamos confirmar o rechazar los riesgos señalados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (1993): "*Estudio introductorio*", en PROBLEMAS PÚBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO, Porrúa Grupo Editorial, México.
- Araujo, María Fernanda, Oliveros, Virginia (2003): "*La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)*." Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires, 5 al 8 de Noviembre de 2003.
- Archenti, Nélica; Aznar, Luis (1988): ACTUALIDAD DEL PENSAMIENTO SOCIOPOLITICO CLASICO, Eudeba, Buenos Aires.
- Arocena, José (1991): "*Algunas dimensiones del concepto descentralización*", en Nohlen, Dieter (ed.) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, Síntesis-Ed .Nueva Sociedad, Madrid-Venezuela.
- Aznar, Luis (2010): "*Política y ciencia política*", en Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coords.): POLÍTICA, CUESTIONES Y PROBLEMAS. Cengage Learning, Buenos Aires.
- Bachrach, Peter (1973): CRÍTICA DE LA TEORÍA ELITISTA DE LA DEMOCRACIA, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Badía Gustavo (2004): "*Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana*", en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Bennardis, Pablo (1999): "*Gestión municipal en el conurbano bonaerense*", en Blutman, Gustavo (1999) (compilador): INVESTIGACIONES SOBRE REFORMA DEL ESTADO, MUNICIPIO Y UNIVERSIDAD, Serie Investigación

en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Blutman, Gustavo (1999) (compilador): INVESTIGACIONES SOBRE REFORMA DEL ESTADO, MUNICIPIO Y UNIVERSIDAD, Serie Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

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.

Borja, Jordi (1987). *"Descentralización. Una cuestión de método"*, en Borja, Jordi (et.al), DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, MOVIMIENTO SOCIAL Y GESTIÓN LOCAL, ICI/FLACSO/CLACSO. Santiago de Chile.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1996): LOCAL Y GLOBAL. LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN. Taurus, Madrid.

Bozzolo, Raquel (2002): *"La asamblea de Palermo Viejo mostró la trama"*, en Revista El Campo Grupal, Año 4, Nº 35, Buenos Aires.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999): REFORMA DEL ESTADO PARA LA CIUDADANÍA: LA REFORMA GERENCIA BRASILEÑA EN LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL, CLAD-EUDEBA.

Brugué, Quim; Font, Joan; Gomá, Ricard (2003): *"Participación y democracias: asociaciones y poder local"*, en Funes Rivas, María J.; Adell Argilés, Ramón: MOVIMIENTOS SOCIALES. CAMBIO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN. Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED), España.

Cheresky, Isidoro (2006): LA POLÍTICA DESPUÉS DE LOS PARTIDOS, Prometeo, Buenos Aires.

- Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (2007): *"Implementando la Ley de Comunas"*, (mimeo).
- Coraggio, José Luis (1991): *"Las dos corrientes de descentralización"*, en Cuadernos del CLAEH N°56, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Cunil Grau, Nuria (1995): *"La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos"*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4, Caracas.
- De la Rúa, Fernando (1996): *"La organización del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires"*, en Herzer, H. (comp.): CIUDAD DE BUENOS AIRES. GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN. CEA-CBC, Buenos Aires.
- Del Brutto, Bibiana (1986): POLÍTICA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, CEAL, Buenos Aires.
- De Mattos, Claudio (1990): *"La Descentralización: ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?"*, en Revista de Estudios Regionales N° 26. Universidades de Andalucía.
- 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.
- Dye, Thomas (1995): UNDERSTANDING PUBLIC POLICY. Prentice Hall, Englewood Cliffs. New Jersey.
- Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (2004): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Escolar, Marcelo (2004): *"Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática. Controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"*, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores):

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.

FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2001): *"Buenos Aires Viva IV. Las comunas, el Oeste y la gente: informe final"*, Buenos Aires.

Font, Joan (coord.) (2001): CIUDADANOS Y DECISIONES PÚBLICAS. Editorial Ariel. España.

Font, Joan (2004): *"Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías"*, en Ziccardi, A. (coord.): PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES EN EL ÁMBITO LOCAL MEMORIAS I. UNAM, Porrúa. México.

García Delgado, Daniel; Silva, Juan (1985): EL MOVIMIENTO VECINAL Y LA DEMOCRACIA: PARTICIPACIÓN Y CONTROL EN EL GRAN BUENOS AIRES, Biblioteca Política Argentina Nº125, CEAL, Buenos Aires.

Gargarella, Roberto (1995): NOS LOS REPRESENTANTES. CRÍTICA A LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO. Ed. Miño y Davila, Buenos Aires.

Gil Domínguez, Ángel (1997): CONSTITUCION DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Un recorrido crítico. EUDEBA, Buenos Aires.

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.

Grillo, Oscar (1986): *"Las asociaciones vecinales en Bs.As. Restricciones sistemáticas y experiencias concretas"*; en Del Brutto, Bibiana: POLÍTICA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, CEAL, Buenos Aires.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007). Ministerio de Gestión Pública y Descentralización. MANUAL DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

- Gomà, Ricard, Bruguè, Quim y Font, Joan (2004): *"Descentralización y participación en Barcelona: un balance"*, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Gyford, J. (1991): CITIZENS, CONSUMERS AND COUNCILS. LOCAL GOVERNMENT AND THE PUBLIC. Macmillan, Londres.
- Heclo, Hugh (1972): *"Review article: Policy Analysis"*, en British Journal of Political Science, Vº 2, January.
- Herzer, Hilda (1996): *"Introducción"*, en Herzer, H. (comp.): CIUDAD DE BUENOS AIRES. GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN. Oficina de Publicaciones del CBC - CEA Bs. As.
- Herzer, Hilda y Pérez, Pedro (1989): *"Municipio y participación popular en América Latina"*, en Revista Desarrollo Económico N°114, Vol. 29, Buenos Aires.
- Kelly, Elsa (2006): *"La Ciudad Autónoma de Buenos Aires diez años después"*, en Zaffaroni, Raul; Risso, Guido (coords.): PERPLEJIDADES DEL CONSTITUYENTE. A DIEZ AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Editorial EDIAR, Buenos Aires.
- Lacarrieu, Mónica (2004): *"Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires"*, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Landau, Matías (2008): POLITICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Linz, Juan (2004): *"Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas"*, en POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político N° 10. Buenos Aires.

- Manin, Bernard (1993): *"Metamorfosis de la representación"*, en Mario Dos Santos (coord.): *¿QUE QUEDA DE LA REPRESENTACIÓN?*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Mauro, Sebastián (2009): *"Coalitions without parties. The city of Buenos Aires after the 2001 crisis"*, ponencia presentada en el 21º Congreso Internacional de Ciencia Política (IPSA), Santiago de Chile.
- Mauro, Sebastián; Montero, Federico (2006): *"Dilemas de la recomposición en la escena porteña. El juicio político y la articulación de la retórica opositora"*, en Cheresky, Isidoro (2006): *LA POLITICA DESPUES DE LOS PARTIDOS*, Prometeo, Buenos Aires.
- Michels, Robert (1979): *LOS PARTIDOS POLITICOS*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Olivieri Alberti, Alicia (2006): *"Notas preliminares acerca del proceso de descentralización política en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"*. Reporte N° 4. Dirección General de Innovación de la Gestión. Subsecretaría de Gestión Pública. Ministerio de Gestión Pública y Descentralización. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Olivieri Alberti, Alicia (2003): *"Descentralización en la Ciudad de Buenos Aires: ¿un camino sin final?"*. Documento de Trabajo N°4. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Año III, Volumen III, Número 1.
- Olivieri Alberti, Alicia (2000): *"Ley de Comunas y participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Oportunidad o utopía?"*. Ponencia presentada en las Jornadas Ciudadanía y Calidad Democrática, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, octubre de 2000.
- Olivieri Alberti, Alicia (1996): *"La ciudad de Buenos Aires y el problema de la gestión municipal. Aportes para la discusión"* (mimeo)
- Oszlak, Oscar (1997): *"Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas del juego?"*, en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD N° 9, Caracas.

- Oszlak, Oscar (1994): *"Estado y Sociedad: nuevas fronteras"*, en Kliksberg, Bernardo (comp.) (1994): EL REDISEÑO DEL PERFIL DEL ESTADO, Fondo de Cultura Económica, México.
- 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.
- Palma, Diego (1999): *"La participación y la construcción de ciudadanía"*. Documento de Trabajo N° 27, U.ARCIS, Departamento de Investigación, Santiago de Chile, Chile.
- 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.
- Poggiese, Héctor Atilio (2008): *"Programa de transición para las comunas de la ciudad de Buenos Aires: Una historia de nunca acabar"*. Ponencia presentada en el X Seminario Red Iberoamericana de Investigación en Globalización y Territorio, México.
- Programa de Descentralización y Modernización (GCABA) (1999): *"Creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires"*. Informe de la Comisión Consultiva, Buenos Aires, noviembre de 1999.
- Rodríguez, Gonzalo M. (2004): *"Autonomía, descentralización y desconcentración en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"*, en Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad. N° 4, Resistencia.
- Romero, Ricardo (2007): *"Presupuesto Participativo Porteño: Análisis estructural, social y prioridades"*, Conferencia presentada en Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, marzo 2007.
- Roselli, Alberto (1996): *"Experiencia de descentralización en la ciudad de Montevideo –Uruguay"*, en Herzer, H. (comp.): CIUDAD DE BUENOS AIRES. GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN. CEA-CBC, Buenos Aires.

- Rossi, Federico (2010): *"Movimientos sociales"*, en Aznar, L. y De Luca M. (coords.), POLITICA, CUESTIONES Y PROBLEMAS, Cengage Learning Argentina, 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.
- Sabsay, Daniel y Pizzolo, Calogero (1999): *"Directrices de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Comunas"*, en Programa de Descentralización y Modernización (1999): *"Creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires"*. Informe de la Comisión Consultiva, Buenos Aires.
- Skocpol, Theda (2008): *"El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual"*, en Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado (2008), LECTURAS SOBRE EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RETOMANDO EL DEBATE DE AYER PARA FORTALECER EL ACTUAL, Buenos Aires.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frederic (2008): ANALISIS Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Editorial Ariel, Barcelona.
- Subirats, Joan (1994): ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN, MAP, Madrid.
- Tecco, Claudio (2004): *"La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades"*, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Vilas, Carlos (2003): DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA EN LA DÉCADA DE 1990. Dirección de Estudios e Información, INAP, Buenos Aires.

Von Haldenwang, Christian (1990). *"Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina."*, en Revista EURE, Vol XVI, N°50, Santiago.

Weber, Max (1992): *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*, Fondo de Cultura Económica de Argentina. Buenos Aires.

Ziccardi, Alicia (2004): *"La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México"* en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): *FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Constitución Nacional

LEY N°	DECRETO N°	RESOLUCIÓN N°	DISPOSICIÓN N°
1.925	13/GCBA/96	1/GCABA/VJG/96	002/DGDPCIU/10
2.506	213/GCBA/96	2/GCABA/SSD/97	
1.777	483/GCBA/96	2/GCABA/VJG/97	
2.248	850/GCBA/97	1/GCABA/SSD/99	
2.329	1958/GCBA/98	92/GCABA/SSD/99	
2.405	2.022/GCBA/99	2/GCABA/SSD/00	
2.412	2.237/GCBA/99	27/ GCABA/SSJYS y SSD/01	
2.650	2.377/GCBA/99	99/ GCABA/SDYPC/02	
3.233	1.015/GCBA/00	60/GCABA/MGPYDGC/06	
3.719	1.361/GCBA/00	112/GCABA/MGPYDGC/06	
3.761	1.988/GCBA/00	114/GCABA/MGPYDGC/06	
3.802	2.055/GCBA/01	248/GCABA/MGPYDGC/06	
	179/GCBA/02	249/GCABA/MGPYDGC/06	
	2.116/GCBA/03	579/GCABA/MGPYDGC/06	
	2.696/GCBA/03	355/GCABA/MGPYDGC/07	
	350/GCBA/06	27 /GCABA/SSATCIU/10	
	521/GCBA/06	34/LEG/04	
	816/GCBA/06	530/LEG/04	
	2.075/GCBA/07	58/LEG/10	
	376/GCBA/11		

JURISPRUDENCIA

- Expte. N° 3.586/01: "*García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/ amparo (Art. 14 CCABA)*"
- Expte. N° 5.820/08: "*Cortina, Robert Vincent c/GCBA s/amparo*"
- Expte. N° 5.894/08: "*Montenegro, Fandor Lucio y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ Electoral – otros*".
- Expte. N°6.425/09: "*Montenegro, Fandor Lucio y otros c/ GCBA s/ amparo*".
- Oficio N°710/09 Secretaría Electoral

ENTREVISTADOS**FECHA****OLIVERA, ENRIQUE**

- Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (diciembre 1999-agosto 2000).
- Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (agosto 1996-diciembre 1999).
- Diputado Nacional (1991-1995) (Bloque UCR).
- Legislador de la Ciudad (2005-2009) (Bloques ARI - COALICION CIVICA).

04/10/11

IBARRA, ANÍBAL

- Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000-2003/2003-2006).
- Convencional Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996) (Bloque FREPASO).
- Legislador de la Ciudad (1997-2000/2007-2011) (Bloques FREPASO-Diálogo por Buenos Aires)

29/09/10

CORTINA, ROY

- Ministro de Descentralización (2006-2007).
- Legislador de la Ciudad (2000-2005) (Bloque PS).
- Vicepresidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2001-2003).
- Presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2003-2005).
- Integró la Comisión Especial para la redacción de la Ley de Comunas.
- Votó la ley de comunas.

13/12/10

KELLY, ELSA

- Presidenta de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Convención Estatuyente de la CABA (1996). (Bloque UCR).

13/05/11

ABREVAYA, SERGIO

- Director General del CGP N° 2 Norte (1997- 2000).
- Director General de Participación Ciudadana (diciembre 2003-febrero 2005).
- Legislador de la Ciudad (2007-2011) (Bloque COALICIÓN CÍVICA).
- Integró la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2007-2009).
- Fundador de la agrupación *Comunas Ya*.

04/10/10

HERRERA BRAVO, RODRIGO

- Legislador de la Ciudad (2003-2007) (Bloque COMPROMISO PARA EL CAMBIO).
- Integró la Comisión Especial para la redacción de la Ley de Comunas.
- Presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2005-2007). 09/12/10
- Presidente de la Comisión de Control y Seguimiento de la Legislatura (dic.05- dic.07)
- Votó la ley de comunas.

CANTERO, FERNANDO

- Legislador de la Ciudad (2003-2009) (Bloque ARI).
- Presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2007-2009). 30/06/10
- Integró la Comisión Especial para la redacción de la Ley de Comunas.
- Presidente de la Comisión de Control y Seguimiento de la Legislatura (dic. 07- dic.09)
- Votó la ley de comunas.

LA RUFFA, SILVIA

- Legisladora de la Ciudad (2003-2005/2005-2009) (Bloque FRENTE PARA LA VICTORIA)
- Integró la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2005-2009). 30/06/10
- Votó la ley de comunas.

SAN MARTINO, JORGE

- Legislador de la Ciudad (2003-2007) (Bloque RECREAR).
- Integró la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2005-2007). 15/06/10
- Integró la Comisión de Control y Seguimiento de la Legislatura.
- Votó la ley de comunas.
- Miembro electo de la Junta Comunal (Comuna 7).

GENTILI, RAFAEL

- Legislador de la Ciudad (2009-2013) (Bloque PROYECTO SUR).
- Presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura desde 2009.
- Presidente de la Comisión de Control y Seguimiento de la Legislatura desde 2009. 26/04/11

TARULLO, MAURICIO

- Subsecretario de Participación Ciudadana (GCABA) (2003-2006) 08/08/11

GRAÑA, JUAN PABLO

- Director General de la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la CABA (2005-2007).
 - Director General de la Dirección General de Descentralización y Participación Ciudadana desde 2008.
- 13/05/11

FAIERMAN, EDUARDO

- Director de la Comisión de Descentralización de la Legislatura desde 2009. 09/09/10

ROMERO, RICARDO

- Jefe de Gabinete de Asesores de la Comisión de Descentralización de la Legislatura (2003-2005).
 - Miembro de la Coordinación del Presupuesto Participativo del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización del GCABA (abril 2006-junio 2007).
 - Especialista en temas de participación ciudadana y presupuesto participativo.
 - Director de la Cátedra Libre de Ciudadanía del Observatorio Local de Democracia Participativa de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
- 01/10/10

QUAGLIA, NORBERTO

- Participó activamente en carácter de vecino del proceso de discusión y redacción de la ley de comunas y durante la transición.
 - Integró el Movimiento de Participación Comunal, Red de vecinos de Buenos Aires, Coordinadora por Comunas, Vecinos del Encuentro y otras.
 - Cofundador en el año 2003 de la agrupación "*Protocomuna de Flores*".
 - Integró la Comisión de Síntesis de la ley de comunas.
 - Una vez sancionada la ley se dedicó a difundir los alcances de la descentralización en diferentes ámbitos académicos y en organizaciones de la comunidad.
 - Es Director del Grupo de Investigación Observatorio de Gobierno Local y Participación Ciudadana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCES.
- 16/03/11

WISZNIENSKI, PABLO

- Participó de la gestión del Intendente Julio Saguier, asesorando acerca de las posibilidades de descentralización administrativa de la 27/09/10

gestión local.

- Asesor en la Convención Estatuyente de la CABA.
- Participó activamente en carácter de vecino del proceso de discusión y redacción de la ley de comunas y durante la transición.
- Miembro de *Comunas Ya* y de *Interconsejos Comunales*.

AUGUGLIARO, CLAUDIO

- Director General del CGP N° 14 Oeste (2000-2002).
- Presidente de CEVEPAR (Centro de Estudios Vecinales y de Participación Ciudadana).
- Participó desde dicha agrupación del proceso de discusión y sanción de la ley de comunas.

03/08/11

BERTELOTTI, MARIO

- Fundador del Movimiento de Participación Comunal.
- Participó activamente en carácter de vecino del proceso de sanción de la ley de comunas.

05/01/11

WILKINSON, CARLOS

- Participó en carácter de vecino del proceso de discusión y redacción de la ley de comunas y durante la transición.
- Fundador del *Movimiento Comunero*.

12/04/11

MONTENEGRO, LUCIO

- Participó en carácter de vecino del proceso de discusión y redacción de la ley de comunas y durante la transición.
- Integra la Agrupación *Comunas del Bicentenario*.

28/04/11

GALFRASCOLI, HILDA

- Participó en la redacción del proyecto de ley de Vecinos de Villa Mitre.
- Participó en carácter de vecino de las reuniones barriales convocadas por la Comisión de Descentralización para la sanción de la Ley de Comunas.

12/08/11

ROSSO, JUAN JOSÉ

- Participó en carácter de vecino del proceso de discusión de la ley de comunas.
- Presidente de la Asociación de Comercio e Industria de Nuñez y Saavedra.

17/06/10

GESTIONES Y PRINCIPALES MEDIDAS INSTITUCIONALES

GESTIÓN	MEDIDAS INSTITUCIONALES	DESCRIPCIÓN
DE LA RÚA- OLIVERA (1996-2000)	Decreto N° 13/GCBA/96	Delega al Vicejefe de Gobierno la elaboración del Plan de la Ciudad y un Programa de Descentralización administrativa.
	Decreto N° 213/GCBA/96	Crea la Subsecretaría de Descentralización y los Centros de Gestión y Participación.
	Resolución N°1/GCABA/VJG/96	Crea el Consejo de Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires.
	Decreto N° 483/GCBA/96	Otorga rango de Dirección General a los CGP.
	Resolución N°2/GCABA/VJG/97	Especifica las funciones delegadas a los Directores de los CGP.
	Decreto N°850/GCBA/97	Crea el Cuerpo de Delegados Comunes.
	Decreto N° 1958/GCBA/98	Aprueba una estructura organizativa piloto para los CGP 3, 7 y 13. Detalla nuevas responsabilidades a cargo de los CGP. Aprueba las responsabilidades de los Delegados Comunes. Determina la conformación de un Consejo Consultivo honorario en cada CGP. Anuncia la creación de un Sistema de Ventanilla Única Anuncia que en cada CGP funcionará una Unidad Polivalente encargada del poder de policía local Enumera los servicios de gestión desconcentrada a cargo de los CGP.
	Decreto N° 2022/GCBA/99	Crea la Unidad de Mantenimiento y Desarrollo Barrial para coordinar la gestión de los servicios desconcentrados en los CGP.
Decreto N° 2237/GCBA/99	Extiende la estructura organizativa aprobada por el Decreto N° 1958-GCBA-98 a todos los CGP.	

GESTIÓN	MEDIDAS INSTITUCIONALES	DESCRIPCIÓN
	Decreto N° 2377/GCBA/99	Transfiere la DG de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo y la DG de Guardia de Auxilio de la Subsecretaría General a la Subsecretaría de Descentralización.
	Resolución N°1/GCABA/SSD/99	Instrumenta el sistema de ventanilla única en los CGP.
	Resolución N°92/GCABA/SSD/99	Crea en los CGP las Unidades de Trabajo de mantenimiento urbano menor.
	Resolución N°2/GCABA/SSD/00	Establece la puesta en marcha de un Centro Único de Atención Telefónica (concurrente con el Programa de Ventanilla Única)
	Decreto N° 1015/GCBA/00	Descentraliza el poder de policía en las Unidades Polivalentes creadas por Decreto N° 1958-GCBA-98.
IBARRA (2000-2006)	Decreto 1361/GCBA/00	Modifica la estructura organizativa del GCABA. La Subsecretaría de Descentralización es transferida desde la Vicejefatura a la órbita de la Jefatura de Gobierno reformándose su estructura interna. Se transfiere la DG de Guardia de Auxilio dependiente de la Subsecretaría de Descentralización a la Subsecretaría de Servicios Generales.
	Decreto 1988/GCBA/00	Transfiere la DG de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo de la Subsecretaría de Descentralización a la Subsecretaría Legal y Técnica. Suprime el Cuerpo de Delegados Comunales.
	Resolución N°27/ GCABA/SSJYS y SSD/01	Aprueba las normas de procedimiento para la gestión desconcentrada del Plan de Prevención del Delito de la Ciudad
	Decreto 2055/GCBA/01	Suprime el organismo fuera de nivel Unidad de Mantenimiento y Desarrollo Barrial y transfiere sus responsabilidades a la Dirección de Desarrollo Comunitario dependiente de la Subsecretaría de Descentralización.

GESTIÓN	MEDIDAS INSTITUCIONALES	DESCRIPCIÓN
	Decreto 179/GCBA/02	Suprime la Subsecretaría de Descentralización dependiente del Jefe de Gobierno y crea en la órbita del Jefe de Gobierno el organismo fuera de nivel Descentralización y Participación Ciudadana. Transfiere los CGP a la dependencia directa de este organismo fuera de nivel.
	Resolución N°99/GCABA/SDYPC/02	Crea la Unidad Ejecutora para el Presupuesto Participativo 2003
	Dto. 2116/GCBA/03	Deroga el Decreto N° 1015-GCBA-2000. Se centraliza el ejercicio del poder de policía en la Secretaría de Gobierno y Control Comunal.
	Dto. 2696/GCBA/03	El área de Descentralización y Participación Ciudadana deja de ser un organismo fuera de nivel, para convertirse en una Secretaría dependiente en forma directa del Jefe de Gobierno. Modifica la dependencia de los CGP que pasan de la Secretaría a la Subsecretaría de Descentralización.
TELERMAN (2006-2007)	Decreto 350/GCBA/06	Reglamenta la Ley de Ministerios 1925 y aprueba la nueva estructura organizativa. Crea el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización.
	Decreto 521/GCBA/06	Establece el Sistema Único de Gestión de Reclamos, como herramienta informática, a cargo de la Dirección General de Atención Vecinal del Ministerio.
	Resolución 60/GCBA/MGPYDGC/06	Crea el Gabinete de Transición a las Comunas.
	Decreto 816/GCBA/06	Crea los Centros de Gestión y Participación Comunales en reemplazo de los anteriores CGP.
	Resolución 112/GCBA/MGPYDGC/06	Establece sedes de algunos CGP y ratifica al personal de planta permanente que se desempeñaba en los CGP suprimidos.
	Resolución 114/GCBA/MGPYDGC/06	Crea en cada CGP un Gabinete Administrativo, conformado por directores de área y jefes de departamento, con el objeto de coordinar y hacer un seguimiento de las diversas acciones vinculadas a sus responsabilidades primarias.
Resolución 248/GCBA/MGPYDGC/06	Crea en cada CGP un Foro Asociativo Barrial y un Espacio de Participación Vecinal.	

GESTIÓN	MEDIDAS INSTITUCIONALES	DESCRIPCIÓN
	Resolución 579/GCBA/MGPYDGC/06	Crea en el ámbito de la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano el Programa de Coordinación de Servicios de Mantenimiento Urbano Menor con las Comunas.
	Resolución 355/GCBA/MGPYDGC/07	Crea en cada CGPC el Preconsejo Consultivo Comunal, integrado por los miembros de cada Foro Asociativo Barrial y Espacio de Participación Vecinal, los que quedan disueltos.
MACRI (2007-)	Dto. 2075/GCBA/07	Reglamenta la Ley de Ministerios 2.506 y aprueba la nueva estructura organizativa. Disuelve el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización.
	Resolución 27/GCBA/SSATCIU/10	Convoca a la integración de los Preconsejos Consultivos Comunales en jurisdicción de cada CGPC.
	Disposición N°002/DGDPCIU/10	La Dirección General de Descentralización y Participación Ciudadana convoca a los Preconsejos Consultivos a reunirse el 16 de junio en forma simultánea en todos los CGPC.
	Decreto 376/GCBA/11	Crea las Unidades de Atención Ciudadana dependientes de la Subsecretaría de Atención Ciudadana.

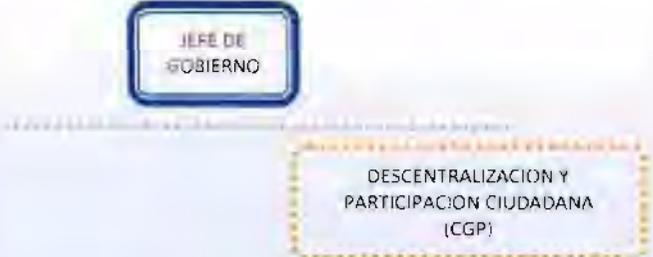
Fuente: elaboración propia

SERVICIOS DE GESTIÓN DESCONCENTRADA

DESARROLLO Y MANTENIMIENTO BARRIAL	DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL	INFORMACIÓN Y ATENCIÓN A LOS VECINOS
Mantenimiento urbano y obras conexas en espacios verdes, arbolado urbano, pavimentos, aceras, demarcación vertical y horizontal, alumbrado público.	Servicio Social Zonal: urgencias sociales, asistencia al menor y la familia, jardines maternos, turismo y recreación infantil.	Registro Civil Rentas y Empadronamiento Inmobiliario
Control de trabajos en la vía pública por parte de empresas prestadoras de servicios públicos.	Servicio para la juventud: asistencia, orientación y participación juvenil.	Asistencia Jurídica gratuita Mediación comunitaria
Control en la recolección de residuos domiciliaria, iluminación y sumideros.	Hogares para la tercera edad: coordinación de la asistencia y de las actividades culturales, turismo, deportes y recreación.	Defensa del consumidor Infracciones Renovación de licencias de conductor
Obras Públicas de pequeña escala y alcance local.	Coordinación y control del uso de los polideportivos, promoción el deporte en la zona.	Habilitaciones de locales y actividades reguladas en la vía pública
Inspectores polifuncionales (policía municipal)	Información y orientación sobre los servicios de salud, educación y cultura.	Otorgamiento de permiso de obra y registro de planos de obras menores y refacciones de hasta 200 m2.

SÍNTESIS MODIFICACIONES DEPENDENCIA DEL ÁREA DE DESCENTRALIZACIÓN

JEFE DE GOBIERNO	ORGANIGRAMA	FUNCIONARIO	NORMA
<p>OLIVERA</p>	 <pre> graph TD A[VICEJEFE DE GOBIERNO] --> B[Subsecretaria de Descentralización] C[CGP] </pre>	<p>Andrés Borthagaray Subsecretario</p>	<p>Dec.213/GCBA/96</p>
<p>IBARRA</p>	 <pre> graph TD A[JEFE DE GOBIERNO] --> B[Subsecretaria de Descentralización] C[CGP] </pre>	<p>Daniel Siciliano Subsecretario (hasta marzo 2002)</p>	<p>Dec.1361/GCBA/2000</p>

JEFE DE GOBIERNO	ORGANIGRAMA	FUNCIONARIO	NORMA
IBARRA	 <pre> graph TD A[JEFE DE GOBIERNO] B[DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA (CGP)] A -.- B </pre>	Ariel Schiffrin Secretario Desc. y Part. Ciudadana: (marzo 2002- dic 2003)	Dec.179/GCBA/2002
IBARRA	 <pre> graph TD A[JEFE DE GOBIERNO] --> B[Secretaria de Descentralización y Participación Ciudadana] B --> C[Subsecretaria de Participación] B --> D[Subsecretaria de Descentralización] E[CGP] </pre>	Héctor Capaccioli Secretario Mauricio Tarullo Subsecretario de Participación Luis Véspoli Subsecretario de Descentralización:	Dec.2696/GCBA/2003

JEFE DE GOBIERNO	ORGANIGRAMA	FUNCIONARIO	NORMA
TELERMAN	<pre> graph TD A[JEFE DE GOBIERNO] --> B[Ministerio de Gestion Publica y Descentralizacion] B --- C[CGP] </pre>	Roy Cortina Ministro	Ley 1925 Dec.350/GCBA/2006 Dec.816/GCBA/2006
MACRI	<pre> graph TD A[JEFE DE GOBIERNO] --> B[Jefatura de Gabinete de Ministros] B --> C[Subsecretaria de Atencion Ciudadana] C --> D[DG de Atencion Vecinal] C --> E[DG de Participacion Ciudadana y Descentralizacion] D --- F[CGP] E --- F </pre>	Gladys González Subsecretaria (2008-2009) Eduardo Macchiavelli Subsecretario (2009-) Marcelo Olivet DG de Atención Vecinal Juan Pablo Graña DG de Participación Ciudadana	Ley 2506 Dec.2075/GCBA/2007

Fuente: elaboración propia

SÍNTESIS DEL TRATAMIENTO PARLAMENTARIO DE LA LEY DE COMUNAS

FECHA SESIÓN	DESARROLLO	PRINCIPALES PUNTOS EN DEBATE
30/11/04	Se aprueba el proyecto de ley en general.	<p>El proyecto votado en general crea 10 comunas. No hay acuerdo en relación con los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ número definitivo de comunas, ▪ delimitación territorial, ▪ mecanismos de asignación presupuestaria, ▪ fecha de elección de autoridades comunales.
08/06/05	<p>Comienza su tratamiento en particular. De un total de 53 artículos se vota hasta el artículo 49 inclusive. La sesión pasa a cuarto intermedio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Como aún no hay acuerdo respecto de la cantidad de comunas, se vota en particular el art. 5 sin su anexo²⁰³. Se agrega al artículo 10 inc. b la frase "de conformidad con la ley de presupuesto"²⁰⁴. Se agrega al final del artículo 13: "función pública, ciencia y tecnología y turismo"²⁰⁵ ▪ El macrismo y Recrear proponen agregar al artículo 16 la siguiente expresión "Los recursos asignados anualmente a las comunas, en ningún caso superarán el 5 por ciento de los ingresos tributarios totales anuales del Gobierno de la Ciudad, según el presupuesto en curso". Ni la redacción original ni este agregado alcanzan la cantidad de votos necesarios²⁰⁶. ▪ La diputada Suppa propone modificar la redacción del artículo 19 que quedaría así: "Integración. El Gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado, integrado por siete (7) miembros denominado Junta Comunal, respetándose en la confección de las listas de candidatos, lo establecido en el Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"²⁰⁷. Se aprueba. Queda

²⁰³ El artículo 5º dice así: *División territorial. La descentralización de la ciudad se realiza a través de Comunas bajo el agrupamiento de barrios, conforme el número y delimitación establecidos en el Anexo de esta ley.*

²⁰⁴ Este artículo se refiere a las competencias exclusivas de las comunas. En su inciso b plantea como una de estas competencias la *planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la ley de presupuesto.* Este último agregado se explica por la necesidad de acotar esta facultad para casos excepcionales como espacios verdes de más de 2 hectáreas (Reserva Ecológica, Parque Tres de Febrero) que pueden generar problemas de multi-jurisdiccionalidad.

²⁰⁵ Este artículo reconoce a las Comunas la posibilidad de que intervengan, dentro de la esfera de sus competencias, en la elaboración y planificación de políticas especiales como salud, educación, medio ambiente, por lo que se agrega al final de la enumeración *función pública, ciencia y tecnología y turismo.*

²⁰⁶ El artículo 16 originalmente decía así: "Los recursos asignados a las Comunas deben ser suficientes para el cumplimiento de sus fines y directamente proporcionales para el desempeño de las competencias que se les atribuyen".

²⁰⁷ El artículo 19 originalmente decía así: *Integración. El gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado, integrado por siete (7) miembros, denominado Junta Comunal.*

FECHA SESIÓN	DESARROLLO	PRINCIPALES PUNTOS EN DEBATE
		<p>pendiente la inclusión de una cláusula transitoria propuesta por la misma diputada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respecto del art. 25, los diputados San Martino y Enriquez proponen que sólo el Presidente de la Junta Comunal reciba una remuneración, en tanto la dedicación del resto de los miembros de la Junta Comunal sería <i>ad honorem</i>. Acompañan esta idea el diputado Borrelli y la diputada Bertol. Esta moción no prospera²⁰⁸. ▪ En el artículo 49 se elimina la expresión "con consentimiento del trabajador"²⁰⁹.
15/06/05	<p>Sigue el tratamiento en particular. Sin acuerdo definitivo, la sesión pasa a cuarto intermedio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se acuerda la cláusula transitoria propuesta por la diputada Suppa referida al cupo femenino. ▪ El macrismo propone reincluir el artículo 16 que no había logrado los votos necesarios en la sesión anterior y agregar una cláusula transitoria referida a los límites presupuestarios de las comunas. No se vota porque no hay consenso al respecto.
01/09/05	<p>Aprobación definitiva de la Ley 1.777.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se logra acuerdo en torno al número de comunas y su división territorial. Se acuerdan cláusulas transitorias.

Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Versiones taquigráficas varias. Elaboración propia.

²⁰⁸ El artículo 25 se aprueba con la siguiente redacción: *"Remuneraciones. Los miembros de la Junta Comunal perciben por el desempeño de sus funciones una remuneración que, por todo concepto, es equivalente al 60 % del ingreso bruto total remuneratorio correspondiente a los diputados de la Ciudad. Corresponde al Presidente de la Junta Comunal, un adicional por ejercicio del cargo, equivalente al 10% de la retribución establecida precedentemente para los miembros de la JC. No pueden fijarse adicionales de ninguna naturaleza que excedan los topes establecidos"*

²⁰⁹ El artículo queda redactado de la siguiente forma: *Personal. La planta de personal de las Comunas se integrará con la planta permanente de la actual Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. Si fuera necesario incrementarla, ésta se integrará prioritariamente con agentes dependientes de otras áreas centrales que ya han desconcentrado o descentralizado servicios. Esta transferencia se realizará sin alteración, en ambos casos, de su situación de revista, antigüedad, cargo, función, categoría, nivel remunerativo alcanzado por todo concepto y demás derechos adquiridos al amparo de la legislación en vigencia al momento de la transferencia.*