



UNSAM

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



GEORGETOWN UNIVERSITY

COMUNAS: ¿EL CUARTO PODER?

Análisis de la creación e implementación de la Ley Orgánica
de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Descentralización del poder de gestión y participación
ciudadana (1996 - 2019).

Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Políticas
Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Directora: Alicia Lissidini

Septiembre de 2019

Agradecimientos

A mi directora Alicia Lissidini, porque a pesar de todo siempre tuvo una respuesta, una sugerencia, un consejo, una sonrisa y buena predisposición para conmigo y el desarrollo de este trabajo,

A los entrevistados, por el tiempo y la información que me brindaron tan generosamente,

A mis amigos y compañeros de trabajo, por la paciencia, el apoyo y la ayuda para conseguir algunas entrevistas,

A Toto, por transformar mis miedos en desafíos y por motivarme a crecer y encarar nuevos proyectos,

A Cami, mamá y papá, por estar siempre conmigo y acompañarme incondicionalmente en cada paso que doy.

ÍNDICE

Introducción..... P 5

CAPÍTULO 1 - Hipótesis y método de investigación

1.1 Objetivo general y precisión de los objetivos de investigación.....P 8

1.2 Objetivos de investigación P 10

CAPÍTULO 2- Marco teórico

2.1 Teorías clásicas P 12

2.2 Otros casos de descentralización en el mundo P 15

2.2.1 El caso UruguayoP 16

2.2.2 El caso de la ciudad de Barcelona P 19

CAPÍTULO 3 - El proceso de creación de las Comunas

3.1 Buenos Aires, Ciudad AutónomaP 23

3.2 Elaboración de la Constitución de la ciudad y debates sobre la descentralización del poderP 26

3.3 El rol de los Ejecutivos hasta la sanción de la leyP 30

3.4 La Ley de Comunas en marchaP 32

3.5 Primeros pasos desde la sanción de la LOCCABAP 47

3.6 El debut de las Juntas Comunales P 55

3.7 Elecciones 2015 y renovación de las Juntas ComunalesP 69

CAPÍTULO 4 - Las Comunas hoy

4.1 El rol del Poder EjecutivoP 79

4.1.1 Descentralización amarillaP 79

4.1.2 Ámbitos de coordinación entre el Ejecutivo y las ComunasP 82

4.2 Funcionamiento administrativo institucional de las Comunas y desconcentración de la gestión operativa y administrativaP 84

4.2.1 Atención y participación ciudadana en las sedes comunalesP 84

4.2.2 Competencias comunalesP 85

4.2.3 Organigrama. Personal que trabaja en la Comuna	P 88
4.3 Las Juntas Comunales hoy y el rol del Comunero	P 90
4.3.1 El perfil del comunero.....	P 90
4.3.2 La tarea diaria del comunero. Ejercicio de sus competencias y obligaciones. Recursos de gestión	P 93
4.3.3 Juntas Comunales	P 96
4.3.4 Relación vecino- comuna y los Consejos Consultivos Comunales	P 99
4.4 Presupuesto y recursos.....	P 104
4.4.1 Presupuesto destinado a las Comunas	P 104
4.4.2 Presupuesto participativo	P 109
4.5 BA participación ciudadana	P 113
4.5.1 Confianza y participación ciudadana	P 113
4.5.2 BA elige	P 116
Conclusión y palabras finales	P 120
Anexo I- Metodológico	P 127
Anexo II – Mapa y conformación de las Comunas de acuerdo a la Ley N° 1777.....	P 132
Bibliografía	P 134

Introducción

La Ley Orgánica de Comunas (Nº 1.777), sancionada en 2005, da cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución porteña que establecía en su Título Sexto que debía legislarse sobre la organización y competencias de las Comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. El objeto de esta Ley era la creación de 15 Comunas dentro de la Capital Federal, así como definiciones de organización, competencia y funcionamiento, de su forma de gobierno -las Juntas Comunales-, su presupuesto e instancias de participación ciudadana - los Consejos Consultivos Comunales-. A partir de entonces cada uno de éstos sub distritos asumirían parte de las funciones de planificación, ejecución y control que hasta entonces ejercía el Gobierno de la Ciudad.

Al cumplirse 25 años de la declaración de Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el presente trabajo realiza un recorrido del proceso descentralizador de este distrito, tomando como puntapié principal la gestación e implementación de la Ley Orgánica de Comunas y las acciones de diferentes actores políticos en torno a este proceso.

El primer capítulo establece los objetivos generales, la hipótesis de trabajo y las preguntas principales que guían esta investigación, además de definir la metodología a seguir para poder analizar el funcionamiento actual y el real alcance descentralizador de las Comunas como cuarto nivel de poder.

El segundo capítulo presenta un resumen del concepto de descentralización, sus diferentes interpretaciones y corrientes teóricas. En este sentido se diferencia el término “*descentralizar*” del término “*desconcentrar*” porque su distinción es clave para comprender que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se efectuó un importante proceso de desconcentración del poder de Gobierno de la Ciudad, pero no de descentralización en un sentido estricto. En una segunda parte hacemos referencia a las experiencias descentralizadoras de Uruguay y Barcelona. Si bien el objetivo en esta tesis no es hacer un análisis comparativo, consideramos que estos dos casos son referencias útiles para pensar el caso porteño.

El tercer capítulo propone reconstruir una línea del tiempo sobre los principales hitos vinculados a la creación de las Comunas porteñas, en primera instancia en la Constitución Porteña de 1996, luego en las medidas tomadas por los diferentes gobiernos locales para la implementación del incipiente proceso descentralizador de la ciudad. Además, observaremos cómo comenzó a gestarse el debate sobre la Ley Orgánica de Comunas en el seno de la Legislatura Porteña, así como sus principales puntos controversiales y posiciones de diferentes espacios políticos al respecto. Lejos de culminar en la sanción de la ley -en el año 2005-, el proceso continuó con su posterior implementación y las diferentes situaciones que hicieron que la primera elección comunal se llevara a cabo en el año 2011. En el período que abarca desde aquel entonces hasta los comienzos de la gestión de Rodríguez Larreta - en el año 2015- identificamos puntos de conflicto entre vecinos, comuneros y funcionarios del Poder Ejecutivo de la Ciudad en torno al rol institucional, atribuciones y funciones que corresponden a las Juntas Comunales.

Finalmente, el cuarto y último capítulo indaga en las condiciones actuales de funcionamiento de las Comunas y sus respectivos ámbitos institucionales: Las Juntas Comunales y el trabajo cotidiano de sus miembros, los Consejos Consultivos Comunales, el Consejo de Coordinación Intercomunal y los ámbitos de coordinación con el Poder Ejecutivo de la Ciudad, además de la vinculación entre cada uno de estos espacios institucionales para poder desarrollar la gestión de manera autónoma y asimismo ofrecer servicios y calidad de gestión a los vecinos porteños.

Las conclusiones de este trabajo indican que si bien el proceso desconcentrador de las funciones del gobierno central, incluso con sus sedes físicas, ha sido fuertemente estimulado desde las distintas Jefaturas de Gobierno, en general el proceso de descentralización propiamente dicho no ha sido exitoso en tanto éste parece ser “controlado” por los Ejecutivos, a veces con actitudes pasivas frente a la iniciativa de traspaso de competencias o recursos, y otras activamente defensivas; todo ello provoca una consecuente falta de autonomía de acción de las Juntas Comunales como gobiernos locales.

Producto de una Constitución con reglas demasiado limitantes, y en otro extremo, normas poco claras y ambiguas; y de una puja de poder constante entre oficialismo y oposición, las Juntas Comunales como órgano colegiado de gobierno no logran encontrar su forma de funcionamiento, más allá de las decisiones de gestión que tome el presidente. Hallamos que los juntistas de la oposición no logran desarrollar una tarea institucional que les permita trascender el anonimato. Las competencias exclusivas son gestionadas por las Comunas, pero mayormente a través del presidente de la Junta. Es decir, no hay estímulos para generar una gestión virtuosa.

La participación ciudadana es promovida por el Poder Ejecutivo central en coordinación con las Comunas, pero la convocatoria es curiosamente individual y personalizada, intentando generar un vínculo directo entre funcionario-vecino. La ventaja de estos mecanismos es que reducen la brecha entre gobernantes y ciudadanos. Pero al mismo tiempo, los Consejos Consultivos quedan relegados a la participación de una escasa minoría que defiende los espacios comunales, y a algunos militantes políticos que aspiran a fortalecerse como referentes barriales.

En definitiva, la principal conclusión de este trabajo es que si bien la política de desconcentración del Estado porteño ha sido sumamente eficiente, la política descentralizadora llevada a cabo al día de hoy es limitada y no ha logrado que las Comunas puedan funcionar con la autonomía de un gobierno colegiado de la Junta Comunal. Esta transferencia del poder concentrado de un ente centralizado hacia otros entes más pequeños que lo receptan no es completa en tanto éstos últimos no logran desarrollar autonomía más allá de lo que dispone el espacio oficialista como paradigma para toda la ciudad.

CAPÍTULO 1 - HIPÓTESIS Y MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Objetivo general y precisión de los objetivos de investigación

El objetivo de este trabajo es analizar los avances en relación a la Ley Orgánica de Comunas - en adelante LOCCABA- y cuáles son las deudas pendientes que tiene el cuarto poder local encarnado en las 15 Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, a 23 años de su concepción en la Constitución local, y a 14 años de la sanción de la Ley que le da origen formal. En particular, en referencia a las transferencias de las competencias del Poder Ejecutivo hacia las Comunas, hablamos de su injerencia en aquellas cuestiones que atañen decisiones políticas sobre las competencias exclusivas -espacio público- y las concurrentes con el gobierno central -seguridad, educación, basura, urbanismo, ambiente, entre otras-. Conocer qué logros se han obtenido permiten conocer que tan jerarquizada se encuentra la descentralización en la agenda de gobierno. Además, dentro de este esquema pretendemos indagar qué rol cumplen los miembros de las 15 Juntas Comunales como gobiernos de gestión local.

En el primer capítulo describimos la descentralización, su proliferación a lo largo del mundo como respuesta frente al centralismo, sus enfoques y su diferencia respecto al concepto de desconcentración. Partiendo del concepto de descentralización - *transferencia del poder concentrado en un ente centralizado, monopólico, hacia otros entes más pequeños que lo reciben, , que poseen cierta autonomía, competencias y recursos para la toma de decisiones que afectan a su territorio-* ; a lo largo de esta investigación se intenta explicar que la implementación de la Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires no ha logrado estimular un eficiente proceso de descentralización del poder del Estado local. La hipótesis que plantea esta tesis es que la puja por el reparto de poder que implica la descentralización política y administrativa del distrito no permitió una plena colaboración del Poder Ejecutivo con las Comunas de la Ciudad, con una consecuente falta de recursos con los que cuentan las Comunas y limitando la figura de éstas últimas como entes descentralizados con atribuciones y funciones propias, a gestores desconcentrados con tareas burocráticas. Vemos que los diferentes espacios políticos que han llegado al Ejecutivo local, una vez en el gobierno, han sido exitosos en estimular la desconcentración de las funciones de gobierno, pero

han tomado una actitud dilatadora o por lo menos poco voluntarista para promover el proceso de descentralización propiamente dicho.

Además, esbozamos algunas hipótesis secundarias que se desprenden del párrafo anterior: la primera es que los comuneros, como miembros del gobierno comunal, tienen un acotado margen de acción y poseen pocos recursos disponibles para desarrollar su tarea. En segundo lugar, las Juntas Comunales prácticamente no sesionan y son pocos los proyectos y planes de acción que se tratan por el cuerpo colegiado. Esto se acentúa si la iniciativa es de la oposición. Finalmente, intentamos demostrar que el Poder Ejecutivo ha desarrollado mecanismos alternativos de participación ciudadana que se contraponen y eventualmente socavan las funciones de los comuneros (como por ejemplo las Unidades de Atención Ciudadana y BA elige), desdibujando la figura y las funciones de las Juntas Comunales. En algunos casos, estas plataformas funcionan de manera virtual y no presencial, descolocando el eje de la participación en el territorio comunal y en consecuencia provocando también un vaciamiento de contenido de los Consejos Consultivos Comunales.

A partir de lo mencionado anteriormente, el trabajo de esta investigación se aboca a profundizar sobre el funcionamiento actual y real alcance descentralizador de las Comunas como cuarto poder. Aquí toma peso el verdadero alcance territorial e institucional, en tanto se analiza el rol de la Junta Comunal como gobierno, su trabajo y sus resultados en estas casi dos primeras gestiones (2011-2015 y 2015-2019).

Este trabajo analiza también el vínculo entre los vecinos y la Comuna, tanto desde el Consejo Consultivo y las organizaciones o individuos que lo integran, como desde los mecanismos que desde el ámbito comunal incentivan la participación ciudadana. Con un diagnóstico bastante claro de las Comunas hoy, identificar quién detenta de alguna forma los canales de participación ciudadana y los instrumentos de atención comunal y ejecución de obras comunales resulta un aspecto clave para dilucidar si el Gobierno de la Ciudad como Poder Ejecutivo local ha colaborado o no con los gobiernos comunales para estimular el proceso de descentralización política del poder del Estado.

El análisis anterior no sería completo sin un panorama sobre la cantidad y calidad de los recursos con los que cuentan las Juntas Comunales para la gestión del gobierno comunal y el desempeño de la gestión administrativa. Conocer cuál es el presupuesto que tienen las Comunas a disposición, quién lo ejecuta y saber en qué se ha gastado nos da cierta imagen sobre el nivel de autonomía en la gestión y la magnitud de la injerencia en las competencias que le son otorgadas. Sobre este punto también desarrollaremos la metodología de elaboración del presupuesto y si ésta cumple lo previsto por artículo N° 15 de la Ley N° 1.777. Además, se tomará en cuenta el desarrollo del Presupuesto Participativo como instancia participativa de definición de prioridades para la gestión del Gobierno de la Ciudad, aunque entendemos que éste excede el ámbito y la legislación vinculada a las Comunas. Es mencionado por este trabajo ya que es una instancia participativa que democratiza la gestión de gobierno, uno de los principios que una política descentralizadora debería llevar incorporada.

Finalmente, describimos el estado actual de la estructura administrativa de las Comunas y su trabajo diario, y cuáles son los verdaderos temas que atañen o toman a su cargo los CGP como unidades de descentralización administrativa. En definitiva, lo que consideramos a priori la base sólida y consolidada en materia de descentralización porteña.

1.2 Objetivos de Investigación

De manera más esquemática, lo mencionado anteriormente deriva en los siguientes objetivos de investigación:

Objetivo general

Indagar cuál fue el nivel de descentralización política desarrollado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la aprobación y reglamentación de la Ley Orgánica de Comunas.

Objetivos particulares

- Identificar los principales conflictos que se fueron desarrollando a lo largo de la discusión de la Ley Orgánica de Comunas en la Legislatura Porteña.
- Describir los principales hitos de la transferencia de poder hacia las Comunas y ver qué nivel de predisposición y colaboración hubo entre las diferentes áreas del Poder Ejecutivo para llevar el Estado a los nuevos gobiernos locales.
- Investigar cómo funciona la estructura organizativa de las Comunas, como funcionan sus respectivos co-gobiernos (Juntas Comunales) y el funcionamiento de sus competencias exclusivas y concurrentes.
- Analizar cómo la composición política de las Juntas Comunales - con mayoría oficialista- afecta la gestión del gobierno comunal.
- Caracterizar el modelo que estimulan los gobiernos porteños en función del eje desconcentración/descentralización¹.

¹ Ver el anexo metodológico sobre el recorte y objetivos de investigación.

CAPÍTULO 2- MARCO TEÓRICO

2.1 Teorías clásicas

La descentralización como término teórico contiene diferentes interpretaciones. En simples palabras descentralizar es transferir el poder concentrado en un ente centralizado, monopólico, hacia otros entes más pequeños que lo receptan, y que asimismo forman parte de un todo. Implica delegar funciones centrales en espacios más pequeños pero que en conjunto generan un mayor alcance. La descentralización aparece como un proceso de reforma estatal que se compone de una serie de políticas públicas que transfieren sus responsabilidades, recursos o autoridades desde niveles más altos de gobierno a otros más bajos (Falleti, 2005).

Argentina no es la excepción en cuanto al desarrollo de trabajos que abordan la temática desde diferentes perspectivas, algunas más teóricas, y otras más abocadas al sentido legal y técnico del concepto. Por ejemplo, el politólogo Gustavo Dufour distingue tres esferas en las que opera la descentralización: **territorial, administrativa y política**. Primero, la descentralización territorial involucra el traspaso de poder de decisión a órganos que no pueden generar sus propias autoridades pero su jurisdicción se encuentra constituida por un territorio. Luego, la descentralización administrativa involucra la transferencia de instancias de gestión “*manteniendo los órganos descentralizados una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades*” (Dufour, 1999: 253). Finalmente, la política es la forma máxima de la descentralización, donde el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

Gustavo Badía (2004) establece en términos generales que la descentralización tiene distintos niveles, uno macro, que involucra una descentralización de Nación a gobiernos subnacionales, y otro micro cuando se refiere al ámbito específico de una ciudad. Lo particular del nivel micro es la necesidad de crear nuevas instancias político-administrativas para descentralizar el poder. Dentro de este último caso se encontraría el proceso de descentralización porteño.

A los términos del desarrollo de esta tesis es importante dejar en claro un punto de partida. Esto es que, para hablar de descentralización de competencias hay que diferenciarlo de un término muy similar: la desconcentración. Lo cierto es que a lo largo de todo el mundo hay un debate no del todo resuelto donde no queda claro cual es el límite entre estos dos conceptos. Por un lado muchos defienden que desconcentrar es lo mismo que descentralizar, mientras que otras miradas sugieren que desconcentrar es una cosa y descentralizar es otra completamente diferente. Entre estas dos perspectivas hay un gran espacio lleno de grises, donde el límite entre desconcentración y descentralización es muy borroso. Incluso la Asamblea Constituyente de 1996 no fue ajena al debate sobre el concepto de descentralización. Encontramos que se contrapusieron dos sentidos en torno al término “*descentralizar*”: uno que se llamó más “*amplio*” y otro más “*estricto*”. El sentido amplio estaba asociado a la proliferación de un gobierno más localizado, no concentrado en un poder central. El sentido estricto directamente conformaba una nueva personería jurídica que estaría escindida de una administración central, con competencias propias (Salvatelli y Scheibler, 2016). Siguiendo estas definiciones, “*En el seno de la Convención (Constituyente) se presentaron proyectos que contemplaban ambas opciones, sin embargo el resultado del consenso final inclinó clara y categóricamente la balanza hacia una descentralización en el sentido estricto del término*” (Salvatelli y Scheibler, 2016: 1289).

Tomando el manual de teoría general del Derecho Administrativo de Agustín Gordillo respecto a la clasificación de la competencias en razón del grado, se las divide fundamentalmente centralizada, desconcentrada y descentralizada. A los fines de este trabajo nos enfocamos específicamente en las últimas dos. En este sentido, decimos que la competencia como tal se encuentra desconcentrada “*cuando se ha atribuido porciones de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal al que nos referimos*” (Gordillo, 2013: 172).

Por otro lado, la competencia se encuentra descentralizada cuando ésta

“*...se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de su personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente. La diferencia fundamental entre la desconcentración y la descentralización estaría así dada por el otorgamiento*

de la personalidad jurídica, de individualidad propia, que faltaría en el primer caso y existiría en el segundo; en la desconcentración el que recibe la competencia actúa como órgano del mismo ente, en la descentralización, en cambio, el que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquel al que se resta la competencia”. (Gordillo, 2013: 172).

Este trabajo sostiene que para el caso puntual de nuestro estudio, esto es, la LOCCABA y la creación de las 15 Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desconcentrar funciones y competencias es una parte inherente del proceso de descentralización, pero sin dudas no es suficiente para considerarlo como tal. Este punto es importante porque como veremos en las siguientes páginas, la mayoría de los gobiernos que tuvieron a su cargo la implementación del proceso de descentralización porteño ejercieron una gran tarea en términos de desconcentración, pero no tanto en términos de descentralización propiamente dicha.

Una vez aclarado este punto, también resulta importante remarcar que un punto de coincidencia en la mayor parte de la literatura sobre la descentralización es que se se plantea como un medio para alcanzar la democracia participativa. Esta relación es planteada desde una visión de los procesos de descentralización como favorecedores de la democratización en las sociedades, a partir de la proliferación de mecanismos de participación (Palma y Rufián, 1989). Cuando escribe sobre descentralización Hugo Cormick (2004) agrega que

“La descentralización parece generar expectativas en torno a estimular tanto la participación, como la capacidad de control de la sociedad sobre las acciones de los gobernantes. En segundo término, la idea de descentralización surge de la mano de cierta necesidad de la dirigencia política de relegitimar su relación con la sociedad, particularmente en lo que se refiere al alcance de la representación” (Cormick, 2004: 249)

Maria Mercedes Di Virgilio (2013) añade una cuestión importante sobre la participación ciudadana, y es que ésta, en su definición de políticas públicas, implica reconocer la articulación de una lógica de actuación individual y una colectiva en un ámbito público. Así, la participación implica la interacción con otros en una actividad pública y por lo

tanto trasciende el ámbito individual. En definitiva, la efectividad de la participación ciudadana depende de que las voluntades individuales se articulen en una acción colectiva y organizada y así adquieran un sentido de decisión colectiva.

Asimismo, los espacios de participación pueden ser promovidos a través de la convocatoria estatal y de la intervención en los espacios institucionales, o simplemente puede tratarse de acciones emanadas desde la propia sociedad civil que genera mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia (Alvarez y Enríquez, 2002). En este sentido, la incorporación de las Comunas al texto de la Constitución local traía incorporada una visión sobre un nuevo tipo de ciudadano participante, que interactúe y genere consensos a partir del acercamiento del Estado en un tercer nivel de gestión. Como se ve más adelante, en virtud de este espíritu se procuró crear un organismo que específicamente tenga la función de canalizar la opinión de los vecinos para trasladarla al gobierno comunal: El Consejo Consultivo Comunal (CCC).

2.2. Otros casos de descentralización en el mundo

A continuación mencionaremos dos casos donde se han efectuado políticas de descentralización del poder. Si bien el objetivo en esta tesis no es hacer un análisis comparativo, consideramos que son referencias útiles para pensar el caso porteño. El primero es una experiencia de nivel nacional: el vecino país de Uruguay, en tanto es un Estado unitario con su territorio dividido en 19 departamentos, que a partir de los años '90 definió un tercer nivel de gobierno dentro de estas jurisdicciones, los municipios. Este caso es importante no en cuanto al éxito de esta política en materia de fomento de la participación ciudadana, sino porque es un antecedente inmediato y cercano para nuestro análisis.

En segundo lugar analizamos el caso de la ciudad de Barcelona, de vital importancia para nuestro trabajo por el reconocido prestigio que esta experiencia tiene en comparación con otros procesos descentralizadores a lo largo del mundo.

2.2.1 El caso Uruguayo

En Uruguay la característica distintiva es que la descentralización fue una decisión política que se desplegó a nivel nacional. En los 19 Departamentos que conforman al país el gobierno es ejercido por un Poder Ejecutivo encabezado por un Intendente, y por un poder legislativo que está en manos de la Junta Departamental. El poder de estos Intendentes siempre fue muy territorial a pesar de no contar con fuertes atribuciones. Con la llegada del debate acerca de la Ley de Descentralización, su injerencia se vio vulnerada, principalmente porque este tercer nivel local absorbía varias de sus competencias y funciones. Esto es algo que las autoridades departamentales no ignoraban, y por este motivo intentaban dilatar el debate. En este sentido se dice que *“Con la reforma constitucional puesta en vigencia en 1997, se introduce por primera vez la facultad para incorporar el concepto descentralización en la normativa nacional, aunque tuvieron que pasar trece años para que la clase política decidiera implementarla”* (Magri, 2010: 86).

En el año 2007, el entonces Presidente Dr. Tabaré Vázquez presentó un proyecto para instaurar un tercer nivel de gobierno de índole local. Hasta el año de su sanción definitiva y reglamentación en el 2010, se trabajó mucho en decenas de borradores, por lo cual se lo considera un proyecto que fue procesado, bien asesorado y discutido. El problema residió en que por presiones políticas se reglamentó el marco normativo gubernamental y electoral a sólo tres meses del período electoral departamental. *“A pesar de que la forma de trabajo incluyó múltiples ámbitos de discusión y deliberación, consultas, asesoramiento técnico, instancias de negociación, al observar el tiempo que insumió el proceso de llegar a un proyecto de ley medianamente acordado se evidencia que en este tema no existían consensos ni claros defensores o detractores, sino múltiples visiones, expectativas y temores que atravesaban las fronteras partidarias”* (Ferla, González, Silva y Zuasnabar, 2016: 104).

De esta forma, quedaron aspectos a medio definir, como ejemplo inmediato la delimitación territorial fue en algunos casos confusa, donde además la ciudadanía no tuvo ninguna participación. El mapa dejó afuera a contingentes de población rural sin

este ámbito local de representación. Hoy en día hay áreas departamentales que están por fuera de este tercer nivel de gobierno y no pertenecen a ningún municipio.

Más allá de esto, a partir de esta Ley los Departamentos se dividieron en circunscripciones territoriales denominadas Municipios. La autoridad local es ejercida por el Concejo Municipal, configurando éste un tercer nivel de gobierno y de administración en su circunscripción. El Concejo Municipal es el órgano jerárquico del Gobierno Municipal, y está integrado por tres miembros titulares² que se eligen directamente distribuidos por el sistema de representación proporcional integral, y su régimen de suplencias es el mismo que el de las Juntas Departamentales. Está presidido por un miembro del Concejo Municipal -el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción- que se denomina Alcalde.

Las primeras elecciones municipales se convocaron para el día 9 de mayo de 2010, donde se designaron autoridades para 89 municipios. Partiendo de la base que sólo un porcentaje del electorado residía en jurisdicciones habilitadas para votar en las elecciones municipales por unos recortes en la posibilidad de constituir municipios en aquel año, Magri advierte que:

“Las últimas decisiones legales reglamentarias para habilitar el acto electoral local se tomaron en marzo de 2010, a solo dos meses del acto electoral. Esto dejó sin tiempo para informar y generar responsabilidad ciudadana a la población sobre la decisión de participar y elegir autoridades. La previa a la elección municipal comenzó a transcurrir en un clima de escaso interés por parte de los partidos y la sociedad” (Magri, 2010: 95).

A la falta de interés se le sumó, en primer lugar, que por excepción en aquel año se autorizó la no obligatoriedad del voto municipal, y en segundo lugar, la simultaneidad de elecciones locales y departamentales, que hicieron que las primeras perdieran cierta relevancia respecto a las segundas. Incluso los partidos políticos apostaron por las

² La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana establece que la Junta Departamental podrá determinar, antes de los 18 (dieciocho) meses previos a la siguiente elección departamental, su incremento a cinco miembros en aquellos Municipios de más de dos mil habitantes o a siete miembros cuando se trate de Municipios de más de cincuenta mil habitantes, o su circunscripción territorial supere los mil quinientos kilómetros cuadrados que incluyan múltiples localidades.

elecciones departamentales, influenciados por escenarios nacionales. Este hecho ilustra el carácter centralista de los partidos uruguayos, poco insertos en el flamante plano municipal.

En definitiva, ni la clase política ni el electorado acompañaron esta iniciativa con entusiasmo. Los ciudadanos no lograron congeniar o lograr una identificación con este nuevo nivel local. Incluso a primera vista no se entendía el beneficio que traía la figura del Municipio, era algo efímero. Esto se vio reflejado en las urnas, de manera que la abstención osciló entre el 7% en algunos municipios y 50% en otros, dependiendo esto de factores como la cantidad de candidatos y el nivel de competencia intra e inter partidaria. De todas formas, estos resultados sorprendieron, en especial en Montevideo y otras grandes ciudades ya que históricamente la participación electoral de la población es alta (Magri, 2010).

Más allá del deficiente debut de los municipios o alcaldías, se reconoce que su creación representó la voluntad política de impulsar la participación y la actividad democrática a nivel local, no sin la resistencia de los Intendentes Departamentales. Años más tarde, el número de alcaldías se extendió a 112, aunque todavía quedan áreas vacías.

A nivel institucional, hoy los municipios están gobernados por órganos colegiados de cinco miembros. El presidente del órgano recibe el nombre de Alcalde y los demás miembros el de concejales. Los miembros se eligen por voto directo de la ciudadanía en simultaneidad con la elección de los cargos Departamentales.

“Desde la visión de Alcaldes y Concejales, en los primeros años los gobiernos municipales han funcionado razonablemente bien. Esta percepción se nutre de los siguientes aspectos: han logrado sesionar con regularidad (semanalmente o quincenalmente); las decisiones las han tomado mayormente de forma colectiva (si bien en aproximadamente 10 % de los casos las decisiones las ha tomado el Alcalde unilateralmente)” (Ferla, González, Silva y Zuasnabar, 2016: 110).

Una cuestión relevante es que los Municipios no tienen presupuesto ni recursos fiscales propios, solo cuentan con los que les asignen el Estado y el Intendente del

Departamento en cuestión. Este aspecto los vuelve subordinados de la voluntad departamental y le resta autonomía al funcionamiento.

Para terminar, una paradoja: la ciudadanía sigue siendo la gran ausente en este proceso participativo. Sin dudas el camino es largo, donde queda mucho aún por trabajar. Lo que nos muestra este caso es primero, la resistencia y disputa por el poder es una posibilidad que se repite en torno a varios procesos de descentralización. Y segundo, que más allá de cualquier presión política, la descentralización pareciera ser inevitablemente un proceso progresivo y a largo plazo.

2.2.2 El caso de la ciudad de Barcelona

Hoy en día Barcelona es una ciudad modelo para los porteños en materia urbanística. Admiramos la reorganización de su estructura urbana, y nos inspira en especial el papel significativo que representa el espacio público en los frentes marítimos para el desarrollo económico, social y urbanístico de la ciudad costera hoy en día. Hasta el proyecto de nuestra flamante Villa Olímpica nos obligó a tomar nota sobre los puntos claves de la exitosa intervención barcelonesa en el tejido urbano de la ciudad. Pero, en este caso, representa un modelo interesante para mencionar por otro motivo: lograron exitosamente descentralizar y desconcentrar su gobierno y administración, a partir del trabajo colectivo y de la voluntad política de los gobernantes que impulsaron el proceso.

Actualmente el territorio municipal se divide en diez distritos, que son órganos de carácter representativo que involucran a diversos barrios. El espíritu de estos distritos es promover la participación ciudadana y la representación de los intereses de las diversas zonas y barrios del municipio. Cada distrito tiene una población promedio de 162.800 habitantes.

Sus órganos de gobierno son, en primer lugar, el Consejo de Distrito formado por quince consejeros elegidos por el Alcalde de Barcelona, de acuerdo a la designación por parte de los partidos políticos con representación en el Consejo Municipal que hayan obtenido un mínimo del 5% de los votos en el distrito correspondiente y en proporción a

los resultados electorales obtenidos en el distrito. Este Consejo es el encargado de aprobar el Programa de Actuación del Distrito. El Presidente de este órgano es elegido por el Alcalde, a propuesta del Consejo, y sus atribuciones específicas involucran la de convocar y presidir las sesiones del Consejo y elevar a los demás órganos municipales las propuestas del Consejo. Además, coexiste con una Comisión de Gobierno, un órgano colegiado formado por el Alcalde, los tenientes de Alcalde, los concejales municipales y los consejeros de distrito.

Por otra parte, entre las instancias de participación vecinal, además de las Comisiones de Trabajo y los Consejos Sectoriales creados para tratar políticas o cuestiones específicas, se creó el Consejo Ciudadano de Distrito, que está integrado por representantes de entidades y asociaciones, los Consejos Sectoriales del distrito y también por ciudadanos y ciudadanas de la población. Este órgano elabora recomendaciones y asesora al Consejo del Distrito en la definición de las grandes líneas de la política y gestión. Para que exista una comunicación relativamente periódica entre el Consejo del Distrito y la ciudadanía, se creó la Audiencia pública de Distrito, que debe ser convocada mínimamente cada dos meses.

Claudia Pereyra explica que *“En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña -cuya capital es la ciudad de Barcelona- encontramos una fuerte tradición en movimientos sociales que se remonta al siglo diecinueve, los cuales se desarrollaron con la industrialización y el crecimiento de las ciudades”* (Pereyra, 2011:2). Más allá de esto, el proceso de descentralización del Ayuntamiento de Barcelona comenzó en la década de los ‘70, camino que llevó muchos años y fue gradual. Fue durante los años finales de la dictadura que surgieron los primeros reclamos en un plano más local: hablamos del suelo, la vivienda, y los servicios, entre otros derechos. Años más tarde, ya recuperada la democracia en el país, las demandas a favor de la descentralización y la participación ciudadana se fortificaron y trasladaron de un plano regional a uno municipal (Pereyra, 2011). En este caso podría afirmarse que hay una fuerte vinculación entre la creciente demanda de descentralización y el fortalecimiento democrático, donde mayor participación retroalimenta la legitimidad del régimen de gobierno por involucramiento directo con la agenda de política pública vigente.

El Programa de Descentralización del Ayuntamiento de Barcelona comenzó en el año 1984. Este programa sentaba las grandes bases del proceso de descentralización, como la necesidad de una nueva división territorial, la organización política y administrativa de los distritos y la promoción de la participación ciudadana. Esta instancia fue de muy participativa, donde entre las distintas fuerzas políticas, organizaciones y vecinos definieron los límites de cada uno de los diez distritos. Al año siguiente se sancionó en el ámbito nacional la Ley 7/1985 de las “Bases del Régimen Local” que permitió a los municipios establecer unidades territoriales de gestión descentralizada, relativamente equilibradas en términos poblacionales y territoriales, con el objeto de mejorar la gestión local y facilitar la participación ciudadana.

La descentralización tuvo dos instancias: la primera, de corte administrativo, donde se estableció la necesidad de colocar una sede administrativa en cada distrito. En este sentido se dictaron las Normas Reguladoras de Ordenación de los Distritos y la Participación ciudadana, de origen municipal, en el año 1986. Estas normas fueron modificadas recién, en 2001. *“El proceso de descentralización continuó con el establecimiento de las funciones administrativas de los distritos: seguridad / cementerios / tráfico / bomberos / diseño y ejecución de los planes urbanísticos / monumentos históricos / protección del medio ambiente / mercados públicos y defensa del consumidor / servicios sociales / suministro eléctrico y agua / limpieza / cultura y deportes / gestión de escuelas. Estas mismas normas establecían la organización política de los distritos.”* (Pereyra, 2011:3). La segunda instancia del proceso fue de tipo política, donde se comenzó a hablar de la gestión y el futuro funcionamiento de la toma de decisiones, para una mayor injerencia o participación vecinal en los asuntos que les compete. Cuando se sancionó la Carta Municipal de Barcelona, en 1998, los diez distritos fueron reconocidos como gobierno local.

Los distritos cuentan con un presupuesto propio, un 15% del presupuesto anual del Ayuntamiento de Barcelona debe ser destinado a los mismos. Su modelo de administración de los servicios es gerencial, donde existe un Gerente de Distrito que debe implementar las directivas del Regidor del Distrito. Asimismo, todas las gerencias de los distintos distritos coordinan sus acciones de carácter técnico administrativas través del Comité Ejecutivo que está integrado por los Gerentes de Distrito y los

Gerentes Sectoriales del Ayuntamiento (CIPPEC, 2017). De esta forma, gestores y consejeros trabajan en conjunto con el fin de acercar el Estado hacia los barrios de Barcelona. *“La dinámica que se ha generado entre las dos figuras municipales no podía ser otra que de colaboración y de respeto mutuo por las tareas que le han sido asignadas”* (Ayuntamiento de Barcelona, 1999: 34).

Para Pereyra, la originalidad del modelo de Barcelona reside en la combinación de los procesos que se van conformando: entre ellos, la progresiva transferencia de competencias, el criterio de división territorial, la reorganización de los ámbitos de gobierno hacia una mayor capacidad normativa, programadora y coordinadora, la capacidad de que los ciudadanos puedan influir en el proceso de toma de decisiones y la mejora en la prestación de los servicios. También fue importante el papel de la sociedad civil en su reclamo a mayor participación ciudadana, y la victoria de sectores izquierdistas a fines de la década de los ‘70, quienes se identificaban con ideas descentralizadoras y pudieron entonces promover el proceso desde el Estado (Pereyra, 2011). Efectivamente, con sus limitaciones, este caso muestra que es posible una transferencia de poder de decisión hacia otros órganos subsidiarios, con una gestión participativa donde los ciudadanos tengan cierto involucramiento en la definición de prioridades, algo que inspiraría a nuestros Convencionales porteños para crear el título sexto de la Constitución, denominado Comunas.

CAPÍTULO 3 - EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS COMUNAS

3.1 Buenos Aires, Ciudad Autónoma

El camino a la autonomía porteña nos remonta varias decenas de años atrás. Los convencionales que sancionaron la Constitución Nacional de 1853, pensaron que sería conveniente separar la Ciudad de la provincia de Buenos Aires, y que esta dependa de la administración federal. Este deseo no se hizo efectivo hasta en 1880, cuando durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, se resolvió crear un distrito federal, sede de las autoridades nacionales -la Capital Federal-, así Buenos Aires es constituida en la capital de la República Argentina, y separada de la provincia homónima. De acuerdo con las condiciones entonces fijadas, la autoridad ejecutiva sobre la ciudad era directamente designada por el Presidente de la Nación. Entonces, antes de alcanzar el estatus de autónoma, la Ciudad de Buenos Aires era un territorio federal, y se encontraba bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. El poder Ejecutivo local era encabezado por un Intendente, que era un cargo designado directamente por el Presidente de la Nación. El Poder Legislativo era ejercido por un Consejo Deliberante de 60 miembros, electos por los vecinos de la Ciudad. Había, además, 14 consejos vecinales que correspondían a cada una de las 14 zonas en las que se dividía la ciudad. Cada consejo vecinal se conformaba por 9 vocales que eran electos por los vecinos de las respectivas zonas. La experiencia demostró que más allá de la existencia formal de dichos órganos, los consejos vecinales no tuvieron mucho éxito como canalizadores de la participación vecinal de cada zona, ni tampoco pudieron reflejar los intereses y la identidad de cada uno de los barrios de la ciudad.

Luego del pacto de Olivos, la reforma Constitucional de la Nación Argentina en 1994 le da a Buenos Aires el status de un distrito autónomo especial, obteniendo las mismas atribuciones que las 23 provincias que conforman el territorio argentino. Finalmente, el debate sobre la autonomía de Buenos Aires se daba en el seno de la Convención Constituyente de 1994. El resultado fue el artículo N° 129 de la Constitución Nacional, que profesa:

“Artículo 129.- 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.”

Este artículo permitió reconocer a los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires el derecho a elegir a sus autoridades, a tener su propia Constitución y a ser juzgados por sus propios jueces. A raíz de la nueva Constitución Nacional se consolida una ciudad que no es una provincia y tampoco un municipio, sino una Ciudad Autónoma con facultades de legislación y jurisdicción, similares a las provincias, pero con la particularidad de además ser la capital de la República Argentina. Félix Vicente Lonigro dice al respecto que:

“Obsérvese que el primer párrafo del artículo 129 de la Ley Suprema, pretende definir la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires estableciendo cuáles son sus órganos de gobierno: un órgano legislativo (facultades de legislación), jueces (facultades de jurisdicción), un ejecutivo (jefe de gobierno) y un Estatuto que organice el funcionamiento institucional de la Ciudad (algo parecido a una Constitución). Sin embargo ello no es suficiente, porque no sólo no se define el grado de autonomía de la Ciudad, sino que ni siquiera se le asigna autonomía concreta. En efecto, el texto constitucional la define como “autónoma”, pero no dice sobre qué atribuciones, esos órganos mencionados, dictarán sus normas”.

Y agrega:

“De cualquier manera, la sola consagración de la autonomía porteña por parte del constituyente nacional, nos permite afirmar que el territorio de la Ciudad de Buenos Aires ya no pertenece a la provincia del mismo nombre, ya

que se ha constituido como una unidad federativa más, y por lo tanto, si el día de mañana la Capital Federal se trasladara a otro punto del país, la Ciudad permanecería separada de la provincia a la que originariamente perteneció”
(Lonigro, 2012).

Es decir, el status institucional de la Ciudad de Buenos Aires es realmente original, hecho que por supuesto ha despertado inquietudes y generado innumerables debates sobre su naturaleza. Hablamos de un distrito que posee las características de una provincia, pero que en realidad no lo es porque considerarla como tal supondría desconocer el sistema Constitucional Argentino (Rosatti, 2004). Si la Constitución Nacional le hubiera querido dar el rango de “provincia”, hubiese bastado con aclarar que la Ciudad de Buenos Aires debe ser considerada como una provincia más, con todos los derechos y obligaciones que ellas tienen (Lonigro, 2012). También queda desechado que la ciudad es un municipio de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional (Artículos N° 5 y N° 123). No hay municipios que tengan Senadores y/o Diputados en el Congreso Nacional. Finalmente, tampoco es una Ciudad- Estado porque no es aplicable a nuestro status jurídico actual (Rosatti, 2004).

El actual Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Dr. en Ciencias Jurídicas y Sociales Horacio Rosatti afirma que a partir de la reforma constitucional nacional de 1994 la ciudad de Buenos Aires tiene el status de “Ciudad Constitucional Federada”, en tanto categoría novedosa para nuestro sistema jurídico e incomparable con definiciones tradicionales. Es “Ciudad” por sus características demográficas, “Constitucional” porque es designada por su nombre en la Constitución, y “Federada” por integrar el sistema federativo argentino (Rosatti, 2004).

Más allá de su status, es innegable la reivindicación que significó para la Ciudad de Buenos Aires el reconocimiento de su autonomía, transformándose en un punto de partida para que esta histórica ciudad-puerto consolide su democracia interna con la elección de su propio gobierno y facultades de legislación y jurisdicción. Hoy, a 25 años de la consagración de la autonomía local, tenemos deudas pendientes por saldar como el traspaso de la justicia y sus órganos correspondientes, y la transferencia del puerto de la Ciudad de Buenos Aires a su jurisdicción, debates que se están dando hoy en día y que sin dudas serán acordados en un mediano o largo plazo.

3.2 Elaboración de la Constitución de la ciudad y debates sobre la descentralización del poder

Luego de la reforma constitucional de 1994, el 21 de diciembre de 1995 el Congreso Nacional sancionó la ley 24.620, llamada ley Snopak, que permitía la elección de un Jefe de Gobierno y Vicejefe de Gobierno y de 60 representantes que elaborarían la Constitución de la Ciudad. Así, en 1996, se eligió al primer Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al mismo tiempo que se inauguró un proceso donde las instituciones de gobierno de la ciudad fueron establecidas por una Convención Constituyente, que sancionó en ese mismo año la Constitución de la Ciudad Autónoma. Uno de los espíritus más reivindicados en la elaboración de la Carta Magna fue el necesario carácter participativo en la organización política de la Ciudad.

Después de la elección del 30 de junio, el 19 de septiembre de ese año la Convención Constituyente comenzó a trabajar sobre los proyectos de la Comisión de Descentralización y Participación ciudadana³, en torno a la definición de las futuras Comunas o Alcaldías, y el diseño en líneas generales del modelo de descentralización política para la ciudad. El escenario de debate estaba conformado por un Partido Justicialista debilitado, cuyo poder había sido quitado por el FREPASO y la UCR⁴. De acuerdo a lo establecido en el artículo N° 30 del Reglamento de la Convención Constituyente, los convencionales se organizaron en 4 bloques que representaron los partidos políticos, alianzas y frentes que habían concurrido a las elecciones: El Frente País Solidario (FREPASO), La Unión Cívica Radical (UCR), El Partido Justicialista (PJ) y el Frente Nueva Dirigencia. La presidencia de la Asamblea Constituyente fue asumida por Graciela Fernández Meijide (FREPASO).

El sector político que decidió incluir la creación de Comunas en la Constitución local estaba dominado por el FREPASO. El clima de debate estatuyente giraba en torno a un consenso general en cuanto a la necesidad de plasmar la descentralización en la letra de la Carta Orgánica, no obstante existían dos puntos de conflicto: el alcance y las

³ La convención constituyente comenzó a trabajar los borradores de la Constitución Porteña en julio de ese año.

⁴ Hasta la reforma constitucional argentina de 1994 la intendencia municipal era designada por el Poder Ejecutivo Nacional. Quien había sido designado último Intendente de la ciudad fue Jorge Domínguez (PJ), quien ejerció su mandato desde el 5 de septiembre de 1994 al 6 de agosto de 1996.

atribuciones de las Comunas, y la cantidad y los límites de nuevos distritos a crear. El partido entonces oficialista (UCR) se dividió en dos corrientes: Una que promovía la descentralización administrativa y territorial - lo que denominamos desconcentración-, pero no la política -competencias de gestión- por los peligros que la dispersión de poder generaría. La otra corriente enfatizaba en la necesidad de una descentralización que contemplara los tres aspectos. Así también lo pensaron los restantes bloques. Luego de largas negociaciones la disputa al interior del bloque radical cedió. En cuanto a la cantidad de nuevos distritos, el punto de conflicto parecía no estar relacionado con la cantidad de Comunas sino más bien con intereses partidarios (Dufour, 1999). La distorsión del debate y la necesidad de avanzar en consensos respecto a la descentralización porteña hicieron que el resultado final del trabajo postergue ésta y otras cuestiones de modalidad para el debate de la futura Legislatura Porteña en una sanción de Ley Orgánica de Comunas.

El resultado concreto de la discusión de la comisión de Descentralización fueron tres Dictámenes, uno en mayoría y dos en minoría. Uno de los dictámenes de minoría planteaba un modelo que creaba entre siete y diez alcaldías, que estarían gobernadas por un Alcalde propuesto por la Jefatura de Gobierno y acordado por la Legislatura, y por un consejo zonal integrado por siete miembros elegidos mediante voto directo (Salvatelli, 2011). Al respecto, el convencional Juan Manuel Arnedo Barreiro (PJ) fundamentaba esta propuesta diciendo:

“Lo que intentamos fue desarrollar un esquema que permitiera la creación de unidades de gestión más pequeñas, que distribuyera competencias y atribuciones hacia las unidades de gestión local: un escenario propicio donde los vecinos pudieran participar, pudieran involucrarse con la ciudad, considerar a la ciudad como propia” (Juan Manuel Arnedo Barreiro, diario de sesiones: 130).

El segundo dictamen de minoría también creaba alcaldías, ya que no compartían el concepto de Comuna, en palabras del Convencional Arguello (Nueva Dirigencia⁵) *“por ser extraño a nuestra historia”*, -en referencia a las Comunas de París y la brutal represión a la rebelión-. Estas alcaldías serían gobernadas por una junta de cinco

⁵ Nueva Dirigencia fue un frente de afiliación peronista, integrado por Enrique Rodríguez, Patricia Bullrich, Antonio Brailovsky, Víctor Santa María, y presidido por Jorge M. Argüello.

miembros más un Alcalde, todos elegidos de forma directa con criterios de representación proporcional⁶, y estipulaba su competencia para aquellos asuntos primordiales para los barrios de la ciudad. Por otra parte, estas alcaldías podrían percibir tasas y/o contribuciones autorizadas por la Legislatura, incorporando un régimen de coparticipación de estos recursos en una especie de Fondo de Reparación Histórica.

Finalmente, el dictamen de mayoría, que fue sancionado y luego incorporado a la Constitución porteña en su Título Sexto, creó la figura institucional de las Comunas, como “*unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial*”. (Art. N° 127 Constitución de la Ciudad). Entre sus funciones se encuentran la de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva del mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes, elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo y la administración de su patrimonio, y de manera concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia (Art. N° 128 de la Constitución de la Ciudad),

El gobierno de las Comunas está definido por el artículo N° 130, que establece que cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal sería presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos.

Finalmente, se establece que cada Comuna debía contar con un organismo consultivo de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. El consejo estaría integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales y otras formas de organización.⁷. Este organismo es creado para asegurar la participación vecinal como uno de los ejes del proceso de descentralización. En este sentido, “*Todo el diseño de instituciones participativas que prevé la Constitución - entre las cuales las Comunas ocupan un rol preponderante- presupone*

⁶ Con un sistema abierto de preferencias y tachas.

⁷ Según el art N° 131 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

un nuevo tipo de ciudadano, activo, participante, crítico, que se diferencia del ciudadano tradicional, aquel que sólo se afirma, mediante demandas aisladas o que apenas ejerce su ciudadanía en ocasión del voto o por medio de revueltas aisladas e imponentes” (Salvatelli y Scheibler, 2016: 1278). En este sentido, *“Las Comunas son portavoces del mandato popular de los residentes en ellas, no limitan su actuación al fin público que justifica la creación de un típico ente descentralizado de la Administración. Deben gestionar el interés público local como un nuevo nivel de gobierno distinto y limitado al ámbito territorial. Ejercen gobierno a nivel local.”* (Salvatelli y Scheibler, 2016: 1276).

Esta idea se encuentra muy plasmada en cada uno de los discursos de los Convencionales Constituyentes al momento de definir la creación de las Comunas, haciendo siempre hincapié en la participación de la sociedad civil como factor clave en el fortalecimiento de la democracia, en un contexto de una sociedad que iba complejizándose y donde la vinculación gobierno- vecino era cada vez más distante. En definitiva, más allá de dinamizar trámites o estimular la participación de los vecinos, y lograr una descentralización del gigante aparato burocrático del Gobierno de la Ciudad, las Comunas también serían un elemento importante para achicar la brecha entre ciudadanos y gobernantes y generar mayor legitimidad a aquel entonces renaciente período democrático.

Finalmente, y como dijimos, ésta y otras discusiones quedaron relegadas a la futura discusión en un proyecto de Ley de creación de las Comunas. Recopilando, las Comunas así aparecen como unidades territoriales, que no funcionan ni deben confundirse con municipios, sino que son más bien unidades de gestión administrativa y participación zonal. Los límites y la cantidad de distritos fueron dimensiones que no reunieron un consenso que permitiera dejar asentada una posición concreta del cuerpo estatuyente. Como veremos más adelante, estos desacuerdos -y tantos otros- continuarían hasta el último momento de la discusión de la ley.

3.3 El rol de los Ejecutivos hasta la sanción de la ley

Luego de la sanción de la Carta Magna, el proceso descentralizador tuvo idas y vueltas que demoraron la decisión política de encarar el debate legislativo para configurar los nuevos distritos comunales. Una recopilación histórica muestra a primera vista que fue la misma coyuntura política, económica y social la que fue reconfigurando el mapa de prioridades de gestión por un lado, y de acuerdos partidarios por el otro, por sobre todo a partir del estallido de la crisis a finales del año 2001. A raíz de este punto de quiebre se intensificó la participación ciudadana, con involucramiento directo de aquellos ciudadanos que quizás nunca tuvieron la necesidad de hacer sentir un reclamo o inquietud. Sin embargo, esta participación no fue canalizada institucionalmente, más bien todo lo contrario. El histórico “*que se vayan todos*” es la frase que mejor describe el descontento que predominaba en las calles. Un reclamo que se extendía a lo largo de toda la República Argentina, pero que se hacía sentir mucho más aún en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, las elecciones de 2003 mostraron un bajo número de votos en blanco, que no llegó a alcanzar el 1%. En un mismo sentido el voto nulo fue del 2%, razón por la cual hablamos de total de 3% de votos no positivos. Los números dan cuenta de que la crisis de representatividad había mermado respecto a las elecciones legislativas de 2001, donde la suma entre votos anulados y blanco llegaba al 22,6%. Uno de los principales legados que quedó de esta situación de crisis fue la mayor demanda de participación ciudadana por parte de la población. Carlos Wilkison, representante del movimiento comunero recuerda “*Muchos vecinos queríamos participar de las asambleas barriales de 2001, ahí descubrimos que en la Constitución porteña había un título sexto que se llamaba Comunas que tenía que ver mucho con lo que nosotros veníamos pidiendo y planteando.*” (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

Dicho esto, es necesario para este trabajo mencionar el proceso histórico de cómo se fueron dando algunos sucesos que llevaron a la sanción de la Ley y su posterior reglamentación. Al respecto cabe mencionar que sólo tomaremos los más relevantes en virtud de nuestras variables de investigación. Comenzamos este recorrido en el año 1996, con la primer elección a Jefe de Gobierno de la Ciudad. Ese mismo 30 de junio se eligieron los representantes constituyentes que dictarían la nueva Constitución porteña. En esos comicios, el radical Fernando De la Rúa alcanzó el cargo con el 40% de los

votos, contra el candidato peronista Jorge Domínguez⁸. Esta elección determinó, primero, el traspaso del poder local de manos peronistas a manos radicales, y segundo, una derrota del PJ también en la conformación de la Convención Constituyente,⁹ aplastado por el FREPASO y la UCR.

Una de las primeras medidas que implementó De la Rúa en el año 1996 para cumplir con la nueva figura de las Comunas, fue la de crear Centros de Gestión y Participación (CGP) en los lugares donde funcionaban los anteriores Consejos Vecinales, además de disponer la elaboración del Plan Ciudad y un Programa de Descentralización Administrativa¹⁰. En este mismo año crea la Subsecretaría de Descentralización y su estructura organizativa¹¹. Otras medidas de la gestión de De la Rúa y su sucesor Enrique Olivera¹² involucraron la creación del cuerpo de Delegados Comunales y la aprobación de estructura organizativa para algunos CGP's, donde se ofrecerían servicios vinculados al desarrollo y mantenimiento barrial, desarrollo social y cultural -servicio para la juventud, servicio social zonal-, e información y atención a los vecinos -registro civil, rentas, defensa al consumidor-¹³.

Como corolario de estos Decretos de gobierno, en el año 2000 Olivera presentó ante el Poder Legislativo la Ley de creación de Comunas, pero sin lograr obtener consenso en el recinto para su tratamiento. En este sentido cabe recordar que en la nueva Carta Magna de la Ciudad Autónoma se preveía el plazo de cinco años para que se sancionara la Ley de creación de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. En la cláusula transitoria N° 17 de la Constitución se establecía como fecha máxima para su implementación el día 1 de octubre de 2001. También se disponía que hasta la primera elección de los miembros de la Junta Comunal el Poder Ejecutivo de la Ciudad debía adoptar medidas que faciliten la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización. A pesar de estos plazos, con el pasar de los años se plantearon

⁸ Quien hasta entonces fue el (último) Intendente de la ciudad pre-autónoma.

⁹ En julio de 1996 la Asamblea Estatuyente inició sus labores. Un par de meses después, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionó, específicamente el 1° de octubre de 1996.

¹⁰ Decreto N° 13/GCBA/96

¹¹ Decreto N° 213/GCBA/96

¹² Una vez que De la Rúa fue electo Presidente de la Nación Argentina en el año 1999, tomó su cargo Enrique Olivera hasta terminar el mandato (en agosto del año 2000).

¹³ Decreto N° 1958/GCBA/98.

diversos debates sobre la descentralización y lo que deberían ser las nuevas Comunas porteñas, pero sin obtener un consenso que permitiera sancionar una Ley al respecto.

El 7 de agosto del año 2000 asume Aníbal Ibarra (FREPASO) como Jefe de Gobierno, elegido por la fórmula ALIANZA con el 49,4% de los votos. Entre las primeras medidas tomadas por Ibarra se destaca una reforma organizativa del Poder Ejecutivo¹⁴, donde se suprime la Subsecretaría de Descentralización.

3.4 La Ley de Comunas en marcha

Dentro del frente de gobierno Alianza comenzaron a generarse disputas en torno a la definición del carácter de las futuras Comunas de la ciudad. Las cuestiones más polémicas tenían que ver con la cantidad de Comunas y las atribuciones de los futuros gobiernos comunales¹⁵. Este tira y afloje tenía como protagonistas al Jefe de Gobierno (FREPASO) y a su socio en el frente Alianza, la UCR¹⁶. Más allá de las posturas sobre diferentes aspectos de las comunas, los segundos pregonaban por la rápida sanción de la Ley, mientras para Ibarra esto significaba un pretexto para buscar cargos políticos.

La inactividad Legislativa ante la obligación de sancionar la Ley de Comunas derivó en una presentación judicial de un particular en el año 2001¹⁷, año en el que se vencía el plazo para la implementación de éstas. El resultado fue un fallo que ordenó a la Legislatura Porteña cumplir con el mandato constitucional. En caso de no sancionarse el Jefe de Gobierno debía convocar a votar por los jefes comunales dentro de las jurisdicciones de los actuales Centros de Gestión y Participación (CGP)¹⁸. Sandra Dosch, entonces presidenta de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura, manifestó que el desacuerdo que complicaría la Ley de Comunas tenía que ver con la cantidad de alcaldías que se crearían y la cantidad de

¹⁴ A través del Decreto N° 179/GCBA/02.

¹⁵ Ver “El gobierno porteño: pulseada por la division de la ciudad en comunas”. *Clarín*. 17 de enero de 2001

¹⁶ A los pedidos del partido radical se le sumaban los de los bloques de Encuentro por la ciudad y País.

¹⁷ Expediente N° 3586/2001 “García Elorrio, Javier María C/GCBA y otro/s amparo.

¹⁸ “Ver “Los diputados quieren las comunas, pero no a Cataldo”. *Noticias Urbanas*. 18 de noviembre de 2002.

consejeros que debían conducirlos. Por su parte, el Jefe de Gobierno mantenía su postura, cuestionando el número de siete consejeros porque para él crearía una estructura burocrática demasiado grande. *"Debemos ser más ejecutivos y más eficaces"*, dijo en noviembre de 2002 a un diario local, y agregó que *"ahí metió la cola el aparato político para lograr siete cargos por Comuna, creciendo en una burocracia que va a pagar la gente con su dinero"* (Noticias Urbanas, 19 de noviembre de 2002).

Lo cierto es que los diputados que querían posponer la discusión sobre la LOCCABA eran muchos y de diferentes partidos políticos. La explicación a esto se encontraba en el fuerte sacudón que implicó la crisis de 2001. El impacto de ésta definió un reordenamiento de prioridades políticas y económicas, que no tenía en cuenta la creación de las Comunas en el corto plazo.

Un punto a favor del proceso de descentralización, y específicamente respecto a la participación ciudadana fue la puesta en funcionamiento del Presupuesto Participativo (PP), un proceso contemplado en el Art. N° 52 de la Constitución de la Ciudad. Como veremos en el próximo capítulo, esta instancia fue creada para el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones. La decisión de poner en marcha este programa también puede explicarse desde el contexto de crisis económica e institucional, donde el Gobierno de la Ciudad tomó la decisión de generar legitimidad para hacer frente a una situación de incertidumbre y desconfianza a la clase política argentina. De todas maneras es importante aclarar que el Presupuesto Participativo recogía las preferencias de los vecinos respecto a cuestiones puntuales o barriales pero para el presupuesto total de la Ciudad, ya que al no haber Ley de Comunas estos nuevos sub-districtos no estaban creados. Esta iniciativa finalmente no prosperó porque la participación de los vecinos fue decayendo ante la falta de respuestas a sus sugerencias¹⁹.

En el 2002 se produjo un quiebre en el frente ALIANZA, quedando la UCR y el FREPASO divididos en bloques diferentes (Olivieri Alberti, 2011). Posteriormente, Aníbal Ibarra anunció una reforma de la Constitución de la Ciudad que modificaba la composición de las Juntas Comunales (*Diario Página 12*, 20 de noviembre de 2002). La

¹⁹ Ver mayores detalles en el capítulo 4

intención del mandatario era dejar que una sola persona gobierne las Comunas. Paralelamente, desde la Legislatura, su propio bloque comenzó a trabajar para que hasta tanto no se sancione la Ley de Comunas, los porteños puedan elegir al menos a los directores de los dieciséis CGP. Finalmente ambas iniciativas quedaron trucas y no prosperaron.

Unos meses antes, en mayo de 2002, varios actores sociales interesados en el proceso descentralizador se nuclearon en torno a una “*Red de vecinos de Buenos Aires*” con el fin de impulsar el cumplimiento del Título VI - COMUNAS de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, demandando a los Poderes Ejecutivo y Legislativo la sanción e implementación de una Ley de Comunas. Este movimiento realizó varios actos, incluso en octubre de 2003 uno frente a la Legislatura Porteña - lo llamaron “el Tortazo” porque se cumplía un nuevo aniversario de incumplimiento de lo previsto por la Constitución respecto a la sanción de la LOCCABA-.

Cuando Ibarra es reelecto por el frente “Fuerza Porteña²⁰” y asume su segundo mandato en diciembre de 2003,²¹ su posición frente al avance de las Comunas comienza a mermar, esto puede observarse en la modificación de la estructura organizativa de su gabinete de gobierno. Descentralización y Participación Ciudadana adquiere el rango de Secretaría con Subsecretarías a su cargo, y los CGP pasaron a la órbita de ésta última. A partir de éste período comenzó una progresiva pérdida de apoyo al Jefe de Gobierno, que se acentuó a principios de 2005. Este contexto coincide y es coherente con una creciente fragmentación de bloques en el cuerpo de la Legislatura.

Fue recién a partir del 11 de febrero de 2004 que se comenzaron a convocar múltiples reuniones de diputados/as en la Legislatura Porteña para establecer la metodología de trabajo de tratamiento de la LOCCABA. En aquel entonces se definió como prioritario no sólo un consenso entre los bloques legislativos del recinto, sino también con la sociedad civil. En este sentido, se procuró la construcción de un proyecto que cuente con el aporte de ideas fuerza, opiniones, recomendaciones y sugerencias de los vecinos

²⁰ Fuerza Porteña es un espacio de centroizquierda que se conformó con Frente Grande, el ARI, el Socialismo, la CTA y dirigentes peronistas afines a Néstor Kirchner como Juliana Marino y Daniel Filmus.

²¹ Mandato que comenzó el 10 de diciembre de 2003, luego de ganar en segunda vuelta ante la fórmula Macri-Larreta (Compromiso para el cambio) por el 53,5% de los votos.

y asociaciones vecinales, para que el resultado sea fructífero, pero además sea lo más legítimo posible. Para la politóloga Alicia Olivieri Alberti²², fue la presencia del aliado Roy Cortina como flamante presidente de la Comisión de Descentralización y la de Héctor Capaccioli como nuevo Secretario de Descentralización, sumada la presión judicial y la presión vecinal la que generó un punto de inflexión que permitió abrir el debate de una vez casi tres años más tarde de vencido el plazo estipulado por la Carta Magna.

“Una vuelta nos convoca Roy Cortina para pedir que apoyemos una ley de Comunas que prácticamente tenía dos artículos. Obviamente nos opusimos totalmente. Cuando se renovó la mitad de la cámara, como él seguía, pidió ser presidente de la Comisión de Descentralización cuando no la quería nadie. Ahí se vuelve a poner en contacto con nosotros. Efectivamente se hizo y estuvo muy bien, se recogieron muchísimas ideas que después se procesaron” (Entrevista a Carlos Wilkinson, 2019).

Este proceso consensuado de sanción de la Ley de Comunas se inició formalmente en la sesión del 15 de abril de 2004, donde se debatieron los expedientes 264-D-2004, de los diputados Daniel Betti (Del Sur²³) y Sergio Molina (Del Sur), y 273-D-2004 de autoría de los/as Diputados/as Roy Cortina (Partido Socialista), Rodrigo Herrera Bravo (Frente Compromiso para el Cambio²⁴), Paula Bertol (Frente Compromiso para el Cambio), Marina Pérez (Partido de la Ciudad), Alicia Bello (Frente Compromiso para el Cambio), Fernando Cantero (ARI²⁵), Ariel Schifrin (Confluencia²⁶) y María Estenssoro (Plural²⁷);

²² Lic. en Ciencia Política, Especialista en Administración Financiera del Sector Público y Magíster en Administración Pública. Docente universitaria de administración pública y ciencia política en carreras de grado y posgrado.

²³ Bloque de inclinación izquierdista.

²⁴ Compromiso para el Cambio fue en sus principios una alianza electoral establecida en la Ciudad de Buenos Aires en junio de 2003, integrada por los partidos Justicialista, Federal, Autonomista, Demócrata, Acción por la República y Demócrata Progresista. Este frente sostuvo la candidatura de Mauricio Macri para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En el año 2005 se transformó en un partido político argentino reconocido legalmente. Finalmente, en el año 2008 cambió su nombre a Propuesta Republicana (PRO), nombre que preserva al día de hoy.

²⁵ El frente ARI (Argentinos por una República de Iguales) se conformó en 2000 con sectores disidentes de la Alianza. Comenzó siendo un bloque parlamentario y luego una alianza electoral a los efectos de presentarse en la elección parlamentaria del año 2001. En 2002, la entonces diputada nacional Elisa Carrió lideró una línea interna de la Alianza ARI con el fin de crear un partido político, con las mismas iniciales, llamado Afirmación para una República Igualitaria. Carrió fue referente de este partido hasta que se desafilió en el año 2006.

²⁶ Partido que tenía como referentes en aquel entonces a Ariel Schifrin y Milcíades Floreal Arturo Peña, ex integrantes del FREPASO.

convergidos todos en dos despachos de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana por los cuales se promovía el debate y la participación popular en el tratamiento de los contenidos básicos de la Ley de Comunas. La diferencia entre el Despacho de Mayoría y el de Minoría básicamente reside en lo que en el recinto denominaban “una palabrita”: el carácter vinculante de las recomendaciones efectuadas por los vecinos en las asambleas. El Diputado Cortina sostenía que había un impedimento de tipo constitucional para que figure la palabra “vinculante”, ya que ésta disponía de manera genérica la imposibilidad de delegar sus atribuciones, ni en los otros poderes ni en un conjunto de ciudadanos (Art. N° 84 de la Constitución de la Ciudad). Más allá de esta discrepancia, el compromiso individual de los legisladores involucrados para con la sanción de la Ley quedó plasmado en los dos despachos. En los considerandos del Despacho de Mayoría se dejó en claro que *“Los mecanismos de participación existentes no son suficientes y deben adecuarse, difundirse y complementarse con otros nuevos que permitan que cada uno de los habitantes de la Ciudad pueda hacer su aporte al diseño de la ley”*, y agrega *“el presente proyecto de resolución pretende expresar el compromiso de esta Legislatura de no sancionar ninguna Ley de Comunas sobre la base de proyectos presentados o que pudieran presentarse, hasta tanto la real participación popular de los vecinos de los distintos barrios de la Ciudad establezcan las ideas fuerza y los contenidos básicos de la Ley”* (Despacho N° 58-04, 2004).

De esta manera se aprobó la Resolución que establecía el tratamiento a la Ley de Comunas durante el transcurso del corriente año y la meta de aprobarla con anterioridad a la sanción de la ley de Presupuesto de Gastos y Recursos para el ejercicio 2005, promoviendo por intermedio de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, un efectivo debate entre la población, y posibilitando la real participación popular de los vecinos en forma individual y a través de sus organizaciones en la elaboración de la futura Ley. Roy Cortina es una figura que en este contexto toma gran relevancia porque fue también Convencional Constituyente de la Constitución de la Ciudad²⁸, transformándolo en uno de las pocas personas que acompañaron desde cerca el proceso de gestación de las Comunas de Buenos Aires. En su discurso en el recinto

²⁷ Espacio opositor al Ibarismo que tenía como referente a María Eugenia Estenssoro.

²⁸ Aunque de todas maneras no formó parte de la comisión de descentralización y participación ciudadana de la Asamblea Constituyente.

sobre el tratamiento del Proyecto de Resolución, presenta un esquema bastante consolidado sobre el funcionamiento de las asambleas vecinales:

“Se trata de un cronograma de visitas a los 47 barrios porteños, en reuniones que se realizan todos los lunes y miércoles, de 19 a 22 y 30 horas, en colegios y escuelas públicas ubicados estratégicamente, desde el punto de vista del territorio de cada uno de los barrios (...) Todo queda registrado, ya que grabamos o contamos con la generosa colaboración del Cuerpo de Taquígrafos. A su vez, contamos con la ayuda de los facilitadores de la comisión, que hacen una síntesis de todo lo dicho. Al día siguiente, un representante vecinal y el director de la comisión suscriben un acta en la que se va acumulando todo lo dicho por las organizaciones vecinales, por los vecinos y por los legisladores. Luego, apenas comienza la reunión siguiente, se entrega una copia a cada vecino. Todo esto se va a publicar en la página de Internet de la Legislatura. También tenemos la idea de hacer una publicación que llegará a las más de 3.500 organizaciones y asambleas populares de la Ciudad de Buenos Aires, para que todo el mundo sepa lo que dijo cada uno de los legisladores, de los técnicos, de los miembros del Poder Ejecutivo que han colaborado y, fundamentalmente, de las organizaciones de vecinos. Se trabaja sobre cinco ejes temáticos o ideas fuerza que propusieron las organizaciones: el marco legal, el presupuesto, la organización y el gobierno comunal, las competencias y la territorialidad”. (Diputado Cortina, Versión Taquigráfica del 30 noviembre de 2004, Legislatura Porteña : 77).

Los diputados directamente involucrados en el proceso de elaboración de ideas fuerza fueron 18 de los 60 que conformaban el cuerpo colegiado de la Legislatura Porteña²⁹. Desde ya este trabajo se extiende a los asesores de cada uno de estos legisladores que también fueron protagonistas y partícipes de la elaboración y procesamiento de cada idea, y a los directores, trabajadores y colaboradores de las comisiones de Descentralización y Participación Ciudadana y Asuntos Constitucionales, que debieron elaborar y modificar decenas de borradores, además de ayudar en la tarea de compatibilizar y equilibrar perspectivas diferentes sobre un mismo tema.

²⁹ Se trata de los diputados y diputadas Baltroc, Bello, Betti, Bidonde, Ferrero, Tomás y Rubén Devoto, Estenssoro, Ferreño, Herrera Bravo, La Ruffa, Melillo, Molina, Milcíades Peña, Pérez, Polimeni y Schifrin.

En el proceso de elaboración de la Ley se convocaron 47 reuniones barriales, donde unas 700 organizaciones tuvieron una participación activa en este proceso. *“Hubo 7 mil personas sin repetirse, al ritmo de dos reuniones por semana. Eran reuniones muy variadas, podían ser 30 personas o 500”*. (Entrevista a Roy Cortina, 2019). Como etapa final, se conformó la Comisión Sistematizadora y Sintetizadora de las ideas fuerza de la Ley de Comunas integrada por aproximadamente 50 representantes de distintas organizaciones barriales y los integrantes de las comisiones de Descentralización y Asuntos Constitucionales. Dicha comisión realizó 4 reuniones plenarias, de las cuales surgió un documento final con las propuestas elaboradas por los vecinos. Finalmente, la comisión Sintetizadora redactó un despacho consensuado que fue terminado en noviembre del año 2004 y enviado al recinto para su tratamiento. Asimismo se elaboraron grabaciones y actas de todas estas reuniones para que queden registradas históricamente.

Básicamente ésta fue la forma en la que la Comisión de Descentralización de la Legislatura Porteña “salió la calle” a recorrer los distintos barrios para escuchar las propuestas de los vecinos. *“Red de vecinos de Buenos Aires tenía vecinos en casi todos los barrios. Roy cortina hablaba con las escuelas y ahí todos nosotros movíamos nuestros contactos para difundir las reuniones”* (Entrevista a Carlos Wilkinson, 2019). Desde la Presidencia de la Comisión de Descentralización se dijo que esto enriqueció el proceso de redacción porque muchas de las ideas propuestas por los vecinos finalmente desembocaron en artículos o ideas fuerza que se tomaron en cuenta para la redacción final del proyecto (Entrevista a Roy Cortina, 2019). Sin embargo, no todos tenían la misma impresión al respecto. En la sesión de tratamiento en general de la LOCCABA³⁰, en noviembre de 2004, el Diputado Vega de izquierda (Autodeterminación y Libertad³¹) planteó que la enorme mayoría de la población desconocía el tema, al punto que la gente no sabía de qué se trata el tema de las Comunas.

³⁰ Al ser un Poder Legislativo unicameral, algunos proyectos de ley referidos a alguno de los temas del art. 89 de la Constitución de la Ciudad deben pasar dos veces por la Legislatura Porteña, con una convocatoria a audiencia pública en el período entre su sanción en primera lectura y el comienzo de tratamiento en segunda lectura.

³¹ Autodeterminación y Libertad es un partido político argentino de izquierda fundado en el año 2001 por el ex diputado nacional Luis Zamora.

“Afirman que desde el gobierno no se ha instrumentado alguna campaña de información para generar la participación general de la población. En esas 46 reuniones participaron entre 5.500 y 7.000 vecinos; es decir, unos 150 participantes por reunión. Pero si a eso le descontamos los punteros políticos, los diputados y sus asesores, la gente que trabaja en los CGP, ¿cuánto nos queda? Nos queda una inmensa minoría. Y me remito a lo que dicen los propios vecinos.”(Diputado Vega, Versión Taquigráfica del 30 noviembre de 2004, Legislatura Porteña: 48)

Ese 30 de noviembre de 2004 se aprobó el proyecto de Ley en general, pero no en particular ya que no se contaba con los consensos necesarios en puntos determinantes tales como la cantidad de Comunas, la delimitación del territorio, el cupo femenino, y debates de índole presupuestaria. Alicia Bello (Frente Compromiso para el Cambio) dijo en ese debate que los constituyentes del ‘96 no precisaron la norma de manera tal que especifique algunos puntos, y en consecuencia eso derivó en la conflictividad del acalorado debate parlamentario.

La falta de definición de cuestiones concretas derivó en esta especie de sanción a medias. El bloque PRO consideró que faltaba mucho por hacer pero que las condiciones para avanzar en un consenso general estaban dadas. Posición similar tuvo el Frente para la Victoria que a través del Diputado Rebot expresaba: *“Seamos sinceros, porque este Cuerpo hoy no puede seguir aprobando más allá del Artículo 4º, porque no existe consenso”* (Diputado Rebot, Versión Taquigráfica del 30 noviembre de 2004, Legislatura Porteña: 84). Por su parte, el diputado Cortina consideró que lo que se votaba era un buen despacho. Una palabra muy repetida en aquel debate era “gradualismo”, muestra de que la voluntad política de una gran parte de aquellos legisladores tenía que ver con una actitud más bien prudente a la hora de planificar el proceso de descentralización.

El frente de izquierda y el partido Autodeterminación y libertad fueron los sectores más críticos en cuanto al proceso de debate, incluso respecto a la decisión mayoritaria de sancionar en general la LOCCABA, razón por la cual se abstuvieron y votaron en contra respectivamente. Entonces se acordó, con protestas de algunos Legisladores, la creación de una comisión especial integrada por 15 diputados/as para buscar el consenso

definitivo en estos puntos. La propuesta también generó desazón en los vecinos involucrados en el proceso, en especial aquellos que conformaban la Red de Vecinos de Buenos Aires -Quienes por aquel entonces estaban reagrupados bajo el nombre de “Comunas de buenos aires”-. *“Nosotros nos opusimos absolutamente. Esto fue a fin de año, así que también exigimos que se conforme la comisión especial porque era febrero del año siguiente y no se había armado. Además nos metimos ahí adentro y nadie nunca más nos pudieron sacar. Por eso discutimos cada artículo con los Legisladores”* (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

Siete meses más tarde y con mucho trabajo de comisión encima, se convocó a sesión para tratar el texto final. En el debate del día 8 de junio, los conflictos en torno a los puntos controversiales mencionados anteriormente no cesaron. De todas formas, se aprobaron todos los artículos menos tres de ellos, razón por la cual se llamó a cuarto intermedio. Una semana después se retomó el debate. Luego de extensos discursos de parte de todos los bloques, y ya alrededor de las 21 horas, la discusión y el cruce discursivo entre algunos Legisladores llevó a un estancamiento de tratamiento de la Ley en sí misma, razón por la cual se pidió cuarto intermedio de media hora primero, y finalmente por consenso (y no por unanimidad) de los presidentes de bloque, se pasó a un cuarto intermedio hasta el día 28 del mismo mes. Las palabras de Herrera Bravo (Compromiso para el Cambio) reflejan esta situación:

“...evidentemente, no le está haciendo bien a la Ley de Comunas la temperatura que está tomando el debate. Pero sobre todo, lo que está quedando muy claro aquí, es que tanto la cuestión de presupuesto como la cuestión del número de Comunas conforman un todo inescindible a los efectos de poder avanzar en esta sesión. No en vano se mezclaron los argumentos al momento de tratar un tema.” (Diputado Herrera Bravo, Versión Taquigráfica del 15 de junio de 2005, Legislatura Porteña: 52)

Los diversos reveses y desencuentros entre los miembros del cuerpo legislativo porteño hicieron que el debate se prolongue hasta el 1 de septiembre de 2005, día en el que se sancionó definitivamente la LOCCABA. Para esquematizar el debate, retomamos los tres puntos conflictivos más relevantes:

1. Tope presupuestario a las Comunas (mediante cláusula transitoria)
2. Mapa de Comunas (Anexo I)
3. Fecha de la primera elección comunal (artículo N° 46)

1. El primer punto referido al presupuesto de las futuras Comunas tenía como eje de conflicto a un tope presupuestario incluido en una de las cláusulas transitorias de la LOCCABA. Ésta cláusula establecía que en los primeros dos ejercicios anuales contados desde la asunción de las primeras autoridades Comunales, tanto en los anteproyectos de presupuestos comunales en su conjunto como el presupuesto total asignado a las Comunas, no podían superar el cinco por ciento (5%) del total correspondiente al Presupuesto de la Ciudad para cada uno de dichos años. Luego estipulaba que concluido dicho período -que no podía ser prorrogado- se regiría por lo que dispongan las leyes de presupuesto que fueran pertinentes.

Esta propuesta tuvo el rechazo de bloques minoritarios de izquierda³². El Diputado Betti (Bloque del Sur) exclamaba: *“Y votar el tope presupuestario significa dar una señal que abre caminos a la posibilidad de votar cosas sin presupuesto. Nunca debe haber tope, aunque sea inferior el gasto de presupuesto de los primeros años”* (Diputado Betti en Versión Taquigráfica del 1 de septiembre de 2005, Legislatura Porteña: 11). El diputado Wolman (Interbloque de Izquierda) se sumaba reclamando que *“Este tope del 5 por ciento, además de ser muy bajo, no significa absolutamente nada de protagonismo y de participación”* (Diputado Wolman en Versión Taquigráfica del 1 de septiembre de 2005, Legislatura Porteña: 21). Por su parte, los bloques de Frente para la Victoria y Compromiso para el Cambio y otros sectores como confluencia y el ARI acompañaron esta propuesta, aportando los votos necesarios para la aprobación de esta cláusula. Los vecinos que participaban activamente en el proceso de elaboración de la LOCCABA no se alarmaron demasiado ante esta incorporación. *“Lo dejamos pasar porque no íbamos a pelear por eso”* (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

2. Sobre el segundo punto, el abanico de propuestas incluía alternativas que proponían desde 8 Comunas (Compromiso para el cambio) hasta 48 (Espacio Plural), que

³² La cláusula tuvo el voto negativo de los Diputados Baltroc, Betti, Bidonde, Devoto (Rubén), Estenssoro, Etchegoyen, Scorzo y Wolman.

equivalen a la cantidad de barrios que hay en la Ciudad de Buenos Aires. La cantidad de Comunas tenía un trasfondo de acusaciones relacionadas con su funcionamiento. Por un lado, quienes defendían 16 o más Comunas lo hacían con el argumento de poder generar mayor accesibilidad estatal hacia al vecino. Además citaban los casos como el de la ciudad de Barcelona, que con 1.700.000 habitantes estaba dividida en 10 distritos; o París que con 2.200.000 habitantes se dividía en 20 distritos. Por el otro lado, quienes defendían un máximo de 10 Comunas en la ciudad argumentaban que esta medida evitaría un excesivo agrandamiento de la burocracia del aparato estatal porteño, lugar de excelencia para que las fuerzas políticas “acomoden” a sus dirigentes. El consenso general, con el esfuerzo de todos los bloques parlamentarios, hizo que el número final se cerrara en 15 Comunas.

Uno de los puntos que hicieron largo el debate es que la definición del mapa no sólo tenía que ver con la cantidad de Comunas, sino además con sus límites y los barrios a aglomerar.

“El mapa no fue el mejor pero había una limitante. Es que las Comunas tienen que tener una homogeneidad demográfica, esto obligó a que se juntaran barrios. Y no siempre se juntaron de la mejor forma. Por ejemplo, Colegiales y Chacarita están mucho más vinculadas que Colegiales con Nuñez, pero no daban las cuentas. Tomaron a los tres ‘barrios Comuna’ más grandes que son Palermo, Caballito y Recoleta, y de ahí se los tomó como base para que todas las Comunas sumen más o menos la misma cantidad de población”.

(Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

Como consecuencia directa, en muchas oportunidades las identidades de cada uno de los barrios que se pretendía unificar en estos nuevos distritos tenían poco en común. A lo largo de los meses anteriores a su sanción, asociaciones de vecinos se acercaron a algunos Legisladores para presentar pedidos puntuales³³ de modo tal que sus barrios permanezcan en una u otra Comuna según criterios de simpatía y/o identidad con otros barrios limítrofes. Algunos de estos pedidos de los actores sociales fueron escuchados, otros no pudieron ser efectivizados. De todas formas, el Anexo I de la LOCCABA, que

³³ Como por ejemplo la presentación de la Asociación Vecinal Barrio Parque Avellaneda para que Parque Avellaneda quede contemplado dentro de los límites de la Comuna 7 y no de la 9. De todas maneras y pese al pedido, este barrio quedó incorporado dentro de la Comuna 9.

delimitaba el mapa de Comunas y el listado de barrios, fue aprobado por 52 (de 60) votos por la afirmativa y ninguno en contra. De los puntos controversiales que retomamos aquí, fue sin dudas el que terminó siendo el más consensuado. Como manifestaba el Diputado Enríquez: *“Además, nunca vamos a hacer un dibujo tan perfecto que sirva para conjugar todos los elementos demográficos y culturales”*, y agregaba *“...también es muy difícil conjugar las 28 circunscripciones electorales con las 53 comisarías, con los 21 distritos escolares, con los 16 centros de gestión y participación ciudadana, y con las 12 áreas de salud.”* (Diputado Enríquez, Versión Taquigráfica del 1 de septiembre de 2005, Legislatura Porteña: 25).

3. Respecto al tercer punto, ocurrió lo mismo que con el tope presupuestario: para no frenar más la sanción de la LOCCABA se privilegió el acuerdo de una mayoría pero no de la totalidad del cuerpo. La Diputada Estenssoro era una de las férreas defensoras de la no simultaneidad de elecciones de los miembros de las Juntas Comunales y las elecciones a Jefe de Gobierno y Legisladores porteños: *“Tenemos que poner en el Artículo 46, o en una cláusula transitoria, que las primeras elecciones serán en 2006, y que las autoridades tendrán que asumir antes del 31 de diciembre de 2006”* (Diputada Estenssoro Versión Taquigráfica del 1 de septiembre de 2005, Legislatura Porteña: 30).

El fundamento de quienes se oponían tenía que ver con la posibilidad de que las elecciones se llevaran a cabo en el año 2007, junto con las de Presidente, Jefe/a de Gobierno y Legisladores nacionales y porteños. En este sentido, se buscaba evitar el efecto arrastre que unificar tendría sobre la elección de comuneros. Según esta lógica, la influencia de las cuatro primeras posibilitaría que partidos que son fuertes a nivel nación y/o ciudad también logren tener mayoría en las Juntas Comunales, en detrimento de cualquier posibilidad de acceder para los partidos vecinales locales.

Por el año 1999, Inés Tula y Miguel De Luca consideraban que *“...aunque en la Argentina se permita ‘cortar boleta’ muchos sostienen que esta práctica de conjunción material –o no formal– de los comicios provoca efectos similares a los de la elección simultánea y sin ‘cortes’ permitidos”*. Y advertían que *“Esta posición parte de dos supuestos: a) que la simultaneidad de elecciones para cargos ejecutivos y legislativos*

aumenta la concentración general del voto sobre los partidos con mejores posibilidades de obtener el cargo ejecutivo, b) que la fusión de los calendarios electorales favorece a los partidos de alcance nacional y limita las oportunidades de los candidatos por organizaciones políticas con arraigo limitado a la provincia o al municipio.” (Tula y De Luca, 1999:111).

El diputado Melillo dejaba entrever la preocupación respecto al efecto arrastre cuando decía *“Entonces, hay que liberar el tema de la descentralización política y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires –a través de las Comunas–, de la especulación política de unos y de otros”* (Diputado Melillo, Versión Taquigráfica del 1 de septiembre de 2005, Legislatura Porteña :14). El Frente para la Victoria era otro de los sectores que estaba en contra de la simultaneidad de las elecciones. Se le sumaban el ARI, Confluencia y el Interbloque de Izquierda. Éstos solicitaban que la fecha de llamado a elecciones para la primer camada de comuneros sea fijada por escrito en el cuerpo de la Ley. Baltroc (Interbloque Izquierda) recalcó la falta de voluntad política para sancionar la Ley, y reprochó a sus pares diciendo: *“Esto es así: los que estamos en esto sabemos que no se hacen tres elecciones en un año. Entonces, no mintamos más; saquemos la ley porque éste es el momento y porque este tema no da para más, pero digamos las cosas como son.”*(Diputada Beltroc, Versión Taquigráfica del 1 de septiembre de 2005, Legislatura Porteña: 14).

Las posiciones en concreto eran dos: una primera planteaba que la elección no fuera en simultáneo con la de Jefe de Gobierno. Otra más radicalizada impulsada por un sector de vecinos y la izquierda más dura de la Legislatura -que era fuerte en ese entonces por el efecto de la crisis de 2001- sostenía que debía haber una fecha exclusiva para la elección de las Comunas. De todas maneras, ninguna de las dos opciones tuvo éxito. *“No salió ninguna de las dos cosas porque cuando se sanciona la Ley ya tenía mayoría el PRO”* (Entrevista a Roy Cortina, 2019). La realidad es que el debate fue devorado por una versión más realista, donde el Macrismo se consolidaba como opción para la Jefatura de Gobierno frente al derrumbe de Ibarra por la Tragedia de Cromañón³⁴.

³⁴ La tragedia de Cromañón fue un incendio producido la noche del 30 de diciembre de 2004 en República Cromañón, establecimiento ubicado en el barrio de Once de la ciudad de Buenos Aires, durante un recital de la banda de rock Callejeros. Este incendio provocó una de las mayores tragedias de Argentina, dejando un saldo de 194 muertos y al menos 1432 heridos. Producto de esta tragedia la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires inició un juicio político para destituir al entonces jefe de

Al final del debate y sin el acompañamiento de la izquierda, el kirchnerismo, y otros bloques minoritarios opositores, el artículo sancionado dejó sentado que el proceso de transición debía completarse al 31 de diciembre de 2006. Antes del vencimiento de dicho plazo la Legislatura fijaría la fecha en que se realizarían las elecciones, y que debían ser convocadas por el Jefe de Gobierno. De todas formas el hecho concreto es que finalmente la LOCCABA no fijó ninguna fecha en particular. Tampoco contaba con metas específicas respecto a la transición e implementación de la ley, lo que más adelante se vio reflejado en una serie de inconvenientes que hicieron que no se pueda cumplir con este plazo. Lo que sí se dejó en claro es que para las elecciones de las autoridades comunales se habilitarían boletas u opciones separadas, en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones, aunque como veremos más adelante, éste fragmento del artículo N° 20 fue cambiado antes de la primer elección de Juntas Comunales.

Más allá de estos tres puntos mencionados, la realidad es que Ley N° 1.777 fue el resultado de muchas instancias de debate, donde se discutieron hasta el último minuto aspectos claves de la ley sancionada. Tal fue así que del borrador que presentó la Comisión de Descentralización para discutir con los vecinos y con el resto de los diputados, pertenecientes a las comisiones involucradas o no, tuvo más de 120 modificaciones, aportes y cambios. Además se presentaron 16 proyectos a la par, los cuales abarcaban perspectivas diferentes sobre cada artículo o capítulo de la Ley que debían ser contrastados y equilibrados; se debatieron cuestiones básicas como la cantidad de Comunas, o el criterio de sus delimitaciones, y temas específicos como asegurar la situación laboral de los empleados que ya trabajaban en los CGP, o la creación de la figura de partidos comunales. El camino diseñado por la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana “(...) *tuvo un objetivo externo de instalación del tema, y uno interno en la Legislatura y hacia el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que era renuente hacia la LOCCABA, para de alguna manera ejercer presión a la Legislatura*” (Entrevista a Roy Cortina, 2019).

Gobierno Aníbal Ibarra por considerarlo responsable político. El juicio culminó en marzo de 2006 con la destitución del Jefe de Gobierno.

Fue sin dudas un proceso complejo y muchas veces truncado por la falta de consenso entre los bloques legislativos. En el medio, la tragedia de Cromañón y ciertos desacuerdos entre los socios del frente “Fuerza Porteña”, hicieron que para mediados de 2005 el ARI rompiera con la coalición³⁵, acentuando la fragmentación del cuerpo, con 60 Diputados divididos en 17 bloques. En este escenario se dificultaba lograr los 40 votos ($\frac{2}{3}$) necesarios para la sanción de la LOCCABA. Una consecuencia de esto fue que prácticamente todos los bloques tuvieron que ceder posiciones en aras de poder sancionar la Ley. El macrismo, espacio mayoritario en la Legislatura y que en aquel entonces tenía fuertes posibilidades de acceder a la Jefatura de Gobierno, mostró voluntad en generar estos consensos.

Como pudimos ver, los puntos más controversiales estaban relacionados a aquellas cuestiones que definen el poder político y de gestión en las Comunas. Cuestiones que no pudieron resolverse en la Asamblea Constituyente de 1996 y que fueron producto de negociación constante entre los bloques de la Legislatura Porteña. Primero, los límites y la cantidad de éstas, luego, el presupuesto con el que contarían las Comunas, y dentro de este ítem el tope presupuestario. Finalmente, la cuestión electiva. ¿Cuándo sería la primera elección de las Juntas Comunales? ¿Debían las elecciones de los comuneros coincidir con las de Jefe/a de Gobierno y Legisladores? Sin dudas la simultaneidad de las elecciones conllevaría a un efecto arrastre que era previsto por algunos sectores.

A partir del análisis del proceso y sus resultados se abre una nueva interrogante. ¿Es ésta la mejor ley de Comunas o fue la mejor que pudo lograrse en ese contexto? ¿Y porque en este marco era posible pensar que la implementación de la ley llevaría a un mejor relacionamiento entre los partidos en aras de un proceso descentralizador más eficiente y una mayor participación ciudadana?

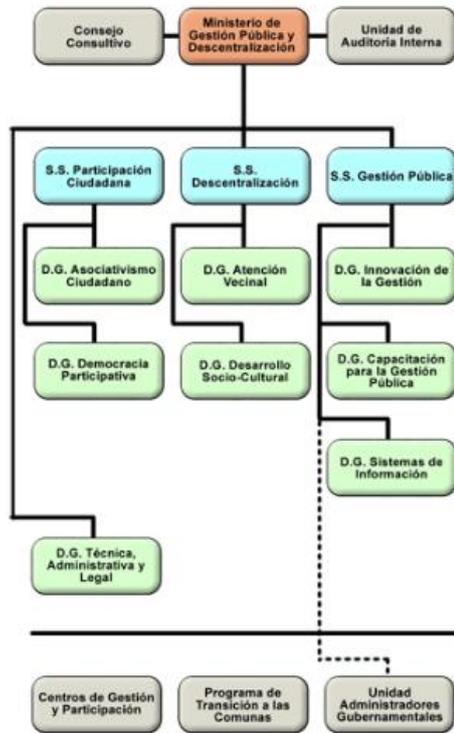
³⁵ Ver “El ARI se fue del gobierno porteño y quebró el bloque”. *Página 12*. 9 de enero de 2005.

3.5 Primeros pasos desde la sanción de la LOCCABA

Como dijimos, el proyecto de Ley se discutió en particular por aproximadamente 9 meses y finalmente fue sancionado el 1 de septiembre de 2005, y promulgado por el Poder Ejecutivo el 4 de octubre del mismo año, oficializando la creación de las 15 Comunas de la ciudad, siguiendo un supuesto criterio de cantidad de población e identidad barrial. El artículo N° 47 del capítulo de disposiciones transitorias estableció en su inciso C que el proceso de transición debía completarse al 31 de diciembre de 2006. Antes de vencerse dicho plazo, la Legislatura debía fijar la fecha en que se realizarán las elecciones, que deben ser convocadas por el Jefe de Gobierno, y de la disolución de los Centros de Gestión y Participación Comunal y asunción de las autoridades electas.

Jorge Teclerman asumió el 7 de marzo de 2006 como Jefe de Gobierno en reemplazo del destituido Aníbal Ibarra. Días más tarde se aprobó la Ley de Ministerios de su gestión (N° 1.925), que creaba el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, con la tarea de diseñar, implementar y colaborar con el Jefe de Gobierno en el proceso de descentralización de las funciones del poder central, según lo establecido en la Ley N° 1.777. Los objetivos específicos del Ministerio eran, entre otros, el de diseñar, proponer e instrumentar políticas de gestión que fortalezcan las capacidades institucionales de la organización del Poder Ejecutivo, diseñar e implementar políticas de descentralización y modelos de gestión que optimicen la calidad de los servicios a los ciudadanos; y diseñar, coordinar e implementar el proceso de descentralización de funciones del Ejecutivo, promoviendo la participación ciudadana.

IMAGEN 1. Organigrama del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Quien fue designado para llevar adelante el Ministerio fue el entonces Legislador porteño Roy Cortina. En su nuevo rol, el plan del flamante funcionario tenía seis líneas de trabajo: Adecuación de los límites de los CGP a las Comunas; infraestructura para el funcionamiento de las Comunas; difusión y capacitación; preparación de los nuevos padrones electorales; aumento de personal en las cuadrillas de mantenimiento de los CGP y el desarrollo de un esquema participativo³⁶. En el Decreto Reglamentario de la Ley de Ministerios se creó el F/N “*Programa de Transición a las Comunas*”, que contemplaba entre las responsabilidades primarias la coordinación de las acciones tendientes al cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 1777, en lo referente al proceso de transición. Por otro lado, a través del Decreto N° 816/2006 fueron suprimidos los entonces dieciséis CGP y creados en su lugar, los quince Centros de Gestión y Participación Comunal, cuya delimitación territorial se adecuaba a la división territorial establecida en la LOCCABA. Según la letra del Decreto, estos centros mantendrían la misma estructura que los CGP y se encontrarían a cargo de un

³⁶ Ver “Una transición hacia las Comunas” .*Diario Página 12*. 1 de septiembre de 2006.

funcionario/a con rango de Director/a General. Además, se establecía que quedarían disueltos al asumir funciones las primeras Juntas Comunales. Cortina recuerda que *“Le dimos a cada CGP comunal la potestad, presupuesto y equipamiento para las cuadrillas de mantenimiento barrial. Además hicimos el primer plan de refuerzo e inversión de los edificios de las futuras sedes comunales”* (Entrevista a Roy Cortina, 2019).

Desde el Ministerio rápidamente se comenzó a trabajar en un nuevo Presupuesto Participativo³⁷. Además, se convocó a los Foros Asociativos Barriales y a los Espacios de Participación Vecinal en cada CGPC creados mediante Resolución (N° 248/MGPyD/06), en el ámbito territorial de cada Centro de Gestión y Participación Comunal. El primer espacio se conformaba por representantes de organizaciones de cierto peso en la sociedad civil, instituciones y/o partidos políticos con interés. En paralelo, los Espacios de Participación Vecinal nucleaban a los vecinos domiciliados en la Comuna que quisieran participar individualmente. Los dos ámbitos fueron creados para estimular el debate y la propuesta de una reglamentación para lo que serían los futuros Consejos Consultivos, pero fueron rechazados por los vecinos del movimiento de Comunas, quienes los calificaban de “artificiales” e impuestos desde el Gobierno de la Ciudad para desarticular su organización. En contraposición a los foros, en abril de 2006 comenzaron a formar algunos consejos comunales en forma autoconvocada. *“En la Legislatura se seguía trabajando en programas de transición. Incluso hicimos en concreto un programa que establecía qué cosa debía hacerse en cada mes, no nos dieron ni cinco de bola ni la Legislatura ni el Ejecutivo”* (Entrevista a Carlos Wilkinson, 2019).

El inciso que establecía el plazo de finalización del proceso de transición para 2006 fue sustituido por la Ley N° 2248, que lo prorrogó hasta el 31 de mayo de 2007. Lamentablemente para aquella fecha poco se había avanzado en el proceso. Además, tampoco estaban terminados los padrones electorales actualizados con las nuevas circunscripciones, razón por la cual era imposible convocar a una elección en estas condiciones. Es por esto que en agosto de 2007 la Ley N° 2405 estableció la convocatoria a elecciones de Juntas Comunales para el día 10 de agosto de 2008. El

³⁷ Ver más acerca del Presupuesto Participativo en el capítulo 4.

PRO, que tenía fuertes expectativas de ganar la próxima elección a Jefe de Gobierno, no apoyó esta prórroga bajo el argumento de que para convocar a elecciones comunales faltaba primero cerrar el proceso de transición, y los padrones electorales aún estaban sin terminar³⁸.

El contexto político mostraba un frente oficialista debilitado por la destitución de Ibarra, y una consolidación del PRO como posible alternativa de gobierno, tendencia que fue confirmada cuando Mauricio Macri ganó las elecciones en 2007. Ante el inminente recambio de gabinete, se desaceleró el rumbo que planificó el Ministerio de Descentralización “*éramos como un pato rengo*” (Entrevista a Roy Cortina, 2019). Fue así como el Ministro finalizó su mandato, dejando sentadas algunas bases para el proceso de transición hacia las Comunas, algunas más sólidas que otras. Muchas de las iniciativas que había impulsado, incluso la de Presupuesto Participativo, quedaron pausadas con la llegada del nuevo gobierno. “*Ellos primero querían reordenar el estado de la ciudad*” (Entrevista a Roy Cortina, 2019).

La Ley de Ministerios de Telerman fue derogada el 08 de noviembre de 2007, por una Ley (N° 2.506) que estableció un nuevo Gabinete en vistas a la llegada de Macri al gobierno. Dentro de la nueva conformación ministerial se eliminó al Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, y toda competencia vinculada a descentralizar el poder del Ejecutivo a las Comunas pasó al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros³⁹. Además, dentro de las funciones de los Ministros en general⁴⁰ se incorporó un punto que establecía la facultad de intervenir en el ámbito de su competencia en las acciones tendientes a lograr la efectiva integración territorial y descentralización de competencias. La Jefatura de Gabinete de Ministros canalizaría estas funciones a través de la Subsecretaría de Atención Ciudadana, de la cual dependería la Dirección General de Participación Ciudadana y Descentralización y la Dirección General de Atención

³⁸ Recién el 7 de noviembre de 2008 fue aprobado el anteproyecto de demarcación de los nuevos límites de Secciones y Circuitos Electorales generado por la Secretaría Electoral.

³⁹ En el Título VIII, Capítulo I, artículo N° 16 de dicha Ley, se establecen las atribuciones del Jefe de Gabinete. Entre ella se encuentran los puntos 14 “Diseñar e implementar políticas de descentralización y modelos de gestión que optimicen la calidad de los servicios a los ciudadanos.”; y 15 “Diseñar, coordinar e implementar el proceso de descentralización según lo establecido por la Ley de Comunas.”.

⁴⁰ Ver Título III artículo n° 8 de la Ley N° 2.506.

vecinal. En definitiva, si bien la descentralización perdió rango de status dentro de la estructura de Gobierno, no desapareció como competencia.

Ya llegado el 2008, los vecinos del movimiento comunal crearon el “espacio intercomunal” que decidió promover firmemente la constitución de los Consejos Comunales en forma autoconvocada, logrando su objetivo en 12 de las 15 Comunas. A fines de Mayo del 2009 se presentó una iniciativa popular y campaña de difusión para impulsar las COMUNAS YA, con el reclamo de que la Legislatura fije para los primeros días de abril del 2010 las elecciones, de manera que el 25 de Mayo del Bicentenario las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires estuviesen funcionando plenamente, pero sin éxito.

Este movimiento también presentó en el 2009 un pedido de amparo requiriendo que se ordene a la Legislatura local que fije una fecha para la realización de la elección, y al Poder Ejecutivo que la convoque. A raíz del llamado a audiencias del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en octubre de ese año se aprobó en la Legislatura la Ley N° 3233 que derogó la Ley N° 2405 y fijó la convocatoria a elecciones comunales para el 5 de junio de 2011. La nueva fecha elegida coincidiría con la elección a Jefe de Gobierno, lo que supone a simple vista la influencia de un efecto arrastre que beneficiaría al espacio oficialista, el cual venía de ganar una elección a Diputados Nacionales y Legisladores Porteños en junio de ese año por el 31,19% y 31,32% respectivamente. El proyecto presentado por el oficialismo originalmente dejaba abierta la posibilidad de fecha antes del 31 de octubre del 2011, pero para conseguir los votos que permitan la sanción de la Ley debieron renunciar a esta idea (Olivieri Alberti, 2011). Esta Ley además añadía una serie de obligaciones al Poder Ejecutivo respecto la transición hacia las Comunas. Éstas involucraban un programa intensivo de difusión y formación pública relacionado con el proceso de descentralización, la realización de campañas de esclarecimiento y divulgación mediante el uso del sistema de medios de publicidad públicos, la elaboración de un programa de transferencia de competencias y servicios y la adecuación de proyectos de ley, de concesiones y de uso o transferencia de servicios a lo establecido en la Ley de Comunas.

A fines del 2009 y con la nueva conformación de la Legislatura cambió la presidencia de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, quedando en manos de Rafael Gentili del movimiento Proyecto Sur⁴¹. Una de las primeras medidas que se tomó desde la comisión fue la de convocar a reuniones con vecinos para seguir el proceso de transición. Paralelamente desde el Ejecutivo se llamó a la integración de los pre Consejos Consultivos Comunales como marco de transición a la futuras Comunas, mediante la Resolución 355/MGPYD/07, delegando al Director General de Descentralización y Participación Ciudadana dependiente de la Subsecretaría de Atención Ciudadana, establecer fecha, hora y lugar de la primera convocatoria. Desde la oposición se entendió a esta determinación como un vaciamiento de contenido de las reuniones convocadas desde la Legislatura (Olivieri Alberti, 2011).

Dada la ausencia de novedades sobre el proceso descentralizador, en junio del año 2010 la Legislatura Porteña aprobó la Resolución N° 161/2010, de la autoría de la Diputada Rocío Sánchez Andía (Coalición Cívica). Se trataba de un pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre cuáles habían sido los avances respecto a los establecido por la Ley N° 3.233, principalmente en lo que tenía que ver con la campaña de difusión respecto a las Comunas en general y la elección prevista en particular, y acerca de la elaboración de una metodología para la formulación de la matriz presupuestaria mencionada en el Artículo N° 17 de la LOCCABA. Además, indagaba sobre los logros en la adecuación de las diferentes jurisdicciones sectoriales -salud, educación, etc.- prevista en el Artículo N° 52.

En julio del 2010 se sancionó la Ley N° 3489 de autoría del Diputado Claudio Palmeyro (FPV) que establecía que el Gobierno de la Ciudad debía adjuntar a los envíos de las boletas de Alumbrado, Barrido y Limpieza y a los de Patentes un folleto explicativo relacionado con el proceso de descentralización de la Ciudad en Comunas. Esta Ley fue vetada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 568/2010. Los argumentos esgrimidos desde el Gobierno de la Ciudad se basaban en que la Ley avanzaba sobre la esfera de competencia constitucional del Poder Ejecutivo resultando contrario al principio republicano de división de poderes. Además, conllevaba un nuevo gasto que no se encontraba previsto en el presupuesto del ejercicio en curso, y se superpondría con

⁴¹ Proyecto sur es un espacio progresista de centroizquierda, cuyo principal referente es Fernando Solanas, director de cine y político argentino.

las erogaciones ya efectuadas con idéntico sentido y alcance, atentando así contra los principios de eficacia y eficiencia en la inversión de los recursos, según el artículo N° 102 de la Constitución de la Ciudad.

A fines del mismo año la Legislatura aprobó otro proyecto del legislador Claudio Palmeyro, que propuso crear una comisión tripartita de información, seguimiento y control del proceso de transición a las Comunas. Esta iniciativa agregó a la ya estipulada comisión bipartita -integrada por representantes vecinales agrupados según las Comunas establecidas y diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura- a representantes de Poder Ejecutivo, relacionados con las materias de Descentralización, Hacienda, Justicia y Espacio Público con rango no inferior al de Subsecretario. Esta comisión debía reunirse cada 15 días y su función era la de hacer una evaluación y análisis de realizaciones y contenidos vinculados con el proceso de descentralización. Tras varias idas y vueltas el 21 de marzo de 2011 comenzó a funcionar la comisión con la participación de Juan Pablo Graña (Subsecretario de Atención Ciudadana), los diputados y diputadas miembros de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana y varios vecinos. Además formó parte de la reunión el Subsecretario de Atención Ciudadana, Eduardo Macchiavelli (Otra Buenos Aires, 2011).

La ansiada fecha para la elección de las primeras Juntas Comunales tuvo su última modificación: la Ley N° 3761 finalmente estableció la convocatoria para ello el 10 de julio del 2011. En cumplimiento de esta última norma, por Decreto N° 173/GCBA/11, el Jefe de Gobierno llamó a elecciones para las Juntas Comunales (Salvatelli, 2011). Los vecinos del espacio Intercomunal dieron por cumplido su objetivo principal. Por este motivo crearon dos espacios nuevos: un espacio institucional de formación e intercambio de experiencias -interconsejos comunales- y un espacio político -movimiento comunero-. Ambos grupos trabajaron hasta la fecha de las elecciones para concientizar y difundir a los porteños información sobre las Comunas de la ciudad.

Antes de la realización de la elección, se aprobó la Ley N° 3802 que modificaba el artículo N° 20 de la LOCCABA, específicamente aquel fragmento que establecía que debían habilitarse boletas u opciones separadas para las Comunas en caso de coincidir

con la celebración de otras elecciones. *“Un mes antes de las elecciones la Legislatura, casi en pleno, cambia la redacción quitando esa parte. La cambia por única vez aduciendo que ese año había muchas elecciones. Después quedó para siempre”* (Entrevista a Carlos Wilkinson, 2019). La modificación de ese artículo implicó un impedimento menos para evitar el efecto arrastre que beneficiaría a los partidos mayoritarios en la elección comunal.

Los comicios finalmente se llevaron a cabo en paralelo con la elección para Jefe de Gobierno, Legisladores de la ciudad y Diputados Nacionales, con la utilización de una lista sábana. Quince listas presentaron candidatos para Jefe y Vicejefe de Gobierno en una elección muy polarizada, donde fueron tres las listas que más votos obtuvieron. El oficialismo porteño obtuvo el 47.07% de los votos, el Frente Para la Victoria un 27.87% y Proyecto Sur de Pino Solanas el 12.82%. El otro 12.24% se repartió entre las listas restantes.

Respecto a la elección comunal, cabe destacar que la incidencia del voto en blanco y nulo fue mayor respecto a la de Jefe de Gobierno y Diputados. Es posible que el clima de desconocimiento ante la primera elección comunal explique esta diferencia. En once de las quince Comunas, el PRO logró acceder a la mayoría propia en las Juntas Comunales, con cuatro comuneros de siete y llegando a cinco miembros en el caso de las Comunas 2 y 13, el cordón norte de la ciudad donde el PRO históricamente es más fuerte. En las Comunas 5, 8, 9 y 15 del centro y sur de la ciudad los representantes del PRO y del FPV quedaron equiparados con tres miembros cada uno. Finalmente Proyecto Sur, como tercera fuerza, quedó representado con un comunero por Comuna (Pisarro y Caspani, 2011). El efecto arrastre de la elección a Jefe de Gobierno puede explicar el alto porcentaje que obtuvo el oficialismo en las Comunas porteñas, que con algunas excepciones quedaron gobernadas por mayoría propia⁴².

⁴² En la Comuna 1 fueron electos 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 2, 5 juntistas del PRO, 1 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 3, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la Comuna 4, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 5, 3 juntistas del PRO, 3 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 6, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 7, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 8, 3 juntistas del PRO, 3 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 9, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 10, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 11, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 12, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 13, 5 juntistas del PRO, 1 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 14, 5 juntistas del PRO, 1 del FPV y 1 de Proyecto Sur. En la 15, 3 juntistas del PRO, 3 del FPV y 1 de Proyecto Sur.

Más allá de cualquier resultado, se debe remarcar que de esta forma se consolida un hecho fundamental en este proceso: existen Juntas Comunes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque entre la aprobación de la Ley N° 1.777 y la primera elección comunal pasaron seis años, esto significa varias veces más el tiempo estipulado por la Legislatura Porteña. La sucesiva de prórrogas en la fecha de los comicios da cuenta de un escaso voluntarismo del Ejecutivo porteño para con el proceso descentralizador.

3.6 El debut de las Juntas Comunes

Con la llegada de las primeras Juntas Comunes comenzó a percibirse una actitud activamente defensiva desde el Poder Ejecutivo de la ciudad. Unos días antes de las elecciones se modificó la estructura organizativa del Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 376/GCBA/2011. Éste creaba en el ámbito de la Subsecretaría de Atención Ciudadana, 18 Unidades de Atención Ciudadana (UAC) como Organismos Fuera de Nivel (F/N) bajo su dependencia. Según el anexo II de la normativa las responsabilidades de estas UAC eran, entre otras, asistir y promover el buen funcionamiento en la prestación de servicios de las distintas áreas de gobierno, ejercer control en la prestación de servicios dentro de sus respectivas jurisdicciones, proponer y ejecutar acciones para optimizar la calidad de atención y servicios brindados por el Gobierno de la Ciudad, y gestionar los reclamos, quejas, denuncias, solicitudes y trámites presentados por los vecinos, distribuyéndolos a las áreas competentes.

IMAGEN 2. UNIDADES DE ATENCIÓN CIUDADANA

F/N UNIDADES DE ATENCIÓN CIUDADANA (UAC)
NOMBRE
UAC SAN NICOLAS
UAC RECOLETA
UAC SAN CRISTOBAL
UAC BARRACAS
UAC LA BOCA
UAC BALVANERA
UAC CABALLITO
UAC FLORES
UAC LUGANO
UAC MATADEROS
UAC PARQUE AVELLANEDA
UAC FLORESTA
UAC DEVOTO
UAC VILLA DEL PARQUE
UAC VILLA URQUIZA
UAC BELGRANO
UAC PALERMO
UAC VILLA CRESPO

Fuente: Anexo III Decreto 376/GCBA/2011.

Las UAC se presentaron como unidades de desconcentración administrativas que ofrecen servicios desconcentrados dependientes de los Ministerios del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Esta decisión generó descontento en el colectivo de vecinos que militaban la transferencia del poder hacia las Comunas, ya que implicaba una continuidad de los CGP, algo que se suponía finalizaría con el inicio de la gestión de las Juntas Comunales (Entrevista a Carlos Wilkinson, 2019). El presidente de la Comisión de Descentralización de la Legislatura Rafael Gentili (Proyecto Sur), fue el impulsor de un amparo sobre este tema. Tras el rechazo en primera instancia, en febrero de 2013 la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario⁴³, declaró la ilegitimidad del Decreto N° 376/GCBA/11, argumentando que

⁴³ Cabe recordar que El amparo original se inició con el objeto que el Poder Ejecutivo fuera condenado a remitir a la Legislatura un programa de transferencia de competencias y servicios a las Comunas, conforme lo ordenado en el artículo 4, inciso c, de la ley n° 3233. Durante el curso del juicio, se dictó el Decreto N° 376/GCBA/2011, por lo cual, posteriormente Gentili y Selser denunciaron la sanción de éste como “hecho nuevo” y solicitaron la realización de una audiencia para que el GCBA explicara la compatibilidad de ese Decreto con la ley n° 1777. Esta norma fue denunciada por los actores como “hecho nuevo” más no motivó un pedido de ampliación de demanda.

La jueza de primera instancia había rechazado la demanda original por considerar que el objetivo del amparo se había cumplido, principalmente, con la información que el GCBA dio en una audiencia celebrada en septiembre de 2011 en la Legislatura. En cuanto al Decreto n° 376/GCBA/11 sostuvo que si bien el Decreto podía involucrar en alguna medida relaciones de coordinación entre la administración centralizada y las Comunas, no se había probado que su dictado implicara una indebida restricción de las

éste mantiene la misma estructura de los CGPC, simplemente modificando su nombre, en lugar de descentralizar esas competencias en las Comunas. En definitiva, el Decreto mantenía en la estructura del Gobierno central competencias que por decisión legislativa corresponden a las autoridades comunales. Tiempo después, en julio de 2014, el Tribunal Superior de Justicia⁴⁴ resolvió revocar esa sentencia. Esta decisión pareciera dar por cerrada la controversia respecto a las UAC, las cuales funcionan en las sedes comunales de los 15 distritos al día de hoy.

El 17 de noviembre del 2011, y ante la reelección de Mauricio Macri a la cabeza del Poder Ejecutivo, se produjo otra modificación a la Ley de Ministerios (Ley N° 4.013), incorporando la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana dentro de la órbita de la Jefatura de Gabinete⁴⁵. El artículo N° 37 establecía que esta Secretaría permanecería allí hasta que se completara el proceso de transferencia de competencias a las Comunas⁴⁶.

competencias comunales. Así, señaló que la creación de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC) no resultaba manifiestamente ilegítima.

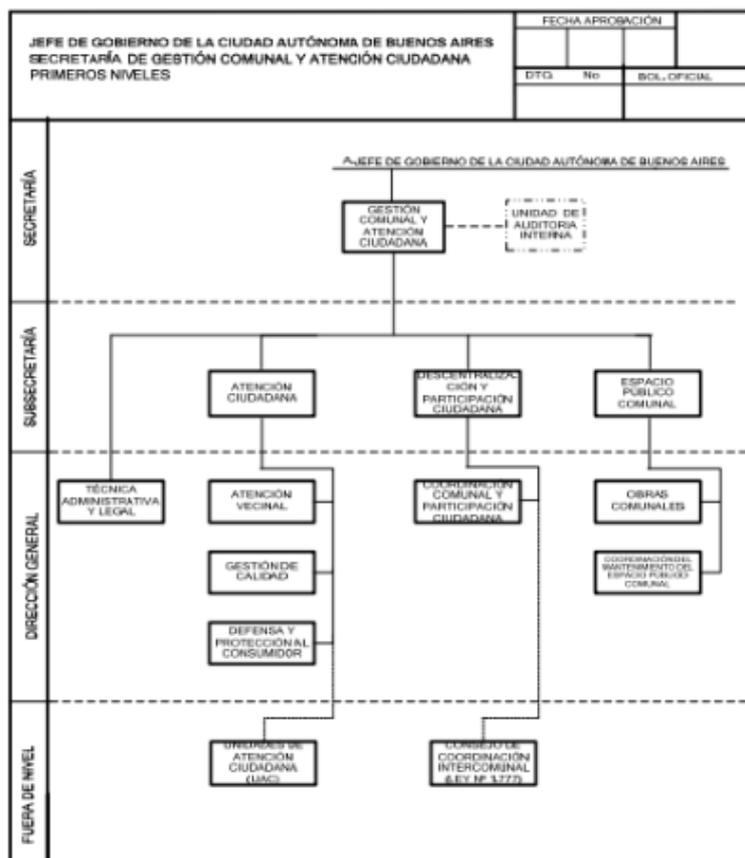
⁴⁴ A través los jueces José Osvaldo Casás, Ana María Conde, Inés M. Weinberg y Luis Francisco Lozano.

⁴⁵ Según el artículo N° 32 le corresponde, entre otros, el objetivo de coordinar e implementar el proceso de transición de las Comunas e intervenir en el proceso de transferencia de competencias a las Comunas, coordinar e implementar el proceso de descentralización según lo establecido por la Ley de Comunas, coordinar el sistema de atención y reclamos de los ciudadanos, entender en los mecanismos que fomenten la participación ciudadana y presidir el Consejo de Coordinación Intercomunal.

⁴⁶ Meses más tarde, en marzo de 2012 se aprueba el Decreto N° 150/GCBA/12, modificando la estructura organizativa de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y aprobándose la estructura correspondiente al Régimen Gerencial de esta Secretaría.

A fines del año 2012 se aprueba el Decreto N° 590/GCBA/12 que modifica parcialmente la estructura organizativa de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana. Además se modifica la denominación de la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, la que pasará a denominarse Subsecretaría de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana, de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana. Finalmente se crean dos direcciones dependientes de la Subsecretaría de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana: la Dirección General Descentralización Comunal y la Dirección General Servicios Desconcentrados y Mantenimiento Edificio.

IMAGEN 3. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN COMUNAL Y ATENCIÓN CIUDADANA.



Fuente: Anexo Decreto N°660/GCBA/11

Meses más tarde, las Juntas Comunales asumieron su mandato sin mayores problemas. Gran parte de los nuevos gobiernos se dedicaron a trabajar en su reglamento interno y en las pautas futuras de su funcionamiento.

En el año 2013, se hizo efectivo un rumor que venía circulando desde el inicio de la segunda gestión de Macri: Desde la Jefatura de Gobierno se planteó que 6 de los 7 comuneros electos trabajen ad honorem. Esta intención se plasmó en el proyecto que enviaron a la Legislatura (Exp. 2824-J-2013) que modificaba la LOCCABA y buscaba reducir el personal, las competencias y el gasto que implicaban estos distritos. Entre sus planteos más disruptivos, el expediente modificaba la naturaleza jurídica de las Comunas, quitándole la potestad de tener patrimonio tal lo expresa el art N° 2. Además,

cambiaba los principios generales para la gestión pública descentralizada, eliminando la descentralización territorial de la ejecución de los programas presupuestarios que tuvieran impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios, y la desconcentración de la gestión operativa y administrativa. Más aún, en cuanto a las competencias exclusivas de las Comunas se eliminaba el carácter participativo de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual y su ejecución, y se quitaba como competencia la administración de su patrimonio.

En cuanto a las competencias concurrentes con el Poder Ejecutivo se quitaba el inciso que establecía “*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*” (Ley N° 1777, Art. N°, 11 inc. h). Incluso se modificaba el artículo sobre políticas especiales, eliminando la obligación que las Comunas tenían dentro de la esfera de sus competencias, en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medioambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios, comunicación y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo. Se derogaba el artículo que establecía que caso de duda en cuanto a la extensión y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes, las mismas debían ser interpretadas a favor de las Comunas.

En paralelo, se limitaban las funciones de los Consejos Consultivos Comunales, los cuales ya no podrían participar en la definición de prioridades presupuestarias o de obras públicas, así como tampoco controlar la ejecución del presupuesto o formular solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular. El presidente de estos nuevos consejos sería además el presidente de la Junta Comunal.

Este proyecto también modificaba los recursos de gestión, suprimiendo el inciso que establecía como parte del patrimonio y recursos de las Comunas a los bienes que la administración central le transfiriera. En cuanto al presupuesto participativo, establecía

que el Poder Ejecutivo debía fijar un tope de gasto para cada Comuna. El recorte presupuestario se extendía a la Junta Comunal. Con el nuevo proyecto sus integrantes pasarían a desempeñar sus funciones de manera ad honorem, a excepción de su presidente, quien mantendría su remuneración. Por otro lado, se derogaba el artículo sobre las atribuciones de sus miembros. Incluso se eliminaba la posibilidad de que las Juntas Comunales ejecuten su propio presupuesto y administren el patrimonio de la Comuna, además de disponer la adquisición de bienes. Tampoco podrían ejercer más la superintendencia del personal de la Comuna. Todas estas atribuciones quedarían en manos del presidente de la Junta Comunal, quien además contaría con la potestad de dictar los actos administrativos referidos a ejecución y control de mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes. Estas disposiciones llevarían a una situación de monopolio de las funciones y atribuciones de gestión en manos de un sólo representante que casi con certeza sería siempre del espacio oficialista en la ciudad, por las características del desarrollo de las elecciones, ya planteadas en simultáneo con las de Jefe de Gobierno de la ciudad. El efecto arrastre de dicha elección eliminaría por completo la pluralidad y la búsqueda de un consenso en las Juntas Comunales futuras. Para mayor autonomía del presidente de la Junta Comunal, se quitaba la obligación de rendir cuentas semestralmente ante el Consejo Consultivo Comunal sobre las actuaciones de la Junta.

Como podemos ver, prácticamente todas las modificaciones planteadas por este proyecto de ley son restrictivas al poder y capacidad de gestión de las Juntas Comunales. Esta propuesta finalmente no fructificó ya que no hubo apoyo incluso dentro de las filas del PRO. No llegó a tener dictamen de las comisiones a las que fue girada -Descentralización y Participación Ciudadana y Asuntos Constitucionales-, pero sentó una fuerte posición sobre lo que se interpretaba como la descentralización más eficiente para la ciudad según el macrismo.

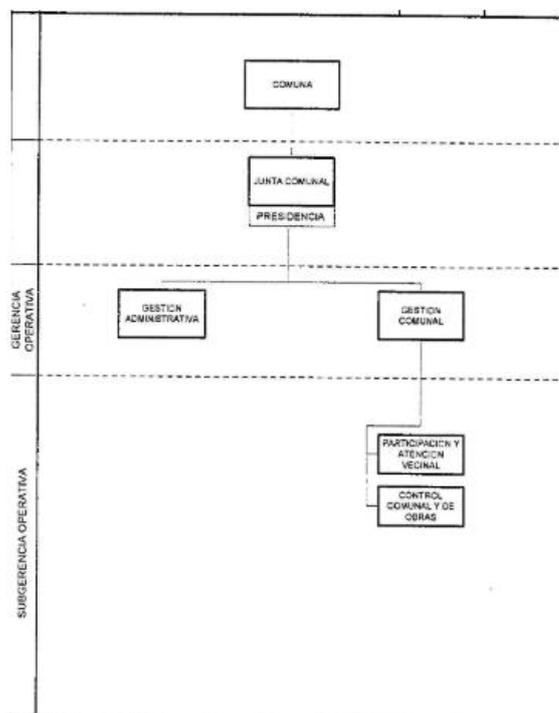
Entre los avances respecto a la transición del proceso descentralizador, en mayo del mismo año se dispuso mediante el Decreto N° 166/GCABA/13⁴⁷, la transferencia a las Comunas de las responsabilidades primarias relativas al mantenimiento del arbolado urbano de la Ciudad, transfiriendo a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención

⁴⁷ En febrero de 2014 sufrió modificaciones por el Decreto N° 55/GCABA/14, que le confirió algunas atribuciones más respecto al arbolado.

Ciudadana el patrimonio, el personal y el presupuesto asignado a la Dirección General Arbolado para su posterior descentralización y asignación a las Comunas. También se transfirieron los contratos actualmente vigentes relacionados con el Servicio Público de Mantenimiento Integral del Arbolado Público y demás servicios. Además, en septiembre del mismo año se transfirieron a las Comunas las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas al mantenimiento de los espacios verdes de la Ciudad, con excepción de algunos parques, plazas y las Reservas Ecológicas Costanera Norte y Sur, transfiriendo a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana el patrimonio, los contratos el personal y el presupuesto asignado a la Dirección General de Espacios Verdes.

Al año siguiente, el 27 de junio de 2014 en el Boletín Oficial N° 4426 se publicó el Decreto 251/14, que aprobó la estructura organizativa de las Comunas, y a través del cual se crearon cargos de gerentes y subgerentes en cada una de ellas. Según la norma, las estructuras organizativas de las Comunas quedarían planteadas de esta manera:

IMAGEN 4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS COMUNAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.



Fuente: Anexo Decreto N° 251/GCBA/14.

Desde la Legislatura, la diputada del Frente para la Victoria y presidenta de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, María Rosa Muiños, presentó una declaración de repudio y un pedido de informes, solicitando el motivo por el cual mediante un Decreto del Poder Ejecutivo se dispuso la creación de cuatro nuevas figuras en el ámbito de las Comunas de la Ciudad. Desde el Gobierno de la Ciudad respondieron que dicho Decreto había surgido a partir de una reunión del Consejo de Coordinación Intercomunal que se había llevado a cabo el día 28 de enero de 2014, en la cual los presidentes de las Juntas Comunales participaron y suscribieron el acta en la que se trató la estructura de las Comunas.

De todas formas, antes de recibir cualquier respuesta, dos semanas más tarde de la publicación del Decreto se nuclearon juntistas opositores de 14 de las 15 Comunas y presentaron un recurso de amparo para que se suspendiera la aplicación del Decreto N° 251/GCBA/14⁴⁸. El argumento esgrimido por los amparistas fue que dicha norma colisionaba con la distribución de competencias dispuesta por la Constitución Local y por la LOCCABA a las Comunas y sus Juntas Comunales. Desde el Ejecutivo adujeron que la estructura creada mediante el Decreto es de tipo administrativa por lo que no se avoca a las competencias exclusivas y concurrentes de las Comunas, sino que, por el contrario, las dotaba de una estructura técnica administrativa necesaria para poder llevar a cabo dichas competencias. A los pocos días, el titular del Juzgado 23 Secretaría 46 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, Francisco Ferrer, hizo lugar a la medida cautelar solicitada por los comuneros,

⁴⁸ Exp “VAYO MIGUEL ENRIQUE y otros CONTRA GCBA SOBRE AMPARO” Número: A7770-2014/0. Los actores que presentaron la acción de amparo eran: Por la Comuna 1, María Lavallo (P. SUR); por la Comuna 2, Luciano Umérez (P.SUR); por la Comuna 3, Alberto Lacherra (P. SUR); por la Comuna 4, Miguel Vayo (P. SUR); por la Comuna 5, Patricia Machado (P.SUR); por la Comuna 6, Martín Iommi (P.SUR); por la Comuna 7, Jorge Orovitz Sanmartino (P.SUR); por la Comuna 8, María Alejandra Camiña Bergalli (P.SUR); por la Comuna 9, Rubén Tzanoff (P. SUR); por la Comuna 10, María Marta Lopes (P. SUR); por la Comuna 11, Paula Resels (P.SUR); por la Comuna 12, Basilio Sioutis (P. SUR); por la Comuna 14, Marcelo Charlón (P. SUR); y por la Comuna 15, Carlos Méndez (P. SUR).

Letrado patrocinante: Jonatan Emanuel Baldiviezo.

Cabe aclarar que también se radicaron los autos Flores Brañez Pablo y otros c/ GCBA s/ amparo, Expte A7782-2014/0; y, Oviedo Edith Ramona y otros c/GCBA s/ amparo, Expte. A8065-2014/0, que persiguen idéntico objeto.

suspendiendo la ejecución del Decreto N° 215/GCABA/14 hasta tanto se decida el fondo de la cuestión⁴⁹.

El punto clave es ¿Cuáles serían las funciones de estas nuevas gerencias? y en definitiva, ¿se contraponen a las funciones de la Comunas y/o de la Juntas Comunales? En el cuadro siguiente (Tabla 1) se comparan las atribuciones de las gerencias con las competencias exclusivas de las Comunas. Aquí observamos que excepto en lo que respecta a la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de Decretos al Poder Ejecutivo, el resto son todas competencias que se repiten en ambos casos. Es algo esperable porque estas gerencias forman parte de la estructura comunal. Por otro lado, no podemos dejar de advertir cómo las gerencias tienen potestad de planificación y gestión de políticas públicas que afectan a las Comunas.

En la tabla siguiente (Tabla 2) decidimos profundizar el enfoque, haciendo la comparación entre las atribuciones dadas a la Juntas Comunales mediante la LOCCABA (art. N° 26), y las acciones asignadas a las nuevas subgerencias y gerencias creadas mediante el Decreto N° 251/GCBA/2014.

⁴⁹ Entre sus argumentos se establecía que “(...) la organización propuesta por el Decreto N°251/GCABA/2014 afectaría atribuciones de las propias Comunas, quienes, de acuerdo a la Constitución local y la reglamentación efectuada por la Legislatura, deben decidir tan importante aspecto institucional (conf. artículo 127 de la Constitución de la Ciudad y artículo 28 de la ley 1777). Finalmente, al definir la estructura organizativa de las Comunas, misión que prima facie tenía vedada, el Decreto N° 215/GCABA/2014 afectaría los límites que a su actuación impuso la ley 3233. En particular, de acuerdo a la norma citada, el Poder Ejecutivo tiene el deber de: abstenerse de emitir o producir actos que signifiquen intromisión o menoscabo de las funciones de competencia exclusiva de las Comunas o lesionen su participación en las competencias concurrentes. La distribución de competencias entre las gerencias y subgerencias ya analizadas da cuenta de un incumplimiento de dicha manda (conf artículo 4, inciso d, ley 3233)”.

TABLA 1. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LAS COMUNAS Y SU SUPERPOSICIÓN CON GERENCIAS.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LAS COMUNAS	ACCIONES A LLEVAR A CABO POR PARTE DE LAS GERENCIAS Y SUBGERENCIAS SEGÚN DECRETO 251/2014			
	GERENCIA OPERATIVA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	GERENCIA OPERATIVA GESTIÓN COMUNAL	SUBGERENCIA OPERATIVA DE PARTICIPACIÓN VECINAL Y ATENCIÓN VECINAL.	SUBGERENCIA OPERATIVA DE CONTROL COMUNAL Y DE OBRAS
La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.	NO	Realizar la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano y espacios públicos comunales en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.	NO	Colaborar en las contrataciones de servicios y de obra pública de la Comuna. Participar en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares y de especificaciones técnicas de los distintos procesos de contratación organizados por la Comuna.
La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto	NO	Realizar la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano y espacios públicos comunales en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.	NO	Colaborar en las contrataciones de servicios y de obra pública de la Comuna. Participar en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares y de especificaciones técnicas de los distintos procesos de contratación organizados por la Comuna.
La elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio.	Intervenir en la elaboración, en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, el proyecto de programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual de la Comuna.	NO	NO	NO
La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de Decretos al Poder Ejecutivo.	NO	NO	NO	NO
En general, llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones Comunales.	Gestionar y diseñar proyectos en materia de políticas sociales y comunitarias, en coordinación con las áreas competentes del Ministerio de Desarrollo Social y de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana	Proponer programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano de acuerdo a los diseños y proyectos elaborados por el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.	NO	NO

FUENTE: Elaboración propia según Ley N° 1777 y Decreto CABA N° 251/GCBA/2014.

TABLA 2. ATRIBUCIONES DE LAS JUNTAS COMUNALES Y SU SUPERPOSICIÓN CON GERENCIAS.

ATRIBUCIONES DE LA JUNTA COMUNAL	ACCIONES A LLEVAR A CABO POR PARTE DE LAS GERENCIAS Y SUBGERENCIAS SEGÚN DECRETO 251/2014			
	GERENCIA OPERATIVA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	GERENCIA OPERATIVA GESTIÓN COMUNAL		SUBGERENCIA OPERATIVA DE PARTICIPACIÓN VECINAL Y ATENCIÓN VECINAL.
Aprobar el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual.	Intervenir en la elaboración, en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, el proyecto de programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual de la Comuna.	NO		Coordinar y realizar las acciones necesarias para la elaboración del programa de acción y anteproyecto de presupuesto de la Comuna. NO
Ejecutar su presupuesto y administrar el patrimonio de la Comuna.	Intervenir en la administración del patrimonio de la Comuna en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.	Diseñar los proyectos de obras nuevas, remodelaciones y mantenimiento del patrimonio afectado a la Comuna en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana	NO	NO
Disponer, de acuerdo a las previsiones presupuestarias, la adquisición de bienes.	NO	NO	NO	NO
Aceptar donaciones y legados.	NO	NO	NO	NO
Celebrar los contratos y convenios en que la Comuna sea parte.	NO	NO	NO	Participar en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares y de especificaciones técnicas de los distintos procesos de contratación organizados por la Comuna.
Ejercer la superintendencia del personal de la Comuna. Nombrar y remover a su personal de acuerdo con la legislación vigente.	Asistir en la administración de los recursos humanos de la Comuna.	NO	NO	NO
Aprobar los anteproyectos de ley y de Decreto que remite para su tratamiento, a la Legislatura de la Ciudad y al Poder Ejecutivo	NO	NO	NO	NO
Atender a la prestación de los servicios y ejercer el poder de policía dentro de su ámbito jurisdiccional, en los términos del Capítulo 1 del Título II: "Competencias y Presupuesto de las Comunas".	NO	-Planificar la organización del comité de control de servicios con la participación de los vecinos. -Coordinar la fiscalización y ejercicio del poder de policía a través de los inspectores de la Comuna y/o cualquier otro medio que tenga a su disposición.	NO	-Colaborar en las contrataciones de servicios y de obra pública de la Comuna. -Instrumentar la Organización del Comité de Control de Servicios con participación vecinal. -Fiscalizar y ejercer el poder de policía a través de los inspectores de la Comuna y/o cualquier otro medio que

			tenga a su disposición.
Promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno de la Comuna y en la elaboración y planificación de las políticas previstas en el Título II de la Constitución de la Ciudad.	NO	NO	-Colaborar en la instrumentación de medidas para el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal. - Promover y desarrollar proyectos para la implementación de mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana. NO
Convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna.	NO	NO	- Realizar las acciones necesarias para realizar la convocatoria de las audiencias públicas y las tareas auxiliares que requiera su correcto desarrollo. NO
Crear y mantener actualizado el registro de las entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes, otras formas de organización que desarrollen actividades comunitarias dentro de la jurisdicción de la Comuna y vecinos, e inscribirlas a los fines de su integración y participación en el Consejo Consultivo Comunal.	NO	NO	NO NO
Garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.	NO	Colaborar en el marco de todas sus funciones con la administración general de la Comuna y con el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.	Colaborar en la instrumentación de medidas para el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal. NO
Requerir el auxilio de la fuerza pública cuando ello resulte imprescindible para el cumplimiento de sus funciones.	NO	NO	NO NO
Requerir asesoramiento de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo así como de organismos técnicos, de carácter público, para la ejecución de proyectos de obras y servicios públicos.	NO	Colaborar en las tareas necesarias para requerir asesoramiento a otras dependencias del Poder Ejecutivo y a organismos técnicos, de carácter público, para la ejecución de proyectos de obras y servicios públicos.	NO NO
Planificar una política de comunicación ciudadana que garantice el acceso a la información y publicidad de los actos de gobierno y los informes de la Unidad de Auditoría Interna.	NO	NO	NO NO
Emitir resoluciones y declaraciones en el marco de sus competencias.	NO	NO	NO NO

Asesorar y emitir opinión no vinculante en la designación de cargos públicos que tengan injerencia en su ámbito comunal.	NO	NO	NO	NO
Emitir opinión, dentro de los 30 días de recibida la actuación, acerca de toda modificación o autorización de usos, que afecten los derechos subjetivos, intereses legítimos, o intereses difusos o colectivos de los vecinos de la Comuna que se presuma de mediano o relevante impacto ambiental en los términos de la legislación vigente.	NO	NO	NO	NO
Publicar los informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto en la página web del Gobierno de la Ciudad, dentro de los quince días de remitidos al Poder Ejecutivo.	NO	NO	NO	NO

FUENTE: Elaboración propia según Ley N° 1777 y Decreto N° 251/GCBA/2014.

Siguiendo el presente cuadro, podemos observar que en general las atribuciones brindadas a las nuevas gerencias tienen que ver con una especie de apoyo administrativo en lo que respecta a las funciones de las Juntas Comunales. Esto deviene del reiterativo uso de la palabra “colaborar” utilizado para definir muchas de sus acciones. Todo indicaría que las gerencias serían entidades asesoras de la Junta Comunal y de su presidente en particular.

Con una mirada más profunda, sin embargo, podemos observar cómo estos funcionarios tienen injerencia en asuntos trascendentales tales como el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual, el diseño de proyectos de obras sobre el patrimonio afectado a la Comuna, el desarrollo de proyectos para la implementación de mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna, la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares y de especificaciones técnicas de los distintos procesos de contratación organizados por la Comuna y la administración de los recursos humanos de la Comuna. Además, poseen facultades para fiscalizar y ejercer el poder de policía a través de los inspectores de la Comuna y/o cualquier otro medio que tenga a su disposición.

Finalmente, contrastamos el accionar de las gerencias operativas con las atribuciones de los miembros de la Junta Comunal responsables de las áreas de participación vecinal y control comunal. Aquí veremos que la interposición de funciones es plena porque básicamente las atribuciones de ambos órganos son las mismas.

TABLA 3. ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS COMUNALES Y SU SUPERPOSICIÓN CON GERENCIAS.

Atribuciones de los miembros de la Junta Comunal responsables de las áreas de participación vecinal y control comunal:	ACCIONES A LLEVAR A CABO POR PARTE DE LAS GERENCIAS Y SUBGERENCIAS SEGÚN DECRETO 251/GCBA/2014			
	GERENCIA OPERATIVA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	GERENCIA OPERATIVA GESTIÓN COMUNAL	SUBGERENCIA OPERATIVA DE PARTICIPACIÓN VECINAL Y ATENCIÓN VECINAL.	SUBGERENCIA OPERATIVA DE CONTROL COMUNAL Y DE OBRAS
Promover y desarrollar mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna.	NO	NO	Promover y desarrollar proyectos para la implementación de mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna en coordinación con el área competente de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.	NO
Instrumentar la organización del cuerpo de inspectores.	NO	Coordinar la fiscalización y ejercicio del poder de policía a través de los inspectores de la Comuna y/o cualquier otro medio que tenga a su disposición	NO	Fiscalizar y ejercer el poder de policía a través de los inspectores de la Comuna y/o cualquier otro medio que tenga a su disposición.
Instrumentar la organización del comité de control de servicios con participación vecinal.	NO	Planificar la organización del comité de control de servicios con la participación de los vecinos.	NO	Instrumentar la Organización del Comité de Control de Servicios con participación vecinal.

FUENTE: Elaboración propia según Ley N° 1777 y Decreto N° 251/GCBA/2014.

Pareciera que el obstáculo principal que generan los gerentes en los miembros de las Juntas Comunales se diera en el plano simbólico. En definitiva, teniendo en cuenta la tensa relación que se percibe entre el Poder Ejecutivo de la ciudad y los representantes comunales opositores, es de esperar que la implementación de este modelo gerencial genere conflictos y no colaboración a la hora de hacer gestión. Por otra parte, el mayor desafío para el trabajo coordinado entre gerencias y Juntas Comunales se podría encontrar en la falta de límites del accionar de las gerencias. Para esto eran necesarios acuerdos políticos y flexibilidad de parte de oficialismo y oposición.

Finalmente, hay una cuestión hasta de tipo semántica con el concepto de gerencias:

“La administración pública tiene diferencias sustanciales con las empresas. El gerente de una empresa no va a consultar al consumidor que es lo que quiere, sólo tiene que sujetar sus decisiones al que está arriba. Y la administración pública no es eso, en la administración pública a vos te votan para que respondas lo que la gente quiere. Ya el nombre de gerentes muestra esta diferencia. La administración pública tiene que tener directores que además tienen que ser de carrera y con una trayectoria, porque es lo que le permite el conocimiento de las cosas.” (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

Lo cierto es que al quedar frenado el Decreto que las crea, las gerencias no pudieron desarrollar su actividad y por un largo tiempo no se avanzó en el tema hasta mediados de 2017. Tampoco hubo mayores novedades en el proceso descentralizador.

3.7 Elecciones 2015 y renovación de las Juntas Comunales

En 2015 volvió a repetirse la dinámica de 2011. Las elecciones eran “a todo o nada”: se elegía Jefe y Vicejefe de Gobierno, 30 Legisladores y se renovaban por completo las 15 Juntas Comunales -además de Presidente, Diputados Nacionales y Parlamentarios del Mercosur, aunque éstas últimas categorías fueron desdobladas de las elecciones locales-. El espectro político había cambiado, y había tomado cierto protagonismo el Frente Amplio UNEN, una coalición electoral de centro izquierda con una tendencia socialdemócrata fundada en 2013. Surgió a través de una alianza electoral de los partidos Coalición Cívica ARI, Proyecto Sur, Libres del Sur, el Partido Socialista, el Partido Socialista Auténtico, la Unión Cívica Radical y el GEN. Para el año 2015 este frente había cambiado su nombre a ECO (energía ciudadana organizada), con los mismos partidos excepto Proyecto sur y Libres del Sur. Este espacio, junto al PRO y a

el Frente para la Victoria (FPV), eran las tres fuerzas con mayor intencionalidad de voto en la ciudad⁵⁰.

A pesar de que las elecciones en Capital Federal fueron disgregadas de las nacionales - las generales de la ciudad fueron en julio y las nacionales en octubre- la campaña en la ciudad de Buenos Aires se encontraba ampliamente nacionalizada frente a la candidatura de Mauricio Macri a presidente de la Nación y la profundización de la renombrada “grieta”⁵¹ con el Kirchnerismo como contracara. Es por este motivo que la discusión electoral del distrito estuvo parcialmente condicionada a esta cuestión. Lamentablemente para el proceso descentralizador, las Comunas y la participación ciudadana no eran ejes de discusión y mucho menos un parámetro a tener en cuenta a la hora de votar el día de la elección. En cambio, la participación ciudadana sí fue un eje para los miembros del movimiento comunero y una minoría de interesados en el tema. Este movimiento emitió un documento bastante crítico al Gobierno de la Ciudad donde proponían “recuperar las Comunas” para el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires⁵²

Con una fuerte legitimación ciudadana, el oficialismo de la ciudad se impuso con el 45,56% en la elección general para Jefe de Gobierno⁵³, incluso alcanzando el 59% en la Comuna 2. Como dijimos en párrafos anteriores, ésta, junto con la 13 y la 14 (el cordón norte de la ciudad) son los bastiones electorales del oficialismo desde el comienzo de su gestión. En la Legislatura, 15 de los 30 legisladores porteños quedaron para el oficialismo, ECO obtuvo 7 y el FPV 6. La izquierda, representada por Frente de Izquierda y de los Trabajadores y por Autodeterminación y Libertad quedó con 1 cada

⁵⁰ Ver “*Radiografía de las elecciones porteñas*” en Diario digital Política Argentina del 03 de julio de 2015. Disponible en <https://www.politicargentina.com/notas/201507/6504-radiografia-de-las-elecciones-portenas.html>

⁵¹ La grieta es un término que utilizó el periodista Jorge Lanata en el año 2013, en una entrega de premios a la televisión argentina. Este término se utiliza para referirse a la división que veía en la sociedad argentina, en términos simplistas, entre aquellos que se identifican con el Macrismo y quienes se identifican con el Kirchnerismo.

⁵² Ver “Movimiento comunero pide Comunas para el pueblo”, *Parabuenosaires.com*. 3 de febrero de 2015.

⁵³ A pesar del resultado la Jefatura de Gobierno se disputó en segunda vuelta entre el PRO y ECO, ya que que ningún candidato obtuvo más del 50% de los votos. En dicha elección ganó Horacio Rodríguez Larreta (PRO) con el 51,64%.

uno. Esta nueva configuración parlamentaria le dio al oficialismo 28⁵⁴ bancas en total, muy cerca de obtener la mayoría propia.

En las Comunas, el oficialismo obtuvo los mismos resultados y hasta en algunas logró obtener un punto más respecto a Jefe de Gobierno y Vice. De esta forma, el PRO obtuvo mayoría propia en las Comunas 1, 2, 6, 4, 12, 13 y 14; aunque de todas formas ganó la presidencia de todas las Juntas Comunales⁵⁵. En segundo lugar quedaron los espacios de ECO y Frente para la Victoria, que obtuvieron 1 o 2 lugares cada uno en las Juntas Comunales, dependiendo del distrito. Ningún otro partido obtuvo un lugar en la Junta Comunal porque en este escenario el piso electoral real para la obtención de un lugar dentro de las Juntas Comunales es bastante elevado.

Con la asunción del nuevo Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta se aprobó una nueva Ley de Ministerios (Nº 5.460). En la nueva configuración ministerial se eliminó a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana dependiente de la Jefatura de Gobierno, y se creó la Secretaría de Descentralización dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete, con tres Direcciones a cargo: servicios desconcentrados, descentralización comunal y mantenimiento del espacio público comunal. Las funciones de esta Secretaría se vinculan mucho más con el fomento del desarrollo del trabajo de las Comunas en forma conjunta y su relación con las instancias de gobierno participantes, además de asesorar al Jefe de Gabinete en este tema y el dirigir el proceso de descentralización de funciones del Poder Ejecutivo⁵⁶.

⁵⁴ Son 27 del PRO más Cristina García de Aurteneche, de Confianza Pública Democrática y aliada del oficialismo.

⁵⁵ En la Comuna 1 fueron electos 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de ECO. En la 2, 5 juntistas del PRO, 1 del FPV y 1 de ECO. En la 3, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO. En la Comuna 4, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de ECO. En la 5, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO. En la 6, 4 juntistas del PRO, 1 del FPV y 2 de ECO. En la 7, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO. En la 8, 4 juntistas del PRO, 2 del FPV y 1 de ECO. En la 9, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO. En la 10, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO. En la 11, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO. En la 12, 4 juntistas del PRO, 1 del FPV y 2 de ECO. En la 13, 4 juntistas del PRO, 1 del FPV y 2 de ECO. En la 14, 4 juntistas del PRO, 1 del FPV y 2 de ECO. En la 15, 3 juntistas del PRO, 2 del FPV y 2 de ECO.

⁵⁶ En septiembre del mismo año se modifica la denominación y responsabilidades primarias de la Secretaría de Descentralización (DECRETO Nº 329/GCBA/17) la cual pasó a denominarse Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana, teniendo a su cargo la Subsecretaría de Demanda Ciudadana, Calidad y Cercanía, y las Direcciones De Atención y Cercanía Ciudadana, Gestión De Calidad y Demanda Ciudadana y Defensa y Protección Al Consumidor. A su vez, la Subsecretaría De Gestión Comunal tendría a su cargo las Direcciones de Obras Comunales Y Mantenimiento Edificio y la de Mantenimiento de Espacio Público Comunal.

Quizás la gran novedad del período 2015-2019 haya ocurrido en agosto de 2017, cuando se volvió a abrir la polémica por las gerencias comunales: Se publicó una Resolución Conjunta del Ministro de Hacienda y el Secretario de Descentralización (N° 1863/MHGC/17) que aprobaba el procedimiento de selección para la cobertura transitoria de los cargos del Régimen Gerencial de las Comunas. Dicha Resolución insistía con aquellas gerencias que fueron planteadas en 2014⁵⁷ y disponía que el presidente de la Junta Comunal debía realizar la preselección de dos o más candidatos para el cargo, quedando el análisis a cargo de una Comisión Evaluadora de tres miembros -el presidente de la Junta Comunal, un representante de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos y un representante de la Secretaría de Descentralización (Actual Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana)-.

A partir de esta medida, progresivamente las gerencias comunales fueron siendo incorporadas en cada distrito. Una cuestión no menor es que a pesar de que la LOCCABA le asigna a la Junta Comunal la superintendencia del personal de la Comuna⁵⁸, según las fuentes consultadas el manejo de las gerencias desde entonces ha sido una atribución casi exclusiva del presidente de las Juntas Comunales⁵⁹.

Uno de los puntos más llamativos acerca de la insistencia en la incorporación de cuatro gerencias y subgerencias a las quince Comunas porteñas tiene que ver con el impacto de estas incorporaciones en el presupuesto para gasto de las plantas de empleados del Estado. Dependiendo de donde se lo mire puede decirse, primero, que hay un giro en la perspectiva del Gobierno de la Ciudad, es decir, lejos del ajuste de presupuesto y la transformación de los cargos de juntistas comunales en puestos ad-honorem, la propuesta es incorporar personal de tipo administrativo- ejecutivo para colaborar en la gestión comunal. Por el otro, podría decirse que es un intento más de avasallar las atribuciones de las Juntas Comunales, añadiendo al esquema de gobierno funcionarios que sólo responden a la presidencia. Una u otra perspectiva son opiniones comunes

⁵⁷ Éstas eran: Gerente Operativo de Gestión Administrativa, Gerente Operativo de Gestión comunal y los siguientes agregados: Subgerencia Operativa de Participación Vecinal y Atención Vecinal y Subgerencia Operativa de Control Comunal y de Obras.

⁵⁸ Según el artículo N° 26 inc f de la Ley N° 1.777

⁵⁹ Las resoluciones presidenciales N° 24.493.827/COMUNA2/17, 24.072.558/COMUNA10/17 y 25.566.478/COMUNA11/17 dan cuenta de ello.

dentro de los actores políticos de la Ciudad de Buenos Aires. De las entrevistas realizadas surge que más allá de cualquier opinión objetiva, su posición frente al tema se basa nada más y nada menos que en la posición que éstos ocupen en el vector oficialismo- oposición. Por otra parte, lo cierto es que la etapa a partir de la Jefatura de Gobierno de Rodríguez Larreta, a las principales discusiones sobre el proceso descentralizador porteño se incorporaron algunas figuras comunales, principalmente aquellas ubicadas en el espectro opositor, controlando, defendiendo y/o denunciando públicamente las irregularidades o “atropellos”.

El período que abarca el tercer gobierno del PRO estará desarrollado principalmente en el siguiente capítulo, donde daremos cuenta de los avances del proceso descentralizador en la actualidad, y haremos un exhaustivo paneo de las Comunas, y donde el foco estará puesto en la cotidianeidad del trabajo hacia el interior de éstos sub distritos. Antes, como resumen final de este capítulo, la tabla siguiente enumera las medidas de gobierno mencionadas en el período que va desde el año 1996 hasta 2017.

TABLA 4. MEDIDAS IMPULSADAS POR JEFATURA DE GOBIERNO.

JEFE DE GOBIERNO	MEDIDA	¿QUIEN LO IMPULSÓ ?	FAVORECIMIENTO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR	COMENTARIOS
DE LA RÚA	Creación de los CGP	Ejecutivo	POSITIVO	
	Se dispuso la elaboración del Plan Ciudad y un Programa de Descentralización Administrativa	Ejecutivo	POSITIVO	
	Creación de la Ss. de Descentralización	Ejecutivo	POSITIVO	
OLIVERA	Presentación proyecto de Ley para las comunas	Ejecutivo	POSITIVO	no prosperó
IBARRA (2000-2003)	Se suprime la Ss. de Descentralización	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Declaraciones en contra de la cantidad de miembros del gobierno comunal	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Puesta en marcha del Presupuesto Participativo	Ejecutivo	POSITIVO	no prosperó
	Intención de reformar la Const. para modificar la composición de las Juntas Comunales.	Ejecutivo	NEGATIVO	
IBARRA (2003-2006)	Creación de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana	Ejecutivo	POSITIVO	
	Sanción de la LOCCABA	Legislatura	POSITIVO	
TELERMAN	Programa de transición a las Comunas	Ejecutivo	POSITIVO	
	Creación de los Foros Asociativos Barriales y los Espacios de Participación Vecinal	Ejecutivo	POSITIVO	Para los vecinos pertenecientes al movimiento comunero estos foros eran artificiales
	Puesta en marcha del Presupuesto Participativo	Ejecutivo	POSITIVO	no prosperó
	Eliminación de los CGP y creación de quince Centros de Gestión y Participación Comunal	Ejecutivo	POSITIVO	
	Creación del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización	Ejecutivo	POSITIVO	
MACRI (2007-2011)	Prórroga de finalización del proceso de transición	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Prórroga electoral para agosto de 2008	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Eliminación del Min. de Descentralización y creación de la Ss. de Atención Ciudadana	Ejecutivo	NEGATIVO	Pierde rango dentro de la estructura de Gobierno

	Prórroga electoral para junio de 2011	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Llamado a la integración de los pre consejos consultivos comunales como marco de transición a la futuras comunas, mediante la Resolución 355/MGPYD/07	Ejecutivo	POSITIVO	Desde la oposición se entendió como un vaciamiento de contenido de las reuniones convocadas desde la Legislatura
	Veto de la Ley que establecía que el GCBA debía adjuntar a las boletas de ABL y Patentes un folleto explicativo relacionado con el proceso de descentralización de la Ciudad.	Ejecutivo	NEGATIVO	
	última prórroga electoral: convocatoria para el el 10 de julio del 2011	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Ley que quita la obligación de tener boletas u opciones separadas para las comunas en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones.	Ejecutivo	NEGATIVO	Esta medida beneficia a los grandes partidos políticos
	Creación de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC)	Ejecutivo	POSITIVO	Referentes opositores y miembros del mov. comunero en contra
	Creación de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana	Ejecutivo	POSITIVO	
MACRI (2011- 2015)	Proyecto que modificaba la LOCCABA reduciendo personal, competencias y el gasto de las comunas	Ejecutivo	NEGATIVO	
	Transferencia a las Comunas de las responsabilidades primarias relativas al mantenimiento del arbolado urbano de la Ciudad.	Ejecutivo	POSITIVO	
	Transferencia a las Comunas las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas al mantenimiento de los espacios verdes de la Ciudad	Ejecutivo	POSITIVO	
	Creación de cargos gerenciales comunales	Ejecutivo	NEGATIVO	Atentan simbólicamente contra las atribuciones de las Juntas
LARRETA	Creación de la Secretaría de Descentralización	Ejecutivo	POSITIVO	
	Resolución Conjunta aprobando el procedimiento de selección para la cobertura transitoria de los cargos del Régimen Gerencial de las Comunas	Ejecutivo	NEGATIVO	Estos cargos se eligieron sin participación de las Juntas Comunales
	Adecuación del mapa de comisarías al de Comunas	Ejecutivo	POSITIVO	
	Creación de BA elige	Ejecutivo	NEGATIVO	No hay instancias de discusión ni diálogo

Fuente: Elaboración propia

La reflexión principal que nos merece este capítulo es que, salvo ciertas excepciones, hubo una marcada e ininterrumpida tendencia de los distintos Poderes Ejecutivos para “*controlar desde arriba*” el proceso de descentralización porteño. Las innumerables prórrogas a la sanción de la LOCCABA, su posterior implementación, una nueva sucesiva de prórrogas para la definición de la fecha de elección y el desarrollo de ciertos mecanismos como las UAC y las gerencias Comunales son a grandes líneas la prueba de esto.

Recapitulando, los períodos de De la Rúa y su sucesor Olivera tuvieron la intención de avanzar al menos en cuestiones desconcentradoras. Es en este sentido que se elaboró el Programa de Descentralización Administrativa y se creó la Subsecretaría de Descentralización. En su breve período como Jefe de Gobierno Olivera intentó estimular el proceso descentralizador, enviando a la Legislatura un proyecto de ley para avanzar en la conformación de las Comunas, pero más allá de algunas discusiones aisladas éste y otros expedientes quedaron truncos.

Luego, los dos mandatos de Ibarra son particularmente diferentes. Una cuestión importante es que bajo el debate de la Convención Constituyente, uno de los principales sectores que había impulsado la inclusión de las Comunas fue el FREPASO, que entonces era un frente opositor. Cuando este espacio ganó la Jefatura de Gobierno -bajo el frente ALIANZA-, el Jefe de Gobierno no mostró señales de apoyo al proceso de consolidación sino más bien todo lo contrario, especialmente durante su primer mandato, en el cual se intentó promover una reforma Constitucional para cambiar la composición de la figura de co-gobierno.

Bajo el segundo período, en un clima de creciente presión social de algunos vecinos agrupados, referentes de su espacio lograron impulsar la Ley de Comunas. El debate por esta ley fue extenso y no exento de desacuerdos entre la numerosa cantidad de bloques de la Legislatura. De todas maneras, se rescata que el proceso fue sumamente participativo gracias a la convocatoria de las cuarenta y siete reuniones vecinales. Todo esto se dio en un contexto de progresiva pérdida de apoyo parlamentario al oficialismo. Si bien Ibarra nunca tuvo mayoría propia en la cámara, con la disolución del frente ALIANZA, pero principalmente a raíz del quiebre del bloque oficialista Fuerza Porteña, aumentó la fragmentación de la Legislatura y el mandatario perdió peso político. Cuando ocurrió la tragedia de cromañón, el Jefe de Gobierno quedó profundamente

debilitado, por lo que la posterior sanción de la LOCCABA se dió en un contexto de crisis de legitimidad del mandatario. Medio año más tarde fue oficialmente destituido.

El plan de transición impulsado durante el gobierno de Jorge Telerman sentó las bases para la reglamentación de la LOCCABA, pero su alcance real fue más de tipo desconcentrador que descentralizador en el sentido que los avances en la convocatoria a elecciones comunales y/o la transferencia de funciones y atribuciones hacia las Comunas fueron nulos.

Luego, si bien Macri adoptó una postura más dilatadora y activamente defensiva a partir de su segundo mandato (2011-2015) al punto de intentar crear un marco legal que permita monopolizar el poder en manos del presidente de las Juntas, lo cierto es que los mayores avances en materia de transferencia de las competencias exclusivas, específicamente arbolado y espacios verdes, se dieron bajo esta Jefatura de Gobierno. De todas maneras, como dice Olivieri Alberti *“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 dió señales contrarias a avanzar en la creación de las Comunas”* (Olivieri Alberti, 2011: 84)

En definitiva, en lo que respecta al proceso descentralizador desde 1996 al día de hoy, se observa un permanente tira y afloje de parte de los Ejecutivos, avanzando en ciertas cuestiones pero dilatando otras, sobre todo cuando se trata de gobiernos legitimados con un alto porcentaje de apoyo en las elecciones. Como veremos en las páginas siguientes, la voluntad y energía del poder central está puesta más en desconcentrar que en descentralizar.

CAPÍTULO 4 - LAS COMUNAS HOY

Este capítulo es una aproximación a la cotidianeidad de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. En los siguientes apartados nos dedicaremos a dilucidar los alcances de las Comunas y su gobierno, así como también las deudas y atribuciones que no han logrado ser implementadas. En parte esto implica indagar la relación de éstas con el Poder Ejecutivo y el trabajo en conjunto que hace ocho años llevan a cabo.

Como se mencionó en el capítulo anterior, por mandato Constitucional y según lo establecido en la LOCCABA, cada Comuna debe contar con un órgano ejecutivo, cuyo co-gobierno debe ser ejercido por la Junta Comunal. Ésta está conformada por siete integrantes elegidos en forma directa con arreglo al sistema de representación proporcional, de acuerdo a la cantidad de votos que cada partido político haya recibido. Cada Junta Comunal es la encargada de la administración y desarrollo de las competencias de las Comunas dentro de su territorio.

Un primer dato a tener en cuenta es que hasta el día de hoy las presidencias de las Juntas han sido ejercidas por miembros del espacio oficialista en la Ciudad (PRO). Este partido también tiene mayoría propia en cada una de las Juntas Comunales, o al menos así ha sido a lo largo de las dos primeras gestiones (2011-2015 y 2015-2019).

Una consideración fundamental para entender cómo es funcionamiento de las Comunas es entender que las relaciones entre los actores políticos involucrados se determina en gran parte por el vector oficialismo-oposición. De esto depende muchas veces la capacidad de generar consensos en cuanto a la coordinación y el armado de políticas públicas, aunque varía de acuerdo a cada caso particular y la apertura de las Juntas Comunales en este sentido.

En base a la diferenciación entre descentralización y desconcentración que desarrollamos en el primer capítulo, este capítulo parte de la premisa de que el proceso de descentralización de la gestión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se planteó desde los dos frentes, ambos respondiendo a diferentes autoridades que conviven cotidianamente:

1. **Desconcentración:** acercamiento del Estado porteño a las Comunas (Atención y participación ciudadana).
2. **Descentralización propiamente dicha:** el ejercicio de las competencias propias de gestión de las Comunas (Mantenimiento comunal).

Estas dos facetas conviven a diario dentro del ámbito de las sedes comunales. La primera corresponde a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Ciudad, mientras que la segunda es gerenciada por las Comunas y sus autoridades -Junta Comunal y Gerencias comunales-.

4.1 El rol del Poder Ejecutivo

4.1.1 Descentralización amarilla

Una hecho destacable tiene que ver con que en prácticamente casi todo el período que abarca desde la sanción de la Ley de Comunas hasta el día de hoy el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha estado a cargo de un sólo partido político: Propuesta Republicana, más conocido como PRO (antes denominado Compromiso para el Cambio). Este espacio de centro- derecha gobierna la ciudad de Buenos Aires desde el 10 de diciembre de 2007 hasta el día de hoy, lo que nos hace deducir que su responsabilidad sobre la reglamentación de la Ley de Comunas es prácticamente exclusiva.

El partido surge en torno al liderazgo del Ingeniero, empresario y ex presidente del Club Atlético Boca Juniors Mauricio Macri, quien comenzó a trabajar para la conformación de un espacio político a partir de la crisis económica y social del año 2001. Desde su creación, este partido no ha perdido una sola elección en la Ciudad de Buenos Aires, a excepción del ballottage contra Ibarra en el año 2003 (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015).

Es un espacio compuesto por varios dirigentes de distintos partidos, quienes en aquel entonces vieron en Macri una alternativa diferente a los partidos tradicionales

argentinos. Este espacio heterogéneo conformado por radicales, peronistas, miembros de otros partidos minoritarios -como la UCeDé-, independientes, empresarios y varios técnicos provenientes de los think tanks fue diseñando su impronta a lo largo de los años, algo que Vommaro en su libro “Mundo PRO” (2015) define como “*pasión por hacer*”. Los grandes hitos en materia de gestión del gobierno PRO tienen que ver con grandes obras de infraestructura urbana. La transformación e intervención de espacios urbanos es un sello característico de este espacio: la creación de distritos económicos - Tecnológico, Audiovisual, de Diseño, de las Artes y del Deporte-, la Villa Olímpica en Lugano, las urbanizaciones de las villas 31, Rodrigo Bueno, Playón Estación Chacarita y la Villa 20; la obra de la autopista ribereña o Paseo del Bajo, el soterramiento del tren sarmiento y la eliminación de decenas de barreras y apertura de calles donde circulan los ferrocarriles porteños. Éstas y otras obras más demuestran dónde está el punto fuerte de esta gestión que está por cumplir 12 años, y donde están puestas las prioridades presupuestarias del distrito más rico del país.

Pero además de hacer, y hacer eficazmente, el discurso de este nuevo estilo de gestión es el de hacer “*a través del consenso*” (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015). Consenso en torno a políticas públicas y definición de prioridades con otros espacios políticos, pero también consenso con los vecinos de la ciudad. Una particularidad de este espacio es también la manera en la que se construyen estos consensos. En las páginas siguientes veremos que la participación ciudadana es fomentada desde el Gobierno de la Ciudad y está destinada a reunir voluntades individuales, en detrimento de las acciones colectivas.

El paquete discursivo del espacio oficialista porteño se basa en conceptos como “*juntos*” “*cambio*” “*equipo*” “*transparencia*” y “*participación*” entre otros. Es bajo esta línea que se enmarca el trabajo del Gobierno para fomentar la participación ciudadana. Como veremos más adelante, el mecanismo para reunir voluntades no es impulsado de manera colectiva, sino desde la individualidad de cada vecino. Las invitaciones de participación son individualizadas, incluso en algunos casos hasta con nombre y apellido.

Respecto a la concepción sobre el proceso de descentralización porteño, puede decirse que la diferenciación entre desconcentración y descentralización no pareciera influir al

hablar del mismo. Más allá de esta aclaración, lo cierto es que sí se han tomado decisiones destinadas a mejorar la calidad de los servicios prestados en las sedes comunales, principalmente a través de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC) y la creación de cargos gerenciales para cada una de las Comunas. Otra prueba de la desconcentración del Ejecutivo porteño es, por ejemplo, la mudanza de varios de los Ministerios de Gobierno desde el área de microcentro a otros barrios más periféricos como Parque Patricios, Villa Lugano e incluso las villas más grandes e importantes de la ciudad: 31 y 31-bis.

Otros avances del Poder Ejecutivo tienen que ver con el reacondicionamiento y/o apertura de nuevas sedes comunales en la Comuna 2 - enero de 2015-, la Comuna 1 - en junio de 2018-, la Comuna 3 - en octubre de 2018- y en la Comuna 4 - en reacondicionamiento-. Es decir, en materia de infraestructura edilicia se han brindado facilidades para un correcto funcionamiento conjunto de las UAC y aquellas oficinas necesarias para el desarrollo de la gestión comunal.

Otro punto a favor del proceso descentralizador es que en 2018, a partir del despliegue del Mapa del Delito⁶⁰, se dejó de utilizar el sistema de la Policía Federal⁶¹ de 54 Comisarías barriales, para reorganizarse en 15 Comisarías Comunales y 28 Comisarías Vecinales. Esta medida descentralizó el sistema de seguridad de la ciudad en pos de una mejor atención cotidiana y readecuó el mapa de acuerdo al mapa de las comunas. No obstante, todavía falta una readecuación en el mismo sentido de los distritos escolares (D.E.) y las áreas hospitalarias de atención. *“La descentralización combinada con una buena desconcentración es que un vecino pueda ir a un buen hospital sin que tenga que caminar 50 cuadras”* (Entrevista a Roy Cortina, 2019).

Como hemos visto en el capítulo anterior, y veremos en las páginas siguientes, el Ejecutivo porteño tiene la tendencia de seguir muy de cerca el proceso descentralizador. Que el oficialismo preserve las presidencias de las 15 Juntas Comunales facilita el diálogo entre los sub-distritos y el poder central, haciendo que las Comunas de alguna manera se acoplen a la agenda de prioridades del gobierno porteño.

⁶⁰ El Mapa del Delito es una herramienta online con estadísticas fiables de criminalidad en la Ciudad.

⁶¹ En 2016 comenzó el traspaso de la Policía Federal a la órbita de la Ciudad con la firma de un acuerdo entre los Ministros de Seguridad de CABA y Nación. A partir de la sanción de la Ley N° 5.688/16 del Sistema Integral de Seguridad Pública, la policía porteña pasó a llamarse “Policía de la Ciudad”.

4.1.2 Ámbitos de coordinación entre el Ejecutivo y las Comunas.

En el esquema dentro del Gobierno de la Ciudad las áreas vinculadas a la gestión comunal se nuclean en torno a la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana y sus respectivas Direcciones Generales -Atención y Cercanía Ciudadana, Gestión de Calidad y Demanda Ciudadana y Defensa y Protección al Consumidor-. De esta Secretaría también depende la Subsecretaría de Gestión Comunal⁶². Este organismo y las direcciones que dependen de él son, en primera instancia, los encargados de coordinar obras y/o políticas públicas junto a las autoridades de las 15 Comunas. Pero lo cierto es que más allá de estas áreas específicas, la vinculación de las Comunas con el Poder Ejecutivo de la ciudad excede estas estructuras en determinados temas, donde la vinculación se puede dar directamente desde un Ministerio en particular, en especial si un tema de coyuntura política lo amerita.

Del lado del distrito local, el trabajo coordinado entre ámbitos de la Jefatura de Gabinete y los comuneros y/o funcionarios comunales se canaliza principalmente a través del presidente de la Junta Comunal. Son éstos quienes planifican reuniones en el caso que sea necesario. En algunos casos es el/la presidente de la Junta el que se encarga de transmitir avisos tales como convocatoria para las reuniones de funcionarios con vecinos de la Comuna, aunque en algunas entrevistas con comuneros de la oposición éstos han transmitido que a estas reuniones no son convocadas las Juntas Comunales, y que ellos particularmente no son invitados. Las comunicaciones se dan por esta vía, sobre todo en lo que respecta a armado de reuniones de trabajo o instancias de participación que sean iniciadas por el Gobierno de la Ciudad. La cercanía es dada por el cargo institucional de presidente, pero además, por el hecho de que los y las cabecillas de las 15 Comunas son parte del mismo espacio político -oficialista- a nivel ciudad.

Según fue consultado a las fuentes opositoras de las Juntas Comunales, los pedidos de reuniones a los miembros del Poder Ejecutivo son pocas veces exitosos. De todas formas, existen antecedentes donde se ha podido convocar con éxito a ciertos

⁶² De ésta última se desprenden la Dirección General de Asistencia Operativa Comunal, la Dirección General de Obras Comunales y Mantenimiento Edilicio, la Dirección General de Competencias Comunales y el Consejo de Coordinación Intercomunal.

funcionarios por cuestiones de coyuntura como por ejemplo pasó con la urbanización del barrio Saldías en la Comuna 2.

El ámbito estrictamente formal creado por la LOCCABA para la discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo es el Consejo de Coordinación Intercomunal (CCI). El presidente de este organismo es el Jefe/a de Gobierno o, en su defecto, el funcionario que designe. Actualmente esta función es asumida por el Secretario de Atención y Gestión Ciudadana⁶³. Además, este consejo se encuentra integrado por los presidentes/as de cada una de las Juntas Comunales. Las reuniones de este órgano se llevan a cabo de manera mensual y en general éstos últimos participan activamente. También es frecuente que participen otros funcionarios de gobierno vinculados con el área de descentralización o con las funciones que son concurrentes con las Comunas. Según las actas consultadas, más allá del Secretario de Atención y Gestión Ciudadana, el Jefe de Gobierno, el Jefe de Gabinete de Ministros y algunos Ministros como Eduardo Macchiavelli (Ambiente y Espacio Público), han asistido a algunas reuniones. En los encuentros se definen aspectos presupuestarios y de planificación de inversiones, y se coordinan los programas anuales de acción de cada Comuna.

La relación del Poder Ejecutivo con los restantes miembros de la Junta Comunal está definida en términos de simpatía/confrontación entre espacios políticos. Es por esto que en los últimos años no se ha logrado trabajar en grandes proyectos colectivos entre sectores opositores al Gobierno de la ciudad (y a la presidencia de la Junta Comunal) y el partido de gobierno. Estos desacuerdos tienen que ver en mayor parte con tensiones políticas y de puja de poder entre éstos. Recordemos que uno de los primeros y principales conflictos derivó de la intención del entonces flamante Jefe de Gobierno Mauricio Macri de reducir el número de Comunas a la mitad, para lograr de esta manera ahorrar en presupuesto y reducir el gasto público. En un segundo momento, y como ya mencionamos, el entonces Jefe de Gobierno propuso dejar como cargo pago sólo al de presidente de la Junta Comunal, transformando a los demás juntistas en cargos ad-honorem. Esa voluntad fue ratificada con un Proyecto de Ley enviado a la Legislatura⁶⁴.

⁶³ Designado a dichos fines mediante el Decreto N° 154/GCBA/18.

⁶⁴ Para más información ver capítulo anterior.

Esto provocó el levantamiento de los sectores opositores, quienes criticaban públicamente al Jefe de Gobierno y lo acusaban de atentar contra las Juntas Comunales.

En definitiva, el trabajo orientado hacia la desconcentración de servicios del gobierno central funciona coordinadamente entre las presidencias de las Juntas y los sectores correspondientes a la Jefatura de Gobierno, y el ámbito institucional creado para el trabajo en conjunto (el Consejo de Coordinación Intercomunal), funciona periódicamente y continuada. Vale señalar que la relación más fluida se genera entre funcionarios de un mismo espacio político. En contraposición, los miembros opositores de las Juntas Comunales no tienen un espacio medianamente consolidado de comunicación con el Poder Ejecutivo de la ciudad. Esto dificulta la construcción de políticas públicas a partir del consenso entre sectores de diferentes espacios políticos y fomenta el unilateralismo en la toma de decisiones de gestión a nivel comunal.

4.2 Funcionamiento administrativo institucional de las Comunas y desconcentración de la gestión operativa y administrativa.

Como se dijo al principio de este capítulo, la desconcentración y la descentralización funcionan y conviven diariamente en las sedes y subsedes comunales de los 15 distritos. En el siguiente apartado observaremos cómo se desarrollan las actividades en la práctica.

4.2.1 Atención y participación ciudadana en las sedes comunales

La desconcentración del Estado porteño se canaliza a través de las ya mencionadas UAC (Unidades de Atención Ciudadana). Éstas son organismos fuera de nivel F/N que dependen de la Subsecretaría de Gestión Comunal en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, por lo cual, al no depender al ámbito jurídico de las Comunas la Junta Comunal no tiene atribución alguna sobre su accionar. Estos entes trabajan la coordinación de la prestación de servicios de las distintas áreas de Gobierno, mediante

relaciones de colaboración y cooperación interadministrativa, además de gestionar los reclamos, quejas, denuncias, solicitudes y trámites presentados por los vecinos en las sedes comunales, y distribuyendolos a las áreas competentes. Desde estas unidades, el Gobierno de la Ciudad ofrece una gran variedad de opciones que van desde atención ciudadana en general hasta boleto estudiantil, pase cultural, apoyo escolar, orientación vocacional, centros integrales de la mujer (CIM), defensoría de niños, niñas y adolescentes, registro civil, licencias, reincidencias, servicios jurídicos, infracciones, AGIP, mediación comunitaria, servicios sociales zonales y registro de deudores alimentarios morosos, defensa al consumidor, entre otros trámites y servicios.

Los trámites que se pueden realizar varían de acuerdo a la sede Comunal. La oferta no está presente por igual en cada Unidad de Atención Ciudadana; la amplitud o cantidad de servicios brindados por cada Comuna dependen sustancialmente del presupuesto que existe para cada unidad, y del tamaño físico de la sede comunal para albergar la atención. Más allá de esto, aquellas sedes que cuentan con un presupuesto más holgado son más propensas a contar con mayores facilidades para brindar una atención al público más integral y completa. Tal es el caso de, por ejemplo, la Comuna 2, que cuenta con una Sede Comunal y con una Subsele, ambas con áreas de atención específicas.

4.2.2 Competencias comunales

Las funciones descentralizadas que son ejercidas por las Comunas competen a obras o cualquier acción que esté destinada al mantenimiento general de la Comuna, pero especialmente en lo que respecta a espacios verdes y poda de árboles.

En cuanto a las plazas, plazoletas y otros espacios verdes⁶⁵, esta tarea involucra limpieza pero también incluyen tareas vinculadas a los caniles, juegos, postas aeróbicas, arbolado y césped de éstos, y por ende la coordinación con la/s empresa/s que prestan estos servicios de mantenimiento. Hay tareas más específicas como el alumbrado Público o el mantenimiento de monumentos, que corresponden al Gobierno de la

⁶⁵ Hay un listado de espacios verdes exceptuados por su magnitud, conforme al Decreto N° 371/GCBA/13/. En general se trata de grandes parques y las Reservas Ecológicas que hay en la ciudad.

Ciudad. Más allá de esto, en todos los casos las competencias en este sentido se llevan coordinadamente con el Ministerio de Ambiente y Espacio público y requieren el trabajo de equipos con expertos, inspectores y guardaparques.

Las competencias vinculadas al arbolado⁶⁶ y su mantenimiento involucran la poda de éstos, pero también extracciones y plantaciones, incluso reparaciones de veredas dañadas por raíces y la gestión de cualquier otro inconveniente de último momento relacionado a cualquier ejemplar arbóreo. Es una tarea que exige una planificación anual de acuerdo al presupuesto y a un censo de arbolado que permite conocer las condiciones y el estado de los árboles. Los planes de poda son uno de los temas que más se trabaja en el seno de las Juntas Comunales, donde los expertos e inspectores acuden a las sesiones a exponer e informar acerca de los planes y su respectiva ejecución.

Además, como *“unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia”* (Ley N° 1.777 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005, art. N° 1) a cada Comuna le corresponde la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución y la administración de su patrimonio, la iniciativa legislativa y toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local. Por otro lado, por ley tienen competencias concurrentes con el Poder Ejecutivo, tales como:

- La participación en la planificación, prestación y control de los servicios;
- La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano;
- La fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos;
- La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial;

⁶⁶ El Decreto N° 166/GCBA/13 estableció la transferencia a las Comunas del ejercicio de misiones, funciones y responsabilidades previstas en la Ley N° 3.263 de Arbolado Público Urbano.

- La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial;
- 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 comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios;
- 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.

Más allá del mero mantenimiento, las Comunas pueden realizar, planificar y ejecutar proyectos dentro de su ámbito territorial y sus Espacios Verdes siempre y cuando no sean del ámbito de intervención de otras áreas del Gobierno. De todas maneras estas obras deben darse de manera coordinada junto al Poder Ejecutivo a través de las áreas que correspondan.

Una función muy importante es la del poder de policía en materia ambiental, salud, seguridad y el espacio público, entre otros. Esta área es coordinada desde la Subgerencia Operativa de Control Comunal -dependiente de la presidencia de la Junta Comunal- y se trabaja a través de inspectores.

En la cotidianeidad, además del arbolado y los espacios verdes, las Comunas y los miembros de su gobierno pueden colaborar en la gestión de reclamos vecinales, dada la cercanía y su rol institucional de funcionarios locales. También se tiene intervención en las solicitudes de uso de espacio público por parte de particulares u organizaciones. Las compras y contrataciones para servicios y/o bienes de la Comunas también son responsabilidad de la Comuna aunque como veremos en las páginas siguientes en general prácticamente todo el trabajo se articula y se lleva a cabo desde la presidencia de la Junta.

Un punto importante acerca del desarrollo de la gestión de competencias está vinculado con el presupuesto de cada Comuna. Si bien las exclusivas son ejercidas por cada sub distrito, lo cierto es que su desempeño depende de la partida presupuestaria que la Comuna tenga asignada para su ejercicio y funcionamiento. Como las partidas asignadas a las Comunas se definen desde el Poder Ejecutivo, hay una cierta falta de autonomía vinculada a la discrecionalidad de la decisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo plasmada en la Ley de Presupuesto de cada año.

4.2.3 Organigrama. Personal que trabaja en la Comuna

La superintendencia del personal debe ser una atribución ejercida por la Junta Comunal, en términos de lo establecido por la LOCCABA. En la práctica esto es un tanto discrecional a cada Comuna, razón por la cual hay distritos en los que los miembros de la Junta Comunal discuten las asignaciones de cargos, y otros donde directamente el monopolio de contratación y/o administración del personal es ejercida por la presidencia.

Más allá de lo previsto por la LOCCABA, la consecuencia directa de la existencia de las dos facetas complementarias mencionadas al principio de este capítulo (desconcentración/ descentralización, en concreto atención al público y gestión local), es que hoy en día el personal que diariamente trabaja en las sedes comunales tiene dos orígenes: en primer lugar, el personal de planta de la Comuna, en su mayoría son plantas de carácter permanente, con tareas burocráticas y conformado en su mayoría por el personal de los antiguos CGP. Éstos dependen de la Comuna, su remuneración está contemplada en el presupuesto comunal, y son en su mayoría los empleados que cumplen las funciones de atención al público o conforman las cuadrillas que se encargan de resolver problemas varios que puedan ir ocurriendo en el territorio de estos pequeños subdistritos. A estos empleados se suman los cargos o plantas transitorias, además de los contratos de locación de servicios, también pagados a partir del presupuesto asignado a cada comuna. El manejo de ambos es atribución de la Comuna, y en la práctica pareciera ser monopolizado por los presidentes de cada Junta. Excepcionalmente los miembros de

la Junta Comunal pueden tener sus propios asesores pero, según las fuentes consultadas, estos trabajan ad honorem, o al menos no tienen un contrato de ningún tipo con la Comuna. A este grupo agregamos a la estructura administrativa creada por el Decreto N° 251/GCBA/2014, que está compuesta de dos Gerencias y dos Subgerencias. Estos últimos son funcionarios dentro del organigrama comunal y actúan como asesores directos del presidente para colaborar en el funcionamiento cotidiano de la gestión.

En segundo lugar se encuentran los empleados que dependen de la Subsecretaría de Gestión Comunal y de otras dependencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que se relacionan con los servicios desconcentrados. Estos trabajan diariamente en las oficinas y entes gubernamentales cuya atención se encuentra descentralizada en las diferentes sedes comunales a través de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC) y responden al Coordinador de cada Unidad de Atención, quien a la vez reporta a la Subsecretaría de Gestión Comunal. Su tarea, como ya dijimos, es brindar la mejor atención posible dentro de los canales de servicios que el Gobierno de la Ciudad ofrece.

Los empleados de diferentes orígenes conviven en el espacio de la sede comunal en pos de brindar atención de calidad a los vecinos de la Comuna, ya sea mediante trámites cotidianos y/o reparaciones o intervenciones del personal que está en la calle, como con cuestiones más complejas, algunas de ellas ligadas a la coyuntura y las diferentes problemáticas que surjan en torno a ésta. En definitiva, el Ejecutivo porteño tiene peso propio dentro de cada una de las Comunas de la ciudad, con sus propias “sucursales” pero también con propio personal trabajando en éstos ámbitos. Más allá de esto, un punto importante es que el manejo del personal contratado desde las Comunas es ejercido por el/la presidente de las Juntas Comunales y no por las Juntas como organismo colegiado -como lo establece la LOCCABA-. *“Deberíamos tener la potestad de designar personal en el seno de la Junta, pero la verdad es que hoy no tenemos injerencia real en eso. Tenemos información sobre eso pero no poder de decisión”* (Entrevista a Romina Braga, 2019). En definitiva, tenemos a una misma fuerza política -oficialista- ejerciendo la superintendencia de todo el personal que trabaja a lo largo de los quince territorios.

4.3 Las Juntas Comunales hoy y el rol del Comunero

Este apartado pretende describir la actividad cotidiana de las Juntas Comunales y la de sus miembros, así como los rasgos en común y las particularidades del ejercicio del cargo. Finalmente, se desarrollará sobre el vínculo del gobierno comunal con los vecinos, y específicamente, el consejo consultivo.

4.3.1 El perfil del comunero

La composición de las Juntas Comunales en general no responde a patrones comunes en todos los casos, el origen de sus miembros es variado, tanto como lo son sus intereses profesionales, personales y el enfoque que le dan a su gestión.

La primer aclaración sobre la conformación de estos cuerpos es que, por mandato Constitucional, en la Ciudad de Buenos Aires las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas, así como tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo⁶⁷. Es por este motivo que la conformación actual de las Juntas Comunales tiene una cantidad mínima de dos mujeres de los siete miembros⁶⁸.

Los hay profesionales de diferentes carreras, se destacan contadores, abogados. Pero también hay quienes cuentan con secundario completo como mayor grado de

⁶⁷ “ARTÍCULO 36.- La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.

Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.

En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior.”

⁶⁸ A partir de la sanción del Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2018, se asegura la paridad como garantía de la igualdad real de oportunidades y trato de varones y mujeres en la participación política (Artículos 78°, 86°, 107°, 111°, 115° y 118°).

instrucción académica. Algunos cuentan con especializaciones en torno a temáticas locales, como por ejemplo el urbanismo. Otros cuentan con la experiencia que los años de vivir en el barrio le dieron y le permiten conocer más que otros sobre las principales problemáticas, intereses y deudas de la Comuna para con los vecinos. También las Juntas Comunales cuentan con dirigentes comunales o barriales de distintos partidos políticos que son históricos o que hace algunos años se dedican a “militar” los barrios. Otros están más vinculados con las asociaciones vecinales y trabajan el territorio hace muchos años, pero éstos son los menos debido a que la forma en la que está conformada la estructura de partidos políticos hasta hoy en día no ha permitido la llegada de estos “outsiders” a las Juntas Comunales. En las únicas dos elecciones, en 2011 y 2015, los cargos de juntistas han quedado en manos de las tres primeras fuerzas de la Ciudad Autónoma (PRO, ECO⁶⁹ y FPV).

Hay juntistas -y presidentes de Juntas Comunales- más vinculados a los vecinos y a los consejos consultivos, otros prácticamente no tienen diálogo y prefieren trabajar desde su oficina -o box dependiendo el caso-. Algunos prefieren cooperar con la gestión presidencial y asumen responsabilidades concretas, otros directamente se dedican a armar su agenda con contenidos propios. Algunos salen a protestar junto a vecinos y asociaciones civiles, otros participan activamente de los actos de gobierno, charlas de funcionarios de gobierno de la ciudad con vecinos y/o inauguraciones oficiales. Un factor que determina estas últimas preferencias se identifica con la posición política y de poder que el Juntista desarrolle antes y durante el ejercicio de su cargo.

Pero, por otra parte, hay un aspecto que sí es destacable y que se repite en las Comunas analizadas. Se da un fenómeno interesante en torno a la carga simbólica que esta función trae aparejada. En algunos casos la Junta Comunal aparece como un lugar de retiro de antiguos militantes o referentes de diferentes partidos o espacios políticos. Esto se explicaría quizás en la naturaleza de las funciones atribuidas, que como vimos en párrafos anteriores, son en su mayor parte de carácter territorial- urbano. La poca carga horaria diaria exigida y las escasas obligaciones que este cargo trae aparejado permiten,

⁶⁹ En 2011 la tercera fuerza era el movimiento “Proyecto sur”, que para 2015 se encontraba incorporado a la coalición ECO. El común es que ambos espacios reflejaban el mismo perfil ideológico de centro-izquierda no peronista.

para quien lo desea, una oportunidad para dedicar el tiempo en otras cuestiones personales y/o político partidarias.

Desde otro lugar la Junta Comunal es el inicio de la carrera política de muchos jóvenes menores de 30 o 35 años. Esta función significa una oportunidad para demostrar capacidad de gestión y madurez política en caso de los presidentes, mientras que para el resto de los juntistas implica la posibilidad de consolidarse como figura o referente político dentro de la Comuna. Esto último se encuentra estrechamente ligado a la actividad territorial que el Juntista pueda desarrollar. Lo cierto es que aquellos comuneros que son más jóvenes en general tienen una predisposición más voluntarista para “rebuscarselas” dentro de su rol, y posiblemente esto tenga que ver con porque entienden que de ello depende gran parte del desarrollo de su carrera política y de sus ambiciones posteriores.

La pertenencia al oficialismo y/o la oposición también puede ser un vector determinante del voluntarismo de un juntista. En el caso de los juntistas oficialistas, la actitud contemplada es más de tipo pasiva y/o de acompañamiento a la gestión del presidente, excepto algunos casos puntuales donde se asumen funciones “delegadas” por la presidencia. Un ejemplo de esto se da en la Comuna 2, donde una comunera se encarga del vínculo con las escuelas del territorio.

Por otro lado los comuneros opositores suelen intentar fomentar más iniciativas de control hacia el interior de la Comuna y de territorialidad hacia al exterior de las mismas. Son en general de una actitud más activa, pero paradójicamente poco colaborativa con la administración de la gestión comunal. *“Algunos no trabajan mucho porque de esta forma estarían colaborando con la propuesta oficialista”* (Entrevista a Agustín Fox, 2019).

En definitiva, los orígenes de cada juntista comunal y la manera de llevar a cabo su tarea es heterogénea y responde a múltiples factores que se entrecruzan constantemente, más allá de algunas tendencias que pudieron identificarse en estos párrafos. En el apartado siguiente veremos cómo los comuneros llevan adelante su rol en la práctica cotidiana.

4.3.2 La tarea diaria del comunero. Ejercicio de sus competencias y obligaciones.

Recursos de gestión.

La Junta Comunal está planteada como un co-gobierno con atribuciones legislativas. En la práctica, y de acuerdo a las fuentes consultadas, el gobierno es prácticamente ejercido por el presidente de las Juntas Comunales. Éste tiene a su cargo la administración general de la Comuna, la ejecución de obras de mantenimiento de espacios verdes, arbolado, y otras en conjunto con el Poder Ejecutivo de la ciudad, y la contratación y manejo del personal que depende de la Comuna, además de otras atribuciones asignadas por la LOCCABA, tales como convocar y presidir las reuniones de la Junta Comunal, firmar los actos administrativos que emanen de resoluciones de ésta última, expedir órdenes de pago, integrar el Consejo de Coordinación Intercomunal, y convocar al Consejo Consultivo Comunal, entre otras.

La primer aclaración que debe hacerse tiene que ver con la gran brecha encontrada entre los presidentes y el resto de los juntistas, en términos de poder de gestión comunal. Los primeros, en su carácter de representantes legales de las Comunas, son los administradores generales de las obras y el presupuesto comunal. Del otro lado, el trabajo de los 90 juntistas restantes está relacionado a un voluntarismo puro, producto de los espacios grises que deja la no reglamentación de la LOCCABA. Su trabajo de oficina se reduce a un poder de contraloría y policía de las gestiones llevadas adelante por la Presidencia, sea en coordinación o no con el Ejecutivo de la ciudad.

Un punto interesante es una reflexión que se repite en las entrevistas realizadas a comuneros, y que tiene que ver con que la actividad generada por el Juntista -incluso si se trata del presidente de la Junta Comunal- está muy vinculada al nivel de voluntad que éste le añade a su trabajo cotidiano, es decir, por fuera de sus obligaciones y competencias asignadas por Ley. En este sentido, en reiteradas oportunidades los comuneros utilizan otros mecanismos o instituciones para canalizar reclamos, tales como el Ente de Higiene Urbana y la Defensoría del Pueblo. Más allá del ámbito exclusivo de la Comuna, se buscan distintas herramientas para que éstos tengan vía de solución. En algunos casos se utiliza lo que se llama “expediente electrónico”⁷⁰ (EE), ya

⁷⁰ El Decreto N° 196/GCBA/11, en su Artículo 1°, implementa el módulo “Expediente Electrónico” del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos – SADE.

que, dicen, genera una demanda a resolver en el Poder Ejecutivo (Entrevista a María Báez, 2019).

También se dan los casos en los que se utilizan recursos de estas otras instituciones para poder ejercer las propias competencias del comunero. Tal es el caso de un juntista que recurrió al Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para denunciar a las empresas de higiene urbana que no vaciaban contenedores de basura, y terminó armando un esquema de recorridas por la Comuna en una camioneta y junto a empleados del Ente⁷¹.

Estas tareas tienen que ver con lo que definimos como una **doble concepción de los juntistas para con su trabajo**, representada en acciones que no todos llevan a cabo pero que en todo caso pueden ser complementarias.

En primer lugar, la gestión comunal desde el cargo ejercido. Esto implica trabajar en pos del funcionamiento general de la Comuna. En este sentido, el trabajo de los Juntistas está organizado y dividido en áreas de gestión. De éstas, la mayor parte de juntistas, sobre todo de la oposición, están en el área de control comunal. Concretamente las funciones son las de controlar el funcionamiento de la Comuna en general y de las acciones llevadas a cabo por la presidencia de la Junta Comunal, además de su funcionamiento administrativo. Según datan las fuentes de las Comunas investigadas, este área nunca tuvo recursos ni objetivos concretos.

Luego, la composición de las áreas de gestión es bastante heterogénea y varía de Comuna a Comuna, y abarcan en general distintas temáticas tales como participación ciudadana, gestión urbanística, relación con Consejo Consultivo vecinal, espacio público, desarrollo social, salud, educación, relaciones con instituciones barriales, veredas, higiene, arbolado, obra pública, transparencia, cultura, tercera edad, deporte, seguridad. En general el trabajo de éstas áreas se focaliza en un control de los trabajos y obras que se están haciendo desde el Ejecutivo y las Comunas, y algunas pocas veces se han presentado iniciativas propias o se ha trabajado con grupos de interés o asociaciones en torno a temas puntuales, como por ejemplo el trabajo con paseadores de perros de

⁷¹ La fuente nos manifestó que estas recorridas se vieron interrumpidas en 2017 a raíz de un recorte presupuestario que hubo en el Ente.

determinado barrio para colocar más caniles. También se llevan a cabo actividades institucionales que tienen que ver con, por ejemplo, el relevamiento de escuelas en cuanto a problemas de infraestructura. Para los juntistas comunales la dificultad de encontrar situaciones de intervención desde su posición de funcionario radica en la imposibilidad de obtener recursos para llevar a cabo obras o gestiones concretas. Los Juntistas no cuentan con presupuesto ni demasiada estructura para hacer gestión propia, como sí lo tiene en la práctica el presidente de la Junta Comunal. *“El área de servicios públicos no tenía estructura para trabajar entonces presentamos un proyecto sobre el control de servicios públicos, pero esta iniciativa no se tomó”* (Entrevista a Romina Braga, 2019). Por estos motivos, la sensación general de los entrevistados opositores es la de no sentir estar colaborando de manera estructural es los temas que atañen a su gestión.

En segundo lugar -dentro de esta doble concepción del cargo- la tarea de un comunero implica ejercer representación política de algunas posiciones concretas frente a proyectos y a problemáticas que involucren a su territorio. Como es el caso del plan de urbanización para el barrio saldías y el conflicto por el cierre del bs as design, ambos en la comuna 2). Aquí el comunero *“Tiene la tarea exclusiva de dedicarse a su barrio, sus necesidades, los conflictos que vayan surgiendo, y esto va más allá de las atribuciones dadas por ley”* (Entrevista a Laureano Bielsa, 2019).

Esta función es de naturaleza menos institucional y más de tipo territorial, ya que implica salir a la calle a involucrarse directamente con los diferentes acontecimientos que vayan surgiendo a lo largo del territorio, o representar una posición política en ámbitos institucionales como la misma Junta Comunal o la Legislatura de la Ciudad. Una fuente afirma que *“Por como está planteada la LOCCABA, pareciera que esta es la forma más adecuada y a veces hasta efectiva de hacer algo por los vecinos”* (Entrevista a Laureano Bielsa, 2019).

Independientemente del ejercicio del cargo, y observando a los comuneros desde una perspectiva vecinal, el factor común que nuclea a todos los 105 comuneros porteños es un profundo desconocimiento público acerca de su rol como funcionario local, su trabajo cotidiano, horarios y lugar de atención, sus atribuciones y obligaciones.

Para combatir esta tendencia, algunos comuneros intentan generar vínculos directos con la ciudadanía a través de sus redes sociales individuales, o directamente saliendo a la calle a ofrecer las gestiones que dentro de sus posibilidades puedan solucionar problemas dentro de la Comuna. Estas acciones tienen mayor o menor éxito dependiendo el enfoque dado a la difusión, pero también dependiendo de qué Comuna se trate: aquellas más transitadas diariamente son más estimulantes para generar contacto, por la magnitud de gente que transita sus calles a lo largo del día. Una consecuencia directa de este accionar recae sobre las Comunas del sur de la ciudad, las cuales son las más perjudicadas debido a que su transitabilidad vehicular pero por sobre todo peatonal es comparativamente menor a la del centro y norte porteño.

Una vez más es importante hacer hincapié en la diferencia sustancial de las funciones de la presidencia del gobierno comunal y la del resto de los juntistas. Esta situación se ve potenciada por la forma en la que se asigna y se ejecuta el presupuesto comunal. Como veremos más adelante, los recursos brindados a cada Comuna están previstos por la partida presupuestaria anual correspondiente a cada distrito, que responde a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁷².

Un condicionante de la autonomía de cada miembro del gobierno local es que no cuentan con ninguna partida del presupuesto asignada, excepto para el pago de su remuneración mensual. Esto limita la independencia y el accionar de los comuneros, quienes en la práctica se dedican a controlar los diferentes planes de gestión presentados por la Presidencia. *“Si el comunero no le pone una impronta se termina transformando en un administrativo bien pago. Y si no tenés una buena relación con el presidente de tu Comuna no te enterás de nada”* (Entrevista a Cristian Bentivenga, 2018).

4.3.3 Juntas Comunales

Como se mencionó anteriormente, las Juntas Comunales son los gobiernos colegiados de cada una de las quince Comunas de la ciudad, con sus correspondientes funciones y

⁷² Dentro del organigrama del GCBA, las Comunas de la ciudad son organismos fuera de nivel (F/N) dentro de la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

obligaciones. Este organismo se reúne en sesiones, deliberando, monitoreando y consensuando planes de gestión de acuerdo a sus competencias y tomando decisiones de manera conjunta.

De acuerdo al art. N°41 de la LOCCABA, los reglamentos internos de las Comunas debían ser dictados por la Junta Comunal. A fines del año 2011, con la inauguración de los gobiernos comunales y la primer camada de juntistas comenzando a ejercer su función, los flamantes comuneros comenzaron a redactar sus propias pautas de funcionamiento. El resultado de éste trabajo fue variando de acuerdo a cada Comuna, al día de hoy hay reglamentos aprobados y otros numerosos casos de reglamentos internos que “no están terminados”, con cuestiones no reglamentadas, algunas básicas, tales como el tiempo de período de sesiones y el receso. *“Apenas inicie mandato presenté una modificación del reglamento porque lo veíamos un poco limitado”* (Entrevista a Romina Braga, 2019).

Las reuniones de las Juntas Comunales se efectúan aproximadamente una vez por mes. De la frecuencia depende, por un lado, la cantidad de temas a tratar en determinado período de tiempo, y por otro, de la voluntad del presidente de la Junta quien es el que las convoca. Un período con actividad intensa involucra reuniones cada dos semanas, en cambio, cuando hay pocos temas en agenda puede haber meses en los que no se efectúen reuniones. El temario u orden del día de temas a tratar no es variado. En su mayoría tiene que ver con planes de poda de árboles, una de las pocas competencias que en la práctica son asignadas a las Comunas y que son controladas por las Juntas⁷³. Se complementan con temas de coyuntura siempre y cuando la Junta Comunal tenga competencia al respecto.

Existe un punto de contraposición de competencias en lo que respecta a la tarea de los gerentes y los miembros de la Junta Comunal. Como pudimos ver en el capítulo anterior, las funciones de las gerencias son en términos prácticos las mismas que se le atribuyen a las Juntas. Consultando a los comuneros la opinión acerca de su incorporación, encontramos que para muchos es en términos de valores simbólicos

⁷³ El inciso h) del artículo N° 26 le da a la Junta Comunal la potestad de atender a la prestación de los servicios y ejercer el poder de policía dentro de su ámbito jurisdiccional, en los términos del Capítulo 1 del Título II: "Competencias y Presupuesto de las Comunas".

donde yace el impacto negativo de su gestión. En términos prácticos no obstruye su tarea como juntistas. Pero reconocen que los gerentes no colaboran a fortalecer la institucionalidad de la Junta Comunal y por ende del proceso de descentralización en general. *“Frente a cosas puntuales puedo llamarlos (...) en el intercambio cotidiano suena más a un pedido de un favor que a una orden o una facultad”* (Entrevista a Laureano Bielsa, 2019). El trabajo con los gerentes se da en términos de cercanía pero no de planificación a gran escala, ya que los gerentes trabajan como asesores directos de la presidencia. En otros casos, la relación con la Junta Comunal es prácticamente inexistente. *“Ellos trabajan por su cuenta. Los conocemos pero siempre terminan trabajando con presidencia”* (Entrevista a Romina Braga, 2019).

Un punto importante para entender el funcionamiento de las Juntas tiene que ver con su composición actual. En prácticamente todas las Comunas el PRO tiene una mayoría propia de sus miembros. Si bien el sistema de votación contempla mayorías simples y absolutas -ante cuestiones presupuestarias-, de siete miembros, el oficialismo porteño tiene al menos cuatro. Esta mayoría se vió potenciada a partir del año 2017 cuando la Coalición Cívica -que formaba parte de la coalición electoral ECO- se unió a la coalición electoral *“Vamos Juntos”* junto al PRO. En ese momento los juntistas de ese partido pasaron a formar parte del espectro oficialista.

Desde las presidencias se argumenta que la falta de colaboración de la oposición en las Juntas responde a una lógica de no querer colaborar con el gobierno de un espacio político contrario, porque de alguna manera sería colaborar con su éxito electoral (Entrevista a Agustín Fox, 2019). Quizás esta idea sea un gran ejemplo de cómo se anteponen los intereses partidarios por sobre la voluntad de generar un gobierno colegiado basado en el consenso.

Entre las fuentes consultadas que se encuentran representando a la oposición en las Juntas hay un consenso general, sin distinción de espacio político, en cuanto a lo que refiere a la sensación de vaciamiento de contenido y de institucionalidad de las Juntas Comunales como lugar de toma de decisiones estratégicas que puedan modificar las condiciones de vida de los vecinos que transitan y/o viven en cada Comuna. Del lado de las presidencias de las Juntas Comunales se admite que la situación es compleja porque

muchas veces hay imprevistos o cuestiones de último momento que no pueden esperar a la instancia deliberativa. *“Hay muchas decisiones que tienen que ejecutarse en el momento. El presidente tiene que hacer un equilibrio entre que es consultable con el resto de los miembros y que no”* (Entrevista a Agustín Fox, 2019).

Probablemente ésto sea producto de una falta de especificación de funciones concretas en cuanto a las competencias de las Comunas y las Juntas Comunales específicamente. *“Por ejemplo, cuando se habla de mantenimiento urbano menor se tiene que definir en la Constitución y en la Ley de Comunas qué es, que involucra y que no involucra. Y pensar estratégicamente qué es lo más conveniente para los vecinos”* (Entrevista a Roy Cortina, 2019). Lo mismo ocurre con la ejecución de estas facultades porque tampoco se incorporaron pautas de funcionamiento y de administración de la gestión del organismo colegiado. La consecuencia principal es que al día de hoy la discrecionalidad del presidente es elevada, producto de este vacío legal que no estipula cómo y quién debe hacerse cargo de las atribuciones y obligaciones de correspondientes a las Juntas.

4.3.4 Relación vecino- comuna y los consejos consultivos comunales.

Según el Título IV- Participación vecinal de la LOCCABA, cada Comuna debe contar también con un Consejo Consultivo integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la Comuna. Este Consejo asesora a la Junta Comunal y también puede, entre otras cuestiones, canalizar las demandas, presentar propuestas y definir las prioridades a la hora de solucionar problemas o presentar iniciativas para la Comuna. Las funciones específicas de este Consejo Consultivo son:

- Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna y definir prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos.

- Efectuar el seguimiento, evaluar la gestión comunal y supervisar el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna.
- Presentar ante la Junta Comunal iniciativas así como propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario.
- Formular solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular.
- Promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos.
- Promover políticas de comunicación ciudadana, de acceso a la información y de participación vecinal.
- Promover la utilización de los mecanismos de participación ciudadana entre los vecinos de la Comuna.
- Controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna.
- Elaborar las normas de su funcionamiento interno en consonancia con la presente ley.
- Generar espacios abiertos de discusión, foros y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas y políticas públicas.
- Asesorar a la Junta Comunal sobre las materias que son competencia de la Comuna.

Este consejo tiene funciones deliberativas, de asesoramiento, de control, de canalización de demandas, pero también de elaboración de propuestas y de definición de prioridades presupuestarias, por lo cual el rol que se le asigna en la Ley de Comunas tiene cierto poder político (Salvatelli, 2011). También tienen su propio reglamento interno, donde se establecen las pautas para su funcionamiento. Entre estas pautas es frecuente que se creen áreas o comisiones de trabajo, donde los vecinos participan de acuerdo a su área de interés. En el ideario de los Legisladores esto no es un grupo de vecinos que se reúne para generar opiniones aisladas del trabajo de la Junta Comunal. El trabajo de este órgano sería fundamental para garantizar y canalizar la participación vecinal, y que ésta sea finalmente elevada a la Junta Comunal. En este sentido la LOCCABA dejó establecido que *“Las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son*

de consideración obligatoria por la Junta Comunal.” (Ley N° 1.777 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. N° 37)

Si bien las opiniones emanadas por el Consejo Consultivo no son vinculantes, este artículo obliga a los miembros de la Junta Comunal a tratar las recomendaciones enviadas por el primero, para luego fundamentar con argumentos sólidos la decisión final adoptada. En esta misma orientación se incluye en el artículo N° 34 un párrafo de singular relevancia para determinar el claro carácter participativo que se dio a este consejo:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, las normas de funcionamiento interno de cada Consejo Consultivo Comunal deben garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la Comuna a participar en forma individual de las actividades del mismo. Además, garantizan el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal a escala barrial”. (Ley N° 1.777 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. N° 34)

En definitiva, el diseño de este Consejo Consultivo está pensado para que idealmente cada vecino con alguna propuesta u opinión sobre algún tema de agenda que involucre a su Comuna, pueda encontrar en este órgano un ámbito receptivo pero también operativo, capaz de trasladar estas recomendaciones a funcionarios y/o miembros de la Junta Comunal, quienes se entiende están directamente involucrados en el funcionamiento administrativo y político de la Comuna.

En la práctica, la relación de la Junta Comunal con el Consejo Consultivo varía de Comuna a Comuna. Ésta relación se encuentra influida por un lado, por la predisposición y/o apertura del presidente de la Junta con los miembros del Consejo Consultivo, porque como vimos éste es el principal responsable del desarrollo de la gestión comunal. Por el otro, también influye la propia composición del Consejo en tanto puede que sus miembros adopten una actitud mayoritariamente colaborativa, como ocurre en la Comuna 8, o confrontativa tal como ocurre en la Comuna 13.

Respecto a la función de control, si bien la LOCCABA le impone al presidente una rendición de cuentas semestral ante el Consejo Consultivo Comunal, ésta no especifica

de qué manera debe llevarse a cabo el acto. En consecuencia, es opcional para cada Comuna realizar un encuentro cara a cara con los vecinos que asistan, o bien, realizar el informe y dejarlo a disposición de quien quiera consultarlo.

El Consejo Consultivo tiene en general una agenda bastante activa en cuanto a las cuestiones que afectan directa o indirectamente a su Comuna, pero de ninguna forma las propuestas o demandas son vinculantes para las Juntas Comunales. Salvo algunas excepciones -como en el caso de la Comuna 2 y la 8-, no hay una comunicación fluida entre las Juntas Comunales y los Consejos Consultivos y de hecho la relación es bastante escasa y muy distinta a la de aquel espíritu que guió la Ley de Comunas la década pasada.

La tendencia general indica que quienes participan de los Consejos Consultivos Comunales son personas con alguna experiencia política, ya sea vecinal o partidaria. Algunos son históricos referentes defensores de la descentralización participativa y vienen promoviendo la creación de las Comunas hace ya más de una década. El Consejo Consultivo también es un lugar por excelencia donde se nuclea ciudadanos opositores o disconformes con el oficialismo porteño. Esto ha generado rispideces entre éstos y la Junta Comunal, que como hemos dicho, se conforman en su mayoría por miembros oficialistas.

Lamentablemente, dentro de estos canales institucionales las diferencias políticas han provocado exabruptos graves. Sin ir más lejos, en estos últimos años, se produjeron dos situaciones de escala de violencia en los Consejos Consultivos. El peor de ellos fue en el conocido caso de la Comuna 4, en el año 2016, donde en una reunión del Consejo Consultivo en la que se estaba dando un debate en torno a un proyecto de la Legislatura porteña que pretendía ceder al club Boca Juniors los terrenos de Casa Amarilla, una patota atacó a cuchillazos a un militante del Frente para la Victoria, y golpeó a otro con un fierro en la cabeza. *“Los vecinos del consejo de la Comuna 4 llamaron al movimiento comunero para que los apoyemos porque la mayoría de los vecinos estaban muertos de miedo”* (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

Otro inconveniente trascendió en el año 2017, cuando en la votación del coordinador del Consejo Consultivo de la Comuna 14 se dió una situación compleja en la que algunos vecinos del consejo denunciaron fraude en la elección porque ésta fue a mano alzada una reunión de 200 personas, dificultando el recuento de votos. Además manifestaron que no hubo lugar a debate y que se benefició a candidatos oficialistas que no tenían domicilio legal en la Comuna. La denuncia fue efectuada desde el espectro opositor, puntualmente desde el espacio ECO.

Recordemos que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene un mecanismo paralelo en funcionamiento: las reuniones con vecinos. Estas reuniones se dan periódicamente, en distintas comunas y con figuras relevantes del Gobierno de la Ciudad, por ejemplo el mismo Horacio Rodríguez Larreta, actual Jefe de Gobierno de la Ciudad; Diego Santilli, Vicejefe de Gobierno; Felipe Miguel, Jefe de Gabinete y/u otros Ministros que formen parte de la gestión del gobierno actual. Estas reuniones se hicieron costumbre a partir de la asunción de Rodríguez Larreta, quien desde entonces se preocupa por mostrar una gestión transparente y que hace rendición de cuentas ante los ciudadanos.

“La invitación a los cafés no la hacen al consejo. si ellos reconocieran al consejo y le hicieran una invitación, desde y que vamos, pero nunca la hicieron ni la quieren hacer. Entonces te invitan a vos, me invitan a mi. Pero yo no quiero tomar un café con Larreta. Quiero que institucionalmente el Gobierno de la Ciudad respete a las Comunas, cosa que no hace, y que respete a los Consejos Consultivos y los acepte como una institución pública, porque no son una asociación vecinal, son un organismo institucional”. (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019)

El descontento de los miembros activos del consejo consultivo es doble, porque justamente una de las consecuencias que las reuniones con funcionarios generan es el vaciamiento de institucionalidad a los Consejos Consultivos. *“El Jefe de Gobierno viene dos veces por mes a cada Comuna, con el Vice Jefe y varios Ministros. Entonces, al vecino que participa de esas reuniones y le pide al Jefe de gobierno directamente, después le cuesta mucho juntarse con vos a las 9 de la noche en una punta de la Comuna para presentar un papel”* (Entrevista a Cristian Bentivenga, 2018). A la hora

de elevar cualquier cuestión, para cualquier porteño se vuelve más tentador hablar en primera persona con funcionarios de primera línea que iniciar una larga cadena burocrática desde el Consejo Consultivo correspondiente “*Los vecinos saben que el Consejo Consultivo no es el canal más adecuado para canalizar sus reclamos*” (Entrevista a María Báez, 2019).

Dadas las características mencionadas en el primer apartado del capítulo, los Consejos Consultivos también son lugares que nuclean a las personas que aspiran a comenzar su carrera política ya sea por dentro o por fuera de los partidos políticos porteños (variable que podría definir su éxito o no). Una fuente la comparó con lo que serían las “inferiores” en términos futbolísticos.

Éste y otros factores han transformado a este espacio en un lugar de confluencia exclusiva de los partidos políticos y algunas organizaciones con metas o valores específicos, excluyendo prácticamente la participación de cualquier vecino que espontáneamente quiera proponer alguna iniciativa o reclamo. Los vecinos sin pertenencia partidaria o que no participan de ninguna agrupación son más propensos a nuclearse en las reuniones con funcionarios del Poder Ejecutivo de la ciudad, para de esa manera intentar transmitir su opinión. En algunos casos hay comuneros participando de dichas reuniones, por lo cual hay una posibilidad para ellos de generar vínculos y darse a conocer desde ese lugar. Esto depende del perfil de cada comunero en particular y sus intereses de generar vínculos directos con los vecinos de cada barrio.

4.4 Presupuesto y recursos

4.4.1 Presupuesto destinado a las comunas

Según el artículo el artículo N° 14 de la LOCCABA⁷⁴ el patrimonio y los recursos de cada Comuna están formados por los fondos asignados por la Ley de Presupuesto y por leyes especiales, los ingresos originados por actos de disposición, las donaciones y

⁷⁴ y el art N° 129 de la Constitución porteña

legados, los bienes que la administración central le transfiera y los restantes bienes y derechos que adquiriera en el futuro utilizando el presupuesto con el que cuenta. En cuanto a su elaboración, según el artículo N° 15 ésta debe ser de carácter participativa. En el esquema definido, la aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna estaría a cargo de la Junta Comunal y se elaboraría a través de mecanismos que, a escala barrial, garantizarían la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario, y dando la discusión en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal. Luego, cada año, al remitir el proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Recursos a la Legislatura Porteña, el Poder Ejecutivo enviaría a título informativo, los anteproyectos remitidos por cada Comuna.

En el debate por la sanción de la LOCCABA Cortina mencionaba un interesante recorrido de lo que se esperaba para la elaboración del presupuesto de las Comunas:

“Si ustedes analizan el despacho, se darán cuenta de que va a existir el presupuesto participativo; de que se va a discutir en el consejo vecinal; de que el anteproyecto va a llegar a la Junta Comunal; de que va a haber un ida y vuelta: va a haber un intercambio de ideas acerca de cuál es el presupuesto óptimo. Luego todas las Comunas lo van a discutir entre sí con el Poder Ejecutivo, en el consejo de coordinación intercomunal. El Poder Ejecutivo lo elaborará y, finalmente, se tendrá que aprobar en el ámbito plural, en la caja de resonancia plural política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”
(Diputado Cortina, discurso en sesión del 8 de junio de 2005, Legislatura Porteña).

Consultando a las diferentes fuentes entrevistadas, la cuestión del presupuesto de las Comunas aparece como una incógnita para una enorme mayoría de los miembros de las Juntas Comunales. Admiten conocer acerca de la existencia del mismo, pero en ningún caso de los consultados se encontraron administradores del presupuesto que no sean los presidentes de las Juntas Comunales. Estos últimos son los grandes gestores de esta partida que viene en el presupuesto general, dentro del ejercicio de gestión del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por lo que éste se vota anualmente en la Legislatura. Añaden que durante el año pueden llegar ampliaciones de Jefatura de

Gabinete si se necesita ejecutar determinada obra que vaya por fuera de lo que es mantenimiento de la comuna⁷⁵.

El control de la ejecución de este presupuesto es ejercido por el Consejo Consultivo pero muy pocas Comunas - como la 8- en la práctica dan rendiciones de cuenta semestrales de acuerdo a lo establecido por la LOCCABA. *“Las pedimos siempre y nunca las dieron. Hicieron un intento los dos primeros semestres de la primer gestión pero fue tan pobre y tan cuestionada que nunca más quisieron hacerla. Y no publican nada. Sé que en algunos casos le dan los informes: en la Comuna 10, en la 5, en la 2, pero no se discute”* (Entrevista Carlos Wilkison, 2019). De todas maneras hay ciertos aspectos de la gestión que pueden ser controlados *“Lo que sí hacemos nosotros es control de algunas obras que vemos. Por ejemplo veredas, o el caso más extremo que fue el de la plaza clemente donde los vecinos diseñamos la plaza que queríamos, y de alguna manera se hizo así”* (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

El presupuesto comunal es destinado principalmente al funcionamiento cotidiano de las Comunas. Como se ha mencionado anteriormente, los miembros de la Junta Comunal, a excepción del presidente, no cuentan con presupuesto para el trabajo de sus correspondientes áreas de gestión, ni tampoco para la contratación de personal, aunque se sabe de algunas Comunas cuyas Juntas Comunales puedan contar con algún asesor. El presupuesto es capital para ejercer la administración gubernamental dentro de cada uno de los 15 territorios. Contempla gastos de personal permanente y transitorio, de bienes de consumo diario, bienes de uso como maquinarias o construcciones, y servicios tales como limpieza, viáticos, mantenimiento, y pago de alquileres y derechos en el caso que corresponda.

En cuanto atribuciones de gestión de políticas públicas locales, el presupuesto abarca aquellas obras y/o planes que impliquen espacios verdes y poda de árboles, y todo lo que encuadre dentro de lo que es mantenimiento urbano en general. En algunos casos se utiliza para financiar pequeñas intervenciones urbanas tales como la reparación de

⁷⁵ Por ejemplo, en la Comuna 2 se han recibido ampliaciones presupuestarias para la construcción de caniles en diferentes plazas de Recoleta o para la ejecución de proyectos en el marco de BA elige.

alguna vereda rota por obras públicas o las raíces de un árbol⁷⁶, aunque en el año 2018 se creó un ámbito dentro del Gobierno de la Ciudad que abarcó prácticamente en su totalidad las solicitudes de reparación de veredas, razón por la cual esta responsabilidad no es frecuente salvo excepciones puntuales⁷⁷.

Por otra parte, los criterios de asignación de las partidas presupuestarias son una verdadera incógnita. El presupuesto asignado a cada una de las 15 Comunas es realmente muy variado y no pareciera responder a criterios de cantidad de población, ya que encontramos Comunas con parecida densidad poblacional pero con presupuestos distintos, así como tampoco a su dimensión territorial. Tampoco hay diferencia en cuanto a la zona de ubicación, hay Comunas con gastos más y menos elevados tanto en el norte como en el sur de la ciudad.

⁷⁶ Es obligación de cada frentista construir, reparar y mantener la vereda, así como ejecutar el rebaje del cordón para acceso vehicular (Ley N° 5.902). Si los daños en la vereda han sido producidos por el trabajo de una empresa de servicios, el Gobierno de la Ciudad intimará al responsable para que realice la reparación (Leyes N° 5.901 y 5.902). La reparación de veredas corresponde al Gobierno de la Ciudad sólo si la rotura fue ocasionada por obras públicas o las raíces de un árbol.

⁷⁷ Conforme la descripción de las responsabilidades primarias detalladas en el Decreto N° 340/GCABA/17, dentro de la Subsecretaría de Vías Peatonales se encuentra la Dirección General Fiscalización de Vías Peatonales (DGFISVP), entre cuyas funciones se encuentran las de ejercer la fiscalización, control y verificación de las intervenciones que afectan a las vías peatonales, en coordinación con otras reparticiones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y coordinar operativos de fiscalización y control que afecten a las mismas.

TABLA 5. PRESUPUESTO FINANCIERO PARA LAS 15 COMUNAS

COMUNA	GASTOS EN PERSONAL	BIENES DE CONSUMO	SERVICIOS NO PERSONALES	BIENES DE USO	TOTAL
1	27.558.656	663.053	52.039.661	17.482.438	97.743.808
2	26.081.173	799.912	94.854.284	11.126.439	132.861.808
3	36.004.783	1.275.601	21.502.223	17.008.310	75.790.917
4	48.348.110	448.102	161.155.412	42.646.497	252.598.121
5	35.394.530	1.354.881	18.444.691	19.149.929	74.344.031
6	32.364.479	696.790	37.597.169	21.130.827	91.789.265
7	48.386.307	733.784	71.612.909	33.061.417	153.794.417
8	30.850.859	709.119	207.202.224	33.155.649	271.917.851
9	38.596.269	724.137	55.118.298	51.099.528	145.538.232
10	40.774.066	771.294	56.382.972	45.341.299	143.269.631
11	37.317.633	567.132	26.292.622	48.234.493	112.411.880
12	37.289.817	957.136	123.118.444	49.612.472	210.977.869
13	34.761.065	684.929	100.967.687	37.014.075	173.427.756
14	43.700.900	775.268	86.065.543	30.033.061	160.574.772
15	31.620.024	605.717	30.304.383	39.677.425	102.207.549

Fuente: Elaboración propia a partir del presupuesto financiero para las 15 Comunas de la ciudad. Año 2019.

Observando el gasto del presupuesto de cada una de las Comunas encontramos que la diferencia de gastos en personal de Comuna a Comuna no es significativa en términos relativos. Con dos o tres excepciones, que casualmente se ubican en el eje central de la ciudad (desde una perspectiva de norte a sur), los gastos en bienes de consumo no son comparativamente muy distintos. Algo similar ocurre con los gastos en bienes de uso. En cambio, el gasto dedicado a servicios no personales varía enormemente de una Comuna a otra, donde las Comunas con mayor presupuesto gastan de cinco hasta diez veces más que aquellas Comunas con un presupuesto más limitado.

Una fuente esbozó la teoría de que los vínculos políticos del presidente de la Junta Comunal con el Gobierno de la Ciudad, incluso dentro del mismo oficialismo, tienen

peso y cierta influencia a la hora de definir las partidas presupuestarias, por lo cual quizás este puede ser el criterio definitorio para entender porqué algunas Comunas cuentan con hasta el doble presupuesto que otras. Por otra parte, entendemos que la conformación de este presupuesto corresponde a cuestiones multi causales que lamentablemente este trabajo no es capaz de definir, por no contar con el testimonio de funcionarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es por esto que se plantea como un interrogante a seguir trabajando en futuras investigaciones.

4.4.2 Presupuesto participativo

El Presupuesto Participativo (PP) es una forma de elaboración y confección del presupuesto anual para el ejercicio de la gestión gubernamental, a partir de la colaboración y participación de los vecinos y actores sociales de la comunidad, quienes definen las prioridades presupuestarias en un ámbito determinado de debate.

Al momento de elaborar la Constitución local los Constituyentes porteños se inspiraron en la experiencia de presupuesto participativo creada por el Partido de los Trabajadores en el municipio de Porto Alegre, Brasil. Éste quedó plasmado en el artículo N° 52 de la Constitución de la Ciudad. El presupuesto participativo de la ciudad porto alegreense es un verdadero paradigma en el tema y tuvo gran repercusión a lo largo del mundo al punto que fue seleccionada por la ONU como una de las mejores experiencias de gestión municipal.

Sobre este punto es importante distinguir entre el Presupuesto Participativo para la gestión del Gobierno de la Ciudad, y el Presupuesto Participativo para el anteproyecto de presupuesto comunal. El primero responde a lo establecido en la la Constitución Porteña, mientras que el segundo está contemplado en el artículo N° 15 de la LOCCABA⁷⁸, y debe contemplar cuestiones que sean competencia exclusiva, concurrente y/o delegadas de las Comunas.

⁷⁸ "Art N° 15. Elaboración participativa y remisión. 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 la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario. La discusión referida precedentemente se dará en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal".

Además, es importante recordar que no existe un solo modelo de presupuesto participativo. Las dos grandes tendencias en discusión tienen que ver con, por un lado, la gobernanza y el involucramiento de ciudadanos para seleccionar políticas públicas y de alguna manera ayudar a que haya una política de control por parte de los vecinos de una ciudad; y por el otro, un presupuesto participativo que haga visibles las asimetrías y las desigualdades que puede tener una ciudad, para que como consecuencia de eso, y del involucramiento de muchos ciudadanos, se pueda producir transformación. Ésta última idea es la que inspiró al Partido de los Trabajadores en Porto Alegre. Entre estos dos modelos existen una gran variedad de “grises”. En su Tesis de Maestría sobre Presupuestos Participativos en Latinoamérica, Mariano Suárez Elías afirma que *“es posible afirmar que no existen dos experiencias de PP iguales, sino que cada localidad va adaptando el diseño según las características del lugar, las condiciones económico-presupuestales de los municipios y las intenciones de los diseñadores”*(2015: 26).

En la ciudad de Buenos Aires se buscó trabajar en un híbrido que se base en la segunda perspectiva, pero sin perder de vista el control ciudadano. En el año 2006, posterior a la sanción de la Ley y durante el proceso de transición hacia las Comunas que encaró Roy Cortina, comenzó a esbozarse un mecanismo de Presupuesto Participativo que consistía en reuniones junto a los vecinos para definir prioridades. El Presupuesto Participativo funcionaba en torno a asambleas de vecinos con responsables de asambleas, quienes tenían que ser votados cada año y no podían reelegirse más de una vez. Esto se hacía para evitar una burocratización de las propias organizaciones vecinales y para incitar a que se involucre gente nueva. La gente votaba a través de estas asambleas, e incluso se llegó a crear una plataforma web para poder votar por internet donde se anotaron casi 10.000 personas. Además, las asambleas se hacían al mismo tiempo en las 15 Comunas para evitar que las militancias partidarias fueran a “copar” los debates.

“Lo que buscábamos es esta idea de Porto Alegre que es ayudar desde el Estado mientras los vecinos que sufren asimetrías y desigualdades sociales intentan visibilizar una problemática social barrial, involucrarlos aprendiendo de ellos, y ellos aprendiendo a través de los mecanismos del presupuesto participativo que es gobernar, y a darle a ellos responsabilidad de gobierno”.

(Entrevista a Roy Cortina, 2019)

Allí se daba lo que el ex ministro consideraba un intercambio de experiencias entre el ente gubernamental y los ciudadanos. Los primeros se involucraban directamente en las problemáticas de los segundos y al revés, los vecinos aprendían sobre gestión.

“El presupuesto participativo que impulsé le daba mucha importancia (como el presupuesto participativo de Porto Alegre) a las rondas de trabajo, no a la selección y a la votación solamente. Juntarse con los vecinos con facilitadores, explicarles cuánto cuesta un semáforo, que ellos sepan el costo de las cosas, que ellos puedan seleccionar a partir de allí. Involucrarlos para que ellos internalicen lo que es una gestión, y con los problemas que traen, no sólo que sensibilicen a los funcionarios sino también que les expliquen muchas cosas sobre el lugar donde ellos tienen el problema. Allí se da una sinergia muy virtuosa” (Entrevista a Roy Cortina, 2019).

Este sistema llegó a funcionar poco tiempo porque el entonces oficialismo de Telerman perdió las elecciones y hubo un recambio de gobierno en diciembre de 2007. Para el macrismo la prioridad de aquel entonces era *“reordenar el estado de la ciudad”* (Entrevista a Roy Cortina, 2019).

Lo cierto es que antes de la experiencia de Presupuesto Participativo de 2006 hubo un antecedente. Durante el gobierno de Ibarra se llevó a cabo un Presupuesto Participativo, que básicamente consistía en reunir a los vecinos en una escuela o en un lugar público para que ellos planteen allí cuáles serían las prioridades de acción para el barrio. Esta medida fue impulsada para mitigar la tensión social que generaba la crisis económica (Olivieri Alberti, 2011). Lamentablemente, este sistema fue poco exitoso y hasta desalentador porque no logró resolver las expectativas de los vecinos.

“En el primer año había aproximadamente 300 vecinos, y allí se definían una determinada cantidad de prioridades. Nos peleábamos, discutíamos pero al final se consensuaba. Al año siguiente no se habían hecho ninguna de esas cosas. Se volvía a convocar al presupuesto participativo. Entonces ya, cuando la gente veía que había tenido tres días de discusión para decidir que queríamos diez árboles en las plazas, y no se había plantado ninguno, la mitad de la gente no iba. Entonces, al segundo año, teníamos 150 personas

participando. Al tercer año, veíamos que esas prioridades tampoco se habían ejecutado. Al final, el tercer año me nombraron delegado del presupuesto participativo porque éramos cuatro los que estábamos. Era lamentable la forma en la que se desarticuló”. (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

En la actualidad el Presupuesto Participativo comunal no está siendo implementado por falta de reglamentación. Tampoco el Presupuesto Participativo previsto en el artículo N° 52 de la Constitución. Sobre este último, si bien en 2013 un juez de la Ciudad ordenó al Poder Ejecutivo que instrumente adecuadamente los procedimientos participativos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos que prevé la Constitución porteña⁷⁹, no ha habido novedades ni avances en esta materia.

En la Legislatura Porteña se han presentado diferentes proyectos desde diferentes espacios políticos opositores y del oficialismo con herramientas para la homogeneización de las instancias de elaboración⁸⁰ del presupuesto participativo para la ciudad y para las Comunas, todas ellas sin lograr su sanción hasta el momento. *“El año pasado se presentaron varios proyectos desde oposición y oficialismo para reglamentar el presupuesto participativo comunal, pero en la reunión de comisión de Descentralización y Participación ciudadana para despachar el dictamen a la sesión el PRO no apareció y no se pudo despachar.”* (Entrevista a Carlos Wilkison, 2019).

La explicación en parte radica en la vulnerabilidad de como están definidas las estructuras de poder. *“Como seres humanos es muy complejo ceder el poder”* (Entrevista a María Báez, 2019). Permitir la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución presupuestaria implica, por un lado empoderar a la comunidad, y por el otro, delegar poder a las Comunas en tanto coordinadoras del proceso. Incluso puede significar la incorporación de ciertos sectores antes marginados dentro del proceso político. Lo cierto es que en la práctica muy pocos líderes, funcionarios, gobernantes y/o espacios políticos están dispuestos a tomar la decisión.

⁷⁹ Ver fallo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N°13 en “GARCÍA ELORRIO, JAVIER MARÍA C/GCBA Y OTROS S/AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte. EXP 35.421/0.

⁸⁰ Expedientes 200-2016 (Penayo), 2708-2018 (Pennaca), 623-2018 (Guouman), 1506-2016 (Muiños), 68-2016 (Oliveto Lago), entre otros.

4.5 Participación ciudadana

4.5.1 BA participación ciudadana

Como se mencionó en el primer capítulo, la participación ciudadana en el mecanismo de toma de decisiones sobre políticas públicas está intrínsecamente ligada a los procesos descentralizadores. En la Ciudad de Buenos Aires, éste punto es administrado por el Poder Ejecutivo, -específicamente a través de BA participación ciudadana- muchas veces en coordinación con las Comunas. Sobre este punto es importante aclarar que ésta relación se limita al trabajo en conjunto con el personal de la Comuna; no se encontraron casos de trabajo en conjunto con las Juntas Comunales como institución.

Las áreas vinculadas a la gestión comunal y la participación ciudadana se nuclean en torno a la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana y sus respectivas Direcciones Generales -Atención y Cercanía Ciudadana, Gestión de Calidad y Demanda Ciudadana y Defensa y Protección al Consumidor-. Éstas áreas son las encargadas de la recepción, seguimiento, derivación y respuesta al ciudadano en la resolución de sus denuncias y solicitudes, administrando con este fin todos los servicios de atención ciudadana. La participación ciudadana está interconectada mediante una red que involucra a prácticamente todas las áreas de gobierno, incluidos los organismos fuera de nivel como son las Comunas.

La articulación de la participación ciudadana se canaliza en gran parte a través de internet y redes sociales. La página web de BA participación ciudadana se divide en obras, proyectos y las charlas con el Jefe y Vicejefe de gobierno. Los dos primeros ítems están enfocados a que la sociedad civil pueda participar de encuestas para elegir entre determinadas micro intervenciones urbanas, elegir nombres para plazas o estaciones de subte, y encuestas sobre algunos servicios como Ecobici. Participar también incluye asistir a recorridos guiados sobre las grandes obras urbanas que la ciudad esté llevando a cabo y la notificación sobre eventos que puedan generar un impacto positivo en la ciudadanía (talleres en espacios públicos, jornadas sobre mascotas y eventos culturales y/o deportivos, entre otros). En este sentido, las redes

sociales oficiales son un recurso muy explotado por el Gobierno de la Ciudad para difundir, contactar y compartir estas actividades.

Respecto a las reuniones o charlas con el Jefe y Vicejefe de Gobierno, la propuesta general es “tomar un café” para conversar la situación actual de la Comuna o barrio. Por medio de un formulario, dejando sus datos, las personas pueden anotarse y luego participar de estas reuniones junto a los funcionarios. En estas reuniones es frecuente la presencia de comuneros oficialistas como vínculo más cercano al barrio. Algo similar ocurre con el programa “Comisarías cercanas”, que consiste en un encuentro entre vecinos y el cuerpo policial de los barrios que integran a determinada Comuna.

Las principales figuras de gobierno también realizan periódicamente transmisiones en vivo para responder sugerencias y/o preguntas de los vecinos. Las diversas fuentes consultadas recalcan que el tipo de participación que se estimula por medio de los programas desde el Gobierno de la Ciudad es de tipo masiva, pero curiosamente individualista y personificada. Llamadas, correos electrónicos y mensajes en redes sociales de parte del Jefe y Vicejefe de Gobierno inundan los teléfonos móviles de los vecinos porteños.

Rocío Annunziata, Andrea Ariza y Valeria March (2017) estudian las estrategias de proximidad de las redes sociales de dos referentes del PRO⁸¹. En dicha investigación resaltan el hecho de que el ciudadano es siempre contactado en una comunicación ‘uno a uno’. *“No se trata de contactos aislados en actos políticos multitudinarios; los líderes no aparecen en las escenas de visitas o llamadas siquiera rodeados por otros políticos o asesores, como tampoco se privilegian las escenas de los líderes rodeados de grupos numerosos de ciudadanos. El contacto que se busca mostrar es el de líder-ciudadano en singular, lo que resulta en sintonía con la conceptualización presentada más arriba de la identificación anti-carismática propia de la representación de proximidad”* (Annunziata, Ariza y March: 86).

Para un mejor y más eficiente alcance de los contenidos las Comunas cuentan con el apoyo del área de comunicación de la Subsecretaría de Gestión Comunal. *“Las redes*

⁸¹ Específicamente el actual Presidente de la Nación Mauricio Macri y la actual Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires María Eugenia Vidal.

son manejadas desde el Gobierno de la Ciudad, con información enviada desde las Comunas” (Entrevista a Agustín Fox, 2019). Esta colaboración involucra manejo de redes sociales y páginas web, pero también la colaboración en materiales audiovisuales o diseño de flyers para su impresión.

En definitiva, podemos afirmar que efectivamente existen espacios de participación ciudadana pero que éstos son estimulados por el Gobierno de la Ciudad, a veces en conjunto con las Comunas. La ventaja de las herramientas utilizadas reside en el efecto de cercanía que se produce cuando un funcionario de gobierno se torna accesible a la gente mediante convocatorias abiertas a conversar cara a cara. Además de transmitir “confianza” y transparencia en muchas ocasiones se obtiene una buena recepción porque las reuniones son vistas como una especie de rendición de cuentas de parte del Ejecutivo Porteño.

Por otra parte, un efecto secundario es que estos mecanismos crecen en detrimento de los Consejos Consultivos, los cuales quedan relegados a la participación de algunos pocos vecinos ya rutinizados con una agenda de seguimiento comunal que pareciera resultar poco atractiva. Además, el tipo de participación fomentada pareciera ser una “participación controlada” en tanto las reglas de juego son puestas por el Ejecutivo Porteño y hay un escaso margen para la discusión entre los vecinos participantes. La propuesta pareciera estar en reunir voluntades individuales, en detrimento de las acciones colectivas.

Más allá de todo esto, el balance general es positivo en tanto hay una conexión entre ciudadano y la Jefatura de Gobierno. Quizás una acción en favor del proceso descentralizador sería involucrar más a los ámbitos y órganos comunales en este nexo de intercambio. Hacerlos participar también puede darles difusión acerca de sus funciones, obligaciones y propósitos para así fortalecer el vínculo de las Comunas para con sus vecinos.

4.5.2 BA elige

Uno de los mecanismos de participación de mayor repercusión que se viene estimulando desde el Gobierno de la Ciudad es el programa BA elige, que funciona desde el año 2017. Esta plataforma digital nuclea año a año un conjunto de propuestas que son votadas por los vecinos de la ciudad y que, de ser ganadoras, se transforman en compromiso de gobierno del Poder Ejecutivo de la ciudad.

El mecanismo comienza con la presentación de propuestas por parte de cualquier ciudadano, sea residente en la ciudad o no. Luego de una instancia de evaluación donde se define si las propuestas cumplen con los requisitos de validez, viabilidad y legalidad, se publican tanto las aprobadas como las rechazadas, con sus informes y presupuesto estimado. Las propuestas aprobadas pasan a la etapa de votación. Pueden votar todas las personas mayores de 16 años que en su DNI figure un domicilio que corresponda a la Ciudad de Buenos Aires y puedan ejercer derechos políticos en dicha jurisdicción. Se pueden votar todos los proyectos que gusten pero partiendo de un presupuesto predeterminado asignado a cada Comuna o a la ciudad entera⁸², razón por la cual el sistema funciona de manera similar a un carrito de compras.

BA Elige no tiene Decreto de creación ni resoluciones reglamentarias que le den origen, lo que implica un vacío en términos institucionales y legales. Sólo se sabe que esta plataforma fue lanzada en marzo de 2017 desde la Subsecretaría de Comunicación, con colaboración entre el área de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ayuntamiento de Madrid.

Más allá de ser una instancia de participación ciudadana, el problema inmediato que representa este programa es que resta densidad institucional a las Juntas Comunales, porque el programa del Gobierno de la Ciudad BA Elige establece un modo de relación entre ciudadanos y la Jefatura de Gobierno que no involucra la figura del comunero. En este sentido se ha manifestado el descontento de algunos miembros de la Junta Comunal, quienes argumentan que respetando el marco institucional de la Ley N° 1777, se eligieron siete representantes por Comuna para que se hicieran cargo de las

⁸² Para BA Elige 2018 este presupuesto era de 100 millones para elegir proyectos que beneficien a toda la Ciudad y 500 millones distribuidos en las distintas Comunas.

responsabilidades que la Ley establece. “*Es un mecanismo de democracia directa, en un contexto de democracia representativa*” (Entrevista a Laureano Bielsa, 2019).

La cantidad de usuarios registrados para la primera edición de BA elige fue de 96.139 personas⁸³. Esto representa aproximadamente el 3,3% de la población de la Ciudad de Buenos Aires⁸⁴. El número de propuestas creadas fue de 26.473, las cuales disgregadas en categorías se destacan Movilidad y tránsito, Plazas y parques, y Reciclado. Las Comunas que más participaron fueron la Comuna 13, con 15.460 votos; la Comuna 12 con 11.697 votos, y la Comuna 14 con 11.153 votos. Las tres que menos participaron son la Comuna 8 con 6.235 votos, la Comuna 9 con 7.276 votos y la Comuna 5 con 7.676 votos. La diferencia puede explicarse por la cantidad de población que las Comunas mencionadas poseen, ya que las 3 primeras son algunas de las Comunas más habitadas de la ciudad. Pero esto sería sólo un criterio, ya que por ejemplo las Comunas 4 y 7 tienen prácticamente la misma densidad de población⁸⁵ y esto no se corresponde con la cantidad de votos registrados en BA elige (8.903 y 9.317 respectivamente). Por otra parte, hay otra particularidad que nuclea a las Comunas 13, 12 y 14: las tres se ubican dentro de lo que es el cordón norte de la ciudad, área que nuclea la mayor cantidad de inversiones en desarrollos y emprendimientos con respecto al resto de la ciudad. Además, son Comunas relativamente más transitadas que las que están ubicadas geográficamente en la zona suroeste. Es en este sentido que se podría explicar una mayor afluencia de propuestas en esta zona.

En cuanto a las 3 últimas en el rango de participación, se trata de Comunas de las menos habitadas de la ciudad⁸⁶. Eso sin dudas es un factor explicativo de porqué la participación es más baja. Otra cuestión que puede aportar una explicación en este sentido es la situación socio económica de quienes viven en estos distritos. Según el anuario estadístico del año 2017 de la Ciudad de Buenos Aires, las Comunas 8 y 9 son

⁸³ Para 2018 la participación bajó a 65.686 usuarios registrados.

⁸⁴ La Ciudad de Buenos Aires cuenta con 2.890.151 habitantes según el último censo realizado en 2010.

⁸⁵ La población estimada para la Comuna 13 (2017) es de 235.967 hab. En la Comuna 12 es de 213.914. En la 14 de 226.944. Las Comuna 7 tiene una población de 240.607 y la 4 de 238.809. Como podemos ver, la diferencia entre estas Comunas en términos de cantidad de población no es sustancial. Ver tabla de datos en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=76599>

⁸⁶ Ver <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/02/DP051609.pdf>

unas de las Comunas con mayor porcentaje de población con ingresos iguales o menores a la canasta total⁸⁷ - 55,2 % y 36,4% respectivamente-.

Una particularidad de esta plataforma es que si bien los proyectos ganadores se consideran compromisos de gobierno, estos en realidad no poseen un marco jurídico legal que establezca una obligación vinculante para el Poder Ejecutivo, por más que en la página de internet de BA Elige esto se plantee así. En consecuencia hay un desconcierto generalizado frente a determinadas situaciones, como las de un proyecto que ganó en el año 2017 para convertir un terreno baldío que queda en Rocamora y Pringles en un espacio verde, y que quedó trunco al descubrirse que el predio pertenece al Automóvil Club Argentino (ACA). Al haber una necesidad de expropiación del terreno para concretar el desarrollo del espacio verde, el proyecto quedó trunco y tiempo más tarde comenzó a construirse un edificio de oficinas en aquel lugar, quedando prácticamente anulada la posibilidad de concretar la propuesta vecinal⁸⁸.

El programa genera un marco interesante en términos propositivos para que personas con alguna iniciativa literalmente eleven al resto de los vecinos, a través de su computadora, una propuesta de mejora en diferentes ámbitos o cuestiones que más le interesen. Pero, por otro lado, es una plataforma abierta que no pareciera ajustarse a aquellas necesidades o carencias que la ciudad puede tener en materia de salud, educación, seguridad, transporte y en todos aquellos aspectos que impliquen un mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Para ejemplificar con cuestiones concretas, algunos de los proyectos ganadores de BA Elige, incluían la implementación de wifi en las plazas, clases de yoga en los parques, dispenser de ecobolsas para mascotas, o campañas de concientización para los ciclistas de la ciudad de Buenos Aires. Sin dudas son propuestas respetables y legítimas sobre todo por el hecho de haber sido acompañadas por el voto de miles de vecinos, pero que, por un lado no representan la voluntad real de la mayor parte de la población comunal, y por otro, están enmarcados en un esquema de participación vecinal que puede llegar a entrecruzarse

⁸⁷ Ver más en el Anuario estadístico 2017, Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/10/anuario_estadistico_2017.pdf

⁸⁸ Ver más en <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201902/39920-vecinos-de-almagro-realizaran-un-abrazo-para-pedir-una-plaza.html>

con las funciones de los comuneros, relegando su rol político e institucional para con sus representados.

Por otro lado, este programa ejemplifica bien el concepto de participación individualista al que pareciera aspirar el gobierno de la ciudad, donde no es necesario agruparse, asociarse o recurrir a determinado organismo, consultar y solicitar ayuda para sugerir cualquier tipo de política pública específica o idea. Basta con la sola voluntad del individuo para que una idea pueda potencialmente transformarse en una realidad. Consecuencia de un contexto globalizado, algunas brechas logran achicarse y algunos canales pueden abrirse por medio de la tecnología. Desde otra perspectiva, estamos hablando de una persona que desde su computadora, en cualquier parte del mundo, literalmente, puede proponer un determinado proyecto para cualquier Comuna de la ciudad de Buenos Aires. BA elige se transforma en una especie de presupuesto participativo pero con la característica de omitir el espacio de discusión vecinal, a partir de la proposición de ideas y el voto de los vecinos, de manera similar a un certamen. En esta instancia la definición de prioridades no logra ser consensuada y/o negociada entre los participantes porque no existe un canal de comunicación e intercambio de opiniones. Éstas son cuestiones que nos obligan a repensar en mecanismos quizás más sofisticados que además promuevan la participación de una muestra mayor de la ciudadanía, no tanto como voluntades expresadas individualmente, sino más bien canalizándolas de forma colectiva. El desafío futuro para promover la participación ciudadana en un sentido ampliado es pensar en formas de participación más legítimas y plurales.

CONCLUSIÓN Y PALABRAS FINALES

Determinar cuán fructífero ha sido el proceso descentralizador en la Ciudad de Buenos Aires es una tarea compleja en tanto inciden una multiplicidad de factores. Para analizarlo tomamos el eje desconcentración- descentralización. En el día a día, dentro del edificio de la sede comunal conviven dos procesos que en la práctica funcionan como uno solo. Éstos están liderados, por un lado, desde el área de la gestión de los servicios desconcentrados, por el Coordinador de la Unidad de Atención Ciudadana (UAC), quien reporta a la Subsecretaría de Gestión Comunal; y por el otro, por el presidente de la Junta Comunal.

Sobre el primer punto, la desconcentración, cabe decir que la gestión que se observa en concreto es eficiente en tanto recibe, canaliza y atiende reclamos vecinales, disminuyendo la complejidad en la accesibilidad a trámites y servicios. Además, en cierta forma es una manera de fomentar la participación ciudadana y canalizarla de manera más ágil.

Desde el lado de la segunda, la gestión comunal, observamos cómo el Gobierno de la Ciudad trabaja en conjunto con los presidentes de las Juntas Comunales en la coordinación de obras y tareas de mantenimiento barriales. La relación entre éstos es facilitada por el hecho de que ambos pertenecen al mismo color político. Por otro lado, esto facilita la proliferación de discrecionalidad en la toma de decisiones y una difuminación de los límites entre la gestión competente al Gobierno de la Ciudad y aquella que concierne a las Comunas. Un ejemplo de esto es el ejercicio de la superintendencia del personal y el manejo de la ejecución del presupuesto, donde quien conoce en profundidad la gestión de estos temas es siempre el presidente de la Junta.

Si bien es cierto que las Juntas Comunales sesionan a un ritmo de una reunión por mes aproximadamente, los temas no son variados y aquellas iniciativas presentadas por juntistas opositores pocas veces son discutidas y llevadas a la práctica. Esto ocurre porque las Comunas son ámbitos extremadamente politizados de principio a fin: la mayoría de las discusiones se dan en esos términos y no se considera la gestión. Dentro de las Juntas Comunales hay dos mundos paralelos funcionando a la misma vez: El de

los presidentes y comuneros oficialistas por un lado, y el de los opositores por el otro. En este sentido, las funciones y capacidad de decisión en materia de gestión de los presidentes es mucho mayor a la que los demás juntistas pueden ejercer desde sus áreas de trabajo específicas. Esta brecha se profundiza cuando le añadimos el hecho de que éstos últimos no tienen presupuesto alguno para llevar adelante iniciativas o micro intervenciones barriales.

Las competencias exclusivas son pocas –arbolado y espacios verdes- y las competencias concurrentes con el Poder Ejecutivo central que se llevan a cabo en la práctica también son escasas, y de existir cuestiones puntuales, se trabajan entre Gobierno de la Ciudad y la autoridad máxima de la Junta. En algunos casos la presidencia de la Junta Comunal actúa como un presidente de Comuna y, aunque suene parecido, no es lo mismo. En definitiva, se centraliza la gestión en la figura del presidente, algo que no permite que la Junta Comunal se consolide como un órgano colegiado de toma de decisiones de gobierno.

El voluntarismo de cada comunero se torna un aspecto determinante de su capacidad resolutoria, donde quien “se la rebusca” puede llegar a consolidar su propia agenda de trabajo tanto por dentro como por fuera de su rol institucional. De todas maneras y más allá de cualquier actividad, un común denominador de los 105 juntistas es que tienen una baja tasa de conocimiento por parte de los vecinos. Esto queda evidenciado en la falta de contacto con estos últimos para con la Junta Comunal ante cualquier situación o reclamo. Quienes receptan estas cuestiones son las UAC de cada sede comunal, que como dijimos, dependen del Gobierno de la Ciudad. Los juntistas prácticamente son gobernantes anónimos, quienes desarrollan una tarea no muy bien definida para la sociedad civil.

Respecto a la participación ciudadana, los intentos de trabajar en un Presupuesto Participativo -en 2002 y 2006- fueron frustrados ante una falta de respuesta gubernamental primero, y ante un recambio de gobierno con diferentes prioridades la segunda vez. En la actualidad la participación ciudadana a través de los mecanismos establecidos por la LOCCABA no sólo no son fomentados desde el oficialismo porteño, sino que además intentan ser reemplazados por espacios institucionales coordinados

desde el Gobierno de la Ciudad, como es el caso de BA elige: una especie de Presupuesto Participativo que no contempla una instancia de diálogo e intercambio entre propuestas y opiniones.

La otra particularidad del tipo de participación ciudadana es que es canalizada de manera individual, casi bilateralmente: entre funcionarios de gobierno -a veces hasta el mismo Jefe de Gobierno- y los vecinos de distintos barrios, a través de plataformas digitales o en reuniones presenciales que son relativamente periódicas. En contraposición, los Consejos Consultivos Comunales no lograron institucionalizarse como canal predilecto de participación en la toma de decisiones sobre temas centrales de sus Comunas. La principal consecuencia de esto es que quedaron relegados a la participación de una escasa minoría que defiende los espacios comunales, como el movimiento comunero, y a algunos militantes políticos que aspiran a fortalecerse como referentes barriales.

Finalmente, hay una cuestión conceptual. Si bien el fomento de la participación ciudadana es importante, también se debe pensar en quienes participan y de qué manera participan. La solución de problemas y reclamos es tan sólo una de las formas de participar. El debate y el diálogo, y la proliferación de instancias institucionales para esto dice mucho sobre la orientación que se le busca dar a la participación. Más allá de pretender cualquier tipo de empoderamiento, con la suma de individualidades aisladas es difícil que se produzca un intercambio de opiniones o perspectivas respecto a definiciones de prioridades.

En definitiva, la principal conclusión es que si bien la política de desconcentración del Estado porteño ha sido sumamente eficiente, la política descentralizadora llevada a cabo al día de hoy es limitada y no ha logrado que las Comunas puedan funcionar con la autonomía de un gobierno colegiado de la Junta Comunal. Por otra parte, si bien la desconcentración es un paso necesario hacia la descentralización, ésto no es suficiente para considerar que el proceso descentralizador es exitoso en tanto no se le brinde autoridad al organismo colegiado en su conjunto para deliberar y tomar decisiones de gestión. Como decía en el año 2004 Hugo Cormick: *“una gestión descentralizada debe contar con la suficiente autonomía como para abordar las competencias exclusivas y*

con la suficiente capacidad de articulación para hacerse cargo de las concurrentes” (Cormick, 2004: 253). La toma de decisiones en materia de gestión comunal continúa ejerciéndose de manera centralizada porque quienes las toman dialogan y planifican más con funcionarios del Gobierno de la Ciudad que con sus propios compañeros de la Junta Comunal. La explicación se encuentra en varios factores que incidieron a lo largo de todo el proceso:

En primer lugar, efectivamente observamos que salvo ciertas acciones puntuales hubo una falta de voluntad política de los distintos Gobiernos de la Ciudad para, primero, sancionar la Ley de Comunas y luego, desprenderse de funciones y el presupuesto necesario para llevar a cabo un verdadero proceso descentralizador. Incluso se han creado mecanismos paralelos a los previstos por la LOCCABA para canalizar la participación ciudadana. Esto es un denominador común que excede el espectro ideológico de los partidos que han estado a cargo de la Jefatura de Gobierno. Los actores políticos aparecen -con algunas pocas excepciones- como controladores el proceso descentralizador.

Un dato interesante es que en todas las experiencias que involucran a partidos políticos que formaron parte del Ejecutivo desde 1994 hasta hoy ocurrió algo similar: cuando eran oposición fomentaban la descentralización, pero una vez que llegaron a la Jefatura de Gobierno y fortalecieron sus bases tomaron una actitud dilatadora ante este proceso. Como vimos en el capítulo 3, esto fue lo que ocurrió con el FREPASO primero y con el PRO años más tarde. Por otra parte, aquellos gobiernos menos consolidados por causas de coyuntura política-como los de Olivera, que heredó el cargo de De la Rúa, o Telerman que debió ocupar la silla del destituido Ibarra- tomaron a la descentralización como un caballito de batalla. No obstante, sus alcances en materia descentralizadora fueron escasos, probablemente por el poco tiempo en el que ejercieron la Jefatura de Gobierno.

En segundo lugar, la falta de voluntad política no sólo es de los gobiernos sino que también se traduce en una falta de colaboración de la oposición y espacios alternativos para llegar a consensos que permitan construir políticas públicas de calidad. Esto pudo observarse en los debates parlamentarios de la LOCCABA, donde los sectores de

izquierda más radicalizados cuestionaban el procedimiento y eran poco propensos a sugerir modificaciones que permitieran un consenso en determinados puntos claves. Más allá de este ejemplo puntual, el poder y el tira y afloje entre oficialismo y oposición es una constante en cada hito del proceso de descentralización en la Ciudad de Buenos Aires, incluso desde aquellos lejanos debates de la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal de la Asamblea Constituyente. La reconstrucción de los principales acontecimientos a lo largo estos 23 años muestra la incapacidad de generar consensos políticos en torno a aspectos fundamentales del régimen de Comunas, al punto de generar un ciclo de innumerables prórrogas al debate definitivo de la LOCCABA. Tal como afirma Alicia Olivieri Alberti, fue decisiva la presión de medidas judiciales que ciertos sectores de la sociedad civil involucrados con la creación de las Comunas impulsaron, que sumadas a liderazgos de ciertas figuras políticas hicieron que finalmente se reabriera el debate a principios del año 2004. Año y medio más tarde la LOCCABA fue sancionada, pero aquella sanción no fue más que el comienzo del proceso descentralizador.

En la actualidad, la falta de colaboración se ve plasmada en las propias Juntas Comunales, donde la gran mayoría oficialista provoca una autoexclusión de los juntistas opositores, quienes intentan manejar su propia agenda. Desde las presidencias se argumenta que la falta de trabajo colectivo en las Juntas responde a una lógica de no querer colaborar con el gobierno de un espacio político contrario, porque de alguna manera sería colaborar con su éxito electoral. Esta cuestión da cuenta del poco sentido de pertenencia que los juntistas opositores tienen como miembros de un gobierno colegiado.

La falta de colaboración opositora también se hace sentir en algunos Consejos Consultivos Comunales, lugar por excelencia para la reunión de los vecinos que no están a favor del oficialismo y donde en consecuencia la relación entre éstos y el presidente de la Junta Comunal es pocas veces colaborativa.

En tercer lugar, una causa de esta descentralización a medias es la misma Constitución Porteña y los Constituyentes que elaboraron el capítulo sexto de Comunas, que ante la falta de consensos pre-determinaron competencias exclusivas y concurrentes en un

sentido generalista, sin especificidades, con la esperanza de que serían resueltos luego. Respecto a la forma de gobierno local, ocurrió lo contrario: se dejó sentado en la letra de la Constitución que éste debía ser colegiado y compuesto por 7 miembros, limitando el posterior debate de la Ley de Comunas y sin tener en cuenta que además sería difícil de sostener en la práctica. De esta manera, la Constitución local tiene un doble matiz donde aparece como limitante y rígida para algunas cuestiones y ambigua para otras, una combinación que trajo dolores de cabeza a quienes años más tarde debatieron la conformación de estos nuevos niveles de gobierno local.

En el mismo sentido, y quizás producto de ciertas indefiniciones de la Carta Magna, la LOCCABA no logró especificar cómo deberían llevarse a cabo las funciones concurrentes con el Poder Ejecutivo, ni cómo debería desarrollarse el plan de transición hacia las Comunas. Hay una limitación práctica que paradójicamente está dada por la inexactitud de definiciones en la letra de esta norma. Esto, sumado a los dos puntos anteriores puede explicar mucho sobre la condición actual del proceso descentralizador.

Contrariamente al caso de Barcelona, donde la transferencia de poder desde gestión centralizada a ámbito descentralizado fue relativamente próspera, en parte por el contexto en la que se promovió y por la iniciativa política del gobierno local, en Buenos Aires la gestión de las Comunas es pobre en tanto escasea la iniciativa de gestión propia. Esta transferencia del poder concentrado de un ente centralizado hacia otros entes más pequeños que lo receptan no es completa en tanto éstos últimos no logran desarrollar autonomía más allá de lo que dispone el espacio oficialista como paradigma para toda la ciudad. Entonces, si bien la desconcentración es un paso hacia la descentralización, para encaminar la consolidación es necesario avanzar en una mayor autonomía de gestión hacia el interior de las Juntas Comunales, con una correspondiente asignación de recursos para poder trabajar en las áreas asignadas a cada juntista, con una institucionalización de la participación ciudadana a través de los Consejos Consultivos y/o mecanismos presenciales promovidos desde las Comunas y con la elaboración de una instancia participativa con mecanismos de diálogo e intercambio para la elaboración de los presupuestos comunales.

Finalmente, un punto importante es que las Comunas como cuarto ámbito de gestión son organismos demasiado jóvenes para plantear conclusiones a largo plazo, razón por la cual este trabajo se presenta como el puntapié inicial de lo que deberá ser un seguimiento de la evolución del proceso en los próximos años. Además, limitar su definición a meros gestores administrativos con tareas burocráticas quizás no sea la manera más adecuada de definirlos en tanto sí trabajan y gestionan las competencias correspondientes a arbolado y espacios verdes. El compromiso en este caso tiene que darse para poder abrir la mesa de decisiones a cada uno de los siete miembros de cada Junta Comunal; algo por otro lado difícil de llevar a cabo en la práctica. La realidad es que los gobiernos colegiados son muy vulnerables a las reglas de juego de cada lugar en los que son implementados, y a la manera en los que los partidos políticos manejan el diálogo y las relaciones de poder frente a posiciones adversas.

Como vimos con en el caso uruguayo, todo proceso descentralizador lleva necesariamente un prolongado período de tiempo para llevarse a cabo si quiere hacerse de manera ordenada. Al día de hoy, y habiendo consolidado la presencia del Estado porteño en las 15 Comunas de la ciudad, probablemente sea tiempo de avanzar un paso más hacia una consolidación de los gobiernos comunales. Esto será importante ante la posibilidad de que esta mayoría PRO en las Comunas cambie en algún momento. En este sentido, este año 2019 y las elecciones para el recambio de la totalidad de la Juntas Comunales aparecen como nuevas ventanas de oportunidad para dar definiciones concretas en torno al intrincado proceso descentralizador.

Anexo I - Metodológico

Como ya se mencionó en la introducción, en esta investigación partimos del análisis de los aspectos legales y técnicos del funcionamiento y de los detalles principales de la Ley Orgánica de Comunas, y nos abocamos a investigar el período desde la elaboración y sanción de la Constitución de la Ciudad -año 1996- hasta la actualidad -año 2019-. La decisión de tomar ese lapso tiene como objetivo observar el proceso de elaboración, de sanción y de implementación de la Ley de Comunas. Las fuentes que se utilizan son: secundarias - trabajos anteriores sobre la descentralización porteña, versiones taquigráficas de la Legislatura Porteña, el Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad, notas periodísticas de coyuntura, - y primarias- entrevistas con participantes y actores claves de todo el proceso .

Respecto a las Comunas como entes descentralizados y a cada Junta Comunal como el órgano de gobierno de éstos, analizamos cuán exitosa fue la implementación del proceso descentralizador encarnado en la Ley N° 1.777. Para esto intentaremos dilucidar cómo funcionan las Comunas en el día a día, cómo se toman las decisiones de gestión local y qué rol cumplen los miembros de los respectivos gobiernos en cada uno de los 15 sub distritos. Por último, cuál es el vínculo de las Comunas como entes descentralizados, en términos de participación ciudadana y de acercamiento de un gobierno local a los vecinos.

Para esta investigación seguimos una metodología cualitativa, apuntando a identificar y comprender intenciones, motivos y explicaciones de los actores sobre aquellos hechos que llevaron a la actual implementación de la Ley N° 1.777. El diseño propuesto fue de carácter intensivo.

Este trabajo tuvo una limitación temporal, tomando como período de tiempo desde principios de 1996 hasta mediados del año 2019, abarcando un lapso de tiempo de aproximadamente 23 años. A fines analísticos , dividimos la presentación en seis etapas: La primera, el proceso de elaboración de la Constitución porteña y la aprobación del título sexto sobre Comunas. En segundo lugar, describimos el rol de los Poderes Ejecutivos desde 1996 hasta los comienzos del tratamiento de la LOCCABA en 2004. Luego el proceso de gestación de Ley de Comunas, desde principios del año 2004 hasta

su sanción definitiva en la Legislatura porteña, a finales del año 2005. En cuarto lugar reconstruimos los primeros pasos de su implementación y la construcción de la estructura organizativa hasta la primera elección de comuneros en el año 2011. En quinto lugar nombramos los principales hitos desde la primera gestión de la Juntas Comunales a partir de su asunción, y en la etapa final nos enfocamos en el ejercicio y desarrollo de las funciones de las Juntas Comunales en la actualidad, describiendo sus alcances y limitaciones.

Este trabajo involucró varias entrevistas como método de recolección primaria de datos. Ellas contribuyeron a reconstruir, junto con los datos “objetivos”, el largo proceso así como identificar explicaciones políticas de cómo sucedieron los acontecimientos que nos llevaron al día de hoy. Los actores protagonistas, tanto del oficialismo porteño como de la oposición, eran claves.

Para las primeras etapas de esta investigación fue de gran utilidad la entrevista en profundidad al señor Roy Cortina, quien, además de ser Convencional Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 1996, durante su segundo mandato como Diputado en el Legislatura Porteña, presidió la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, impulsando el proceso de elaboración participativa que concluyó en la sanción de la Ley de Comunas. Además fue designado Ministro de Gestión Pública y Descentralización del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en abril de 2006, con lo cual es uno de los protagonistas principales del proceso de conformación de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Con su aporte logramos introducirnos en los principales ejes del debate en torno a la LOCCABA. Nos referimos a más de un año de trabajo continuado, con diversos acontecimientos, puntos de quiebre y discusiones privadas y de público conocimiento, que son inaccesibles si no se trabaja con al menos un actor protagonista. Los temas más polémicos en torno al debate técnico- legislativo no pueden ser ignorados a la hora de hacer un análisis exhaustivo de la Ley. En consecuencia, esta entrevista brindó no sólo datos coyunturales, sino también conceptos esclarecedores de naturaleza jurídica, política, administrativa y social, todos englobadores de este proceso. También era clave la perspectiva y la visión a futuro que se proyectaban en esta Ley, porque es un gran

parámetro comparativo con la realidad actual. ¿Qué expectativas tenían? ¿Se cumplieron en su totalidad, parcialmente, o prácticamente en nada?

Ya dentro de la etapa de la investigación sobre el actual funcionamiento de las Juntas Comunales, las entrevistas fueron enfocadas a juntistas que pudieran dar una evaluación personal sobre el trabajo como comuneros, el ejercicio de sus funciones cotidianas y sobre las condiciones y recursos de trabajo con los que contaban. Esto también contribuyó a enriquecer el análisis. Debido a la innegable diferencia entre las condiciones socio-estructurales de vida, y por ende la diferencia de prioridades entre las Comunas del norte (2, 13 y 14), y las Comunas de la zona sur de la ciudad (4, 8 y 9), y a modo de hacer más representativa la muestra elegida, este trabajo tomó testimonios de actores claves en las dos zonas. De esta forma, se entrevistó por lo menos a un/a juntista comunal de dos Comunas del sur, y a un/a juntista comunal de dos Comunas del norte. Asimismo, para evitar el sesgo en esta fuente de información era necesario incorporar dentro del plan de entrevistas a juntistas comunales que hayan sido electos por y pertenezcan al espacio oficialista, por este motivo, entre los comuneros a entrevistar se incluyeron presidentes y juntistas oficialistas. Esta elección es importante también porque habilita poder contrastar funciones entre los presidentes de juntas comunales y el resto de los juntistas.

Por otro lado, se entrevistó a dos actores participantes de los Consejos Consultivos Comunales para conocer hasta qué punto se sentían involucrados en la toma de decisiones y cómo la participación vecinal de cada Comuna influyó en las decisiones de la Junta Comunal, incluso en aquellos temas tratados en el ámbito de la Legislatura Porteña que incumbían la participación de los vecinos porque son o podrían ser de efecto relevante para su calidad de vida.

Más allá de las entrevistas, esta investigación tomó otros trabajos sobre la temática como recolección de datos secundarios, tal como el análisis comparativo de Cecilia Schneider sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales en Buenos Aires y en Barcelona. Si bien la participación es sólo uno de los ámbitos de investigación de este trabajo (de los más importantes), la recopilación histórica y política, conceptual y su trabajo de campo al momento de presentar su tesis -en el año 2006-, fue una fuente

de información muy valiosa para reconstruir una parte fundamental del proceso de conformación de las Comunas de la Ciudad. También tomamos el análisis comparativo de Barcelona-Buenos Aires de Claudia Pereyra del año 2011, muy importante para reconstruir el proceso descentralizador de Barcelona.

Otro trabajo muy importante para esta tesis fue la investigación de Alicia Olivieri Alberti para su tesis de maestría en el año 2011, donde hace una recopilación histórica del panorama político y social en la Jefatura de Gobierno, la Legislatura y los actores sociales, desde el gobierno de De la Rúa hasta el primer gobierno de Macri en 2011, específicamente en lo que tiene que ver con avances y retrocesos del proceso descentralizador de la ciudad. Nuestra investigación en cierta forma continúa con la recopilación histórica y coyuntural de este trabajo hasta el día de hoy.

También el material jurídico e histórico sobre las Comunas y la descentralización del poder que se recopiló para esta tesis es muy completo y permitió crear un buen punto de partida para comenzar a investigar los hitos que le dieron el matiz característico a nuestras Comunas. El libro de Ana Salvatelli, llamado “Comunas Porteñas” fue muy esclarecedor en este sentido. Desde ya otra fuente de recursos fueron los diferentes fallos judiciales que se han dictaminado sobre procesos de amparo o denuncias contra el Poder Ejecutivo. La cuestión de la descentralización en nuestra ciudad tiene la particularidad de estar muy judicializada desde el comienzo: desde el reclamo porque se sancione la Ley, hasta el reclamo por la conformación de las Juntas Comunales y su defensa ante supuestas arbitrariedades del Poder Ejecutivo.

Se tomó a la Constitución de la Ciudad Autónoma de 1996 como fuente, haciendo foco en torno a la cuestión de la descentralización y participación ciudadana directa o indirecta, ya que en su articulado se encuentran las bases de la posterior discusión parlamentaria de la LOCCABA. A posteriori se trabajó con una innumerable cantidad de Leyes, Decretos y Resoluciones que permitían mostrar entre líneas las intenciones de actores políticos oficialistas y opositores a lo largo de los años. En este mismo sentido es que se buscaron las versiones taquigráficas de las sesiones en las que se trató la LOCCABA.

Este trabajo también tomó muchas cuestiones de coyuntura a partir de la búsqueda de noticias periodísticas durante todo el período de investigación. Estos aportes fueron muy importantes para recrear el clima político que se vivía en torno a la creación e implementación del proceso descentralizador en la ciudad.

En definitiva, la propuesta consistió en elaborar un trabajo integral que sin descuidar los aspectos técnicos o históricos ya conocidos, describe desde una perspectiva original lo que significa la Ley Orgánica de Comunas como política de descentralización del Poder Ejecutivo, tratando de explicar lo que en definitiva consideramos como un problema que anida tanto en las estructuras de poder político y los recursos a disposición de este cuarto poder, como en un contexto normativo que en términos reales obliga muy poco y una oposición que colabora poco para generar acuerdos.

Comuna 10. Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro.

Comuna 11. Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita.

Comuna 12. Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón.

Comuna 13. Núñez, Belgrano y Colegiales.

Comuna 14. Palermo.

Comuna 15. Chacarita, Villa Crespo, La Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, L., & Enríquez, L. A. (2002). *La sociedad civil ante la transición democrática*. Red Mexicana de Investigadores de las Organizaciones Civiles.
- Annunziata, R., Ariza, A. F., & March, V. R. (2017). “Gobernar es estar cerca”. *Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal*. *Revista mexicana de opinión pública*, (24), 71-93.
- Ayuntamiento de Barcelona (1999). *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad. Una Experiencia de Modernización Municipal*. Ediciones Díaz Santos y Ayuntamiento de Barcelona.
- Badía, G. (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.
- Borja, J. (1987). “Descentralización. Una cuestión de método”, en Borja, Jordi (et.al), DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, MOVIMIENTO SOCIAL Y GESTIÓN LOCAL, ICII/FLACSO/CLACSO. Santiago de Chile.
- Cormick, H. (2004) “La descentralización y el modelo de gestión comunal” en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Di Virgilio, M. M. (2013). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Enfoque y condiciones para su desarrollo: Módulo 2: Herramientas para analizar la participación ciudadana en las políticas públicas*.
- Dufour, G. (1999). *La política de descentralización en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de política pública*. POSTDATA, Revista de Reflexión y Análisis Político, (5).

- Escolar, M. (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.
- Falletti, T. (2005). *A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective*. American Political Science Review 99(3): 327-346.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Facultad de Ciencias Humanas.
- Figueroa, A. (9 de enero de 2005) "El ARI se fue del gobierno porteño y quebró el bloque". *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-45882-2005-01-09.html>
- Frederic, S. (2004). *"Participación política y reconocimiento: paradojas de la 'descentralización' de la gestión urbana en 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.
- Gordillo, A. (2013) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 1*. 8° edición, Buenos Aires, FDA, 2003.
- Lacarrieu, M. (2004). "Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de 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, M. (2008): *Política y participación ciudadana*. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Lonigro, F. (26 de diciembre de 2012) *Doctrina del Día: el status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires*. *Revista La Ley*. Recuperado de

<http://thomsonreuterslatam.com/2012/12/doctrina-del-dia-el-status-constitucional-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

- Magri, A. (2011). *Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay*. Revista de Ciencias Sociales, 24(28), 77-104.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2017) *Mapa sobre Cantidad de habitantes por comuna. Ciudad de Buenos Aires*. Anuario estadístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2016. Recuperado de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/02/DP051609.pdf>
- Ministerio del Interior (2009) Escrutinio definitivo de las elecciones nacionales del 28 de junio de 2009. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cap_fed_28_junio_09.pdf
- Ministerio del Interior (2003) Escrutinio definitivo de las elecciones nacionales del año 2003. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2003#4>
- Olivieri Alberti, A. C. (2011). *Alcances y limitaciones del proceso de descentralización política en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas).
- Olivieri Alberti, A. C. (2013). *La descentralización política híbrida*. Instituto de Investigaciones Administrativas. Centro De Investigaciones en Administración Pública .Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Palma, E., & Rufián Lizana, D. M. (1989). *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pereyra, C. (2011). *La descentralización de la ciudad de Barcelona y de la ciudad autónoma de buenos aires: dos casos divergentes*. In ponencia correspondiente al 5º Congreso Nacional de Ciencia Política.

- Perícola, M.A. (2016) *Diario de sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Jusbaire.
- Petrella, A. B. et al. (2015) *Quince años, quince fallos : a 15 años de la creación del fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Jusbaire.
- Pisarro I. & Caspani M. (2011) *Análisis de los resultados de la elección 2011, según datos suministrados por el Tribunal Superior de Justicia y correspondientes al escrutinio definitivo de las elecciones del 10 y 31 de julio de 2011*. Página oficial del Gobierno de la Ciudad autónoma de Buenos Aires. Recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/analisis_elecciones_2011.pdf
- Rosatti, H. (2004). “*Status jurídico 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.
- Rubio, J. (2012). *Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes según la experiencia internacional*. Programa de política y gestión de gobierno. CIPPEC.
- Salvatelli, A. & Scheibler, G. (2016) *Las Comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa* en Basterra, I. Pagani, E. y Fernández, A.G. **CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. EDICIÓN COMENTADA**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Jusbaire.
- Schneider, C. (2008). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de buenos aires y barcelona*. Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra.
- Souza, C. (2004). “*Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo. Federalismo y Descentralización*” en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): **FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN**

GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.

- Souza, C. (2004). "Notas sobre las instituciones políticas del federalismo y procesos de descentralización en grandes ciudades" en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina (editores): FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN GRANDES CIUDADES: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Suárez Elías, M. (2015). *Un análisis de la literatura académica sobre Presupuestos Participativos en Latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay* (Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina).
- Tula, M y De Luca, M. (1999). "Lista sábana, preferencias y tachas. Algunas reflexiones sobre el caso argentino a partir de experiencias locales y extranjeras". En POSTDATA. Revista de Reflexión y Análisis Político, N.º. 5, [noviembre]: 97-146 [Buenos Aires].
- Vommaro, G., Morresi, S., & Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO: Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta. Buenos Aires.
- Welp, Y., & Schneider, C. (2011). *Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich*. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 56(211), 47-68.
- Ziccardi, A. (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.
- (18 de noviembre de 2002) Los diputados quieren las comunas, pero no a Cataldo. *Noticias Urbanas*. Recuperado de <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/816014fd289507155eab06a0e7a3c38c/>

- (1 de septiembre de 2006) Una transición hacia las comunas. *Página 12*. Consultado el 11/03/2019. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-72339-2006-09-01.html>
- (03 de julio de 2015) Radiografía de las elecciones porteñas. *Política Argentina*. Recuperado de <https://www.politicargentina.com/notas/201507/6504-radiografia-de-las-elecciones-portenas.html>
- (13 de febrero de 2019) Vecinos de Almagro realizarán un abrazo para pedir una plaza. *Nueva ciudad*. Recuperado de <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201902/39920-vecinos-de-almagro-realizaran-un-abrazo-para-pedir-una-plaza.html>
- (21 de Marzo de 2011) Comisión Tripartita. *Otra Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.otrabuenosaires.com.ar/comision-tripartita/>
- (19 noviembre de 2002) El conflicto de poderes, un nuevo dato de la realidad política. *Noticias Urbanas*. Recuperado de <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/397cedf8f48442b7cf19021050c59843/>
- (20 de noviembre de 2002) El Jefe de Gobierno porteño quiere reformar la Constitución de la ciudad. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-13174-2002-11-20.html>
- (4 de abril de 2011) Comunas: El PRO buscaría que sólo cobre sueldo el presidente de la Junta. *La Política Online*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-72508/>
- (17 de enero de 2001) El gobierno porteño: pulseada por la división de la ciudad en comunas. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/descentralizacion-portena-genera-polemica-alianza_0_H1G-XWYg0Fe.html
- (3 de febrero de 2015) Movimiento comunero pide comunas para el pueblo. *Parabuenosaires.com*. Recuperado de <https://parabuenosaires.com/movimiento-comunero-pide-recuperar-las-comunas-para-el-pueblo/>

- (21 de abril de 2003) Créase o no, el centroizquierda va junto. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-19122-2003-04-21.html>
- (7 de junio de 2015) “Ibarra cada vez más débil en medio de la campaña porteña”. *El día*. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2005-6-7-ibarra-cada-vez-mas-debil-en-medio-de-la-campana-portena>

Fuentes normativas consultadas

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Ley N° 1777 BOCBA N° 2292 del 07/10/2005.
- Ley N° 1925 BOCBA N° 2407 del 28/03/2006.
- Ley N° 2506 BOCBA N° 2824 del 04/12/2007.
- Ley N° 2248 BOCBA N° 2609 del 22/01/2007.
- Ley N° 2405 BOCBA N° 2767 del 13/09/2007.
- Ley N° 3233 BOCBA N° 3300 del 13/11/2009.
- Ley N° 3263 BOCBA N° 3393 del 06/04/2010.
- Ley N° 3761 BOCBA N° 3639 del 07/04/2011.
- Ley N° 3802 BOCBA N° 3666 del 18/05/2011.
- Ley N° 4013 BOCBA N° 3807 del 07/12/2011.
- Ley N° 5.460 BOCBA N° 4779 del 10/12/2015.
- Decreto N° 13/GCBA/96.
- Decreto N° 213/GCBA/96.
- Decreto N° 1958/GCBA/98.

- Decreto N° 179/GCBA/02.
- Decreto N° 350/GCBA/06.
- Decreto N° 816/GCBA/06.
- Decreto N° 568/10.
- Decreto N° 173/GCBA/11.
- Decreto N° 376/GCBA/11.
- Decreto N° 660/GCBA/11.
- Decreto N° 150/GCBA/12
- Decreto N° 590/GCBA/12
- Decreto N° 166/GCBA/13
- Decreto N° 371/GCBA/13/
- Decreto N° 55/GCBA/14
- Decreto N° 215/GCABA/14
- Decreto N° 251/GCBA/14
- Decreto N° 329/GCBA/17
- Decreto N° 340/GCABA/17
- Decreto N° 154/GCBA/18
- Resolución N° 248/MGPyD/06
- Resolución Conjunta N° N° 1863/MHGC/17

Jurisprudencia

- Expte. N° 3.586/01: "García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/ amparo (Art. 14 CCABA)"
- Expte. N°6.425/09: "Montenegro, Fandor Lucio y otros c/ GCBA s/ amparo".
- Expte. N° 35.421/0: "García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/Amparo (Art. 14 CCABA)".