

Autora: Gabriela Guimarey

Pertenencia institucional: IIGG-Fac. Cs. Soc.-UBA/Becaria CONICET

E-mail: [gabrielaguimarey@gmail.com](mailto:gabrielaguimarey@gmail.com)

Mesa 18: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

Título: **“Procesos de participación alrededor de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en Comunas”**

### *1. Introducción*

Este trabajo se basa en los avances de la investigación que venimos realizando sobre la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en unidades territoriales denominadas Comunas. Dicho proceso involucra diversas instancias de diseño e implementación de un sistema de descentralización que conlleva la institucionalización de un nuevo nivel de representación en la Ciudad, en articulación con la implementación de dispositivos de participación ciudadana. A los fines de comprender este desarrollo, nuestra perspectiva se concentra en los procesos contenciosos de interacción que se despliegan entre los actores estatales, políticos y grupos y organizaciones de vecinos que participan en distintos momentos del período analizado, comprendido entre los años 1996 y 2008.

Desde el inicio del proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, la cuestión de las Comunas ha constituido un asunto de complejidad significativa dentro del proceso de reconfiguración de las instituciones locales y del establecimiento normativo de la naturaleza de los vínculos entre gobernantes y gobernados. La expresión más clara de esta conflictividad es que si bien las Comunas debían estar “en funcionamiento” desde el año 2001 –de acuerdo con lo establecido por la Constitución de la Ciudad- su implementación no ha tenido lugar hasta la fecha.

El proyecto de descentralización en Comunas se vincula desde sus comienzos con la construcción de un diagnóstico acerca de los problemas de legitimidad de las instituciones representativas y de eficacia de la gestión administrativa. Se ponen en juego diversos posicionamientos acerca de la configuración de un régimen político que permita dar respuesta a las demandas sociales de manera legítima y eficaz. La descentralización concebida en estos términos involucra un rol sustancial de la participación de los vecinos de la ciudad, en orden a lograr una democratización del régimen local y aumentar la eficacia de la gestión de gobierno. Quedan entonces plasmadas en el texto constitucional las bases de una institucionalidad que procura reforzar la representatividad del sistema político local, a partir de la creación de los órganos de representación y de participación de las Comunas. A este respecto, la conformación de un órgano colegiado en cada una de las áreas comunales, elegido por

régimen de representación proporcional, conlleva una incuestionable potencialidad en términos del acceso de nuevos actores al sistema político de la Ciudad de Buenos Aires.

En relación a estas materias, en el desarrollo del proceso analizado se observan posicionamientos encontrados entre los distintos actores del sistema político, poniéndose en juego sus evaluaciones frente a las nuevas reglas de juego que deben ser instituidas, las cuales podrían afectar diversas situaciones de poder preexistentes.

Las relaciones entre estos actores y los de la sociedad civil, se sitúan en un campo de tensión donde se pugna por redefinir las condiciones de participación en las Comunas y su capacidad de influencia en las decisiones estatales. Siguiendo el abordaje que sugieren Oszlak y O'Donnell (1976) para el estudio de las políticas públicas, hemos optado por dar cuenta del proceso de configuración de esta política de descentralización a partir del análisis de la dinámica de las sucesivas intervenciones de actores estatales, políticos y actores de la sociedad civil alrededor de dicha cuestión, así como de las formas de interrelación que se establecen entre ellos. En tal sentido, este proceso puede ser entendido como una disputa por imponer ciertos problemas y sus definiciones (Grassi, 2004; Frederic y Soprano, 2005), en procura de definir la orientación del proceso de descentralización e incidir en la configuración de las relaciones de competencia que se desarrollan en el campo político.

Para profundizar estas cuestiones, nos detendremos en particular en dos aspectos de este proceso. En primer término, la caracterización de los posicionamientos y puntos de conflicto entre los actores estatales, actores políticos y grupos de vecinos que toman parte en la definición del régimen de Comunas, y su relación con los cambios en la escena política porteña. En segundo lugar, la identificación de las acciones y estrategias que desarrollan los diversos sectores vecinales con el fin de influir en la toma de decisiones en cada una de las etapas de esta política pública.

Los materiales que presentamos en este trabajo provienen de un trabajo de campo para el cual adoptamos un enfoque cualitativo, basado en una estrategia de estudio de caso, donde recurrimos a técnicas tales como la observación documental, entrevistas en profundidad, y la observación participante de dispositivos de participación.

## *2. Conceptualizando la descentralización y la participación ciudadana*

Tanto la cuestión de la descentralización como la participación ciudadana han sido tratadas desde diversas corrientes teóricas, consolidando un área de estudios que considera problemas y postulados que han tenido amplia resonancia en los proyectos políticos de descentralización en Comunas.

En los desarrollos teóricos y empíricos acerca de los procesos de descentralización, ésta es definida generalmente como la reversión de un estado de situación de excesiva centralidad del Estado, que opera a través de un trasvasamiento de recursos, competencias y/o poder desde la cúspide de aquel hacia niveles provinciales o municipales (Coraggio, 1997). Este tipo de definiciones se refiere a experiencias operadas a nivel macro, en tanto que los procesos de descentralización que se desarrollan en escenarios urbanos o locales involucran la creación de nuevas instituciones (Badía, 2004; Pérez, 1996). Este es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde la descentralización conlleva un proceso de reconfiguración de las instituciones locales y del vínculo entre gobernantes y gobernados.

Por otro lado, haciendo hincapié en la diversidad de perspectivas ideológicas desde las cuales se sustentan ambas nociones, distintos autores destacan que bajo el concepto de descentralización es posible encontrar proyectos diametralmente diferentes (Coraggio, 1997; Herzer y Pérez, 1988). Así, por un lado, en el marco del discurso neoliberal, la participación es concebida como eje de los procesos de descentralización, que permite asegurar la eficiencia de las políticas públicas, en particular, en la provisión de servicios sociales. Para los organismos multilaterales de crédito, este concepto refiere a la consulta de la población, y su consiguiente implicación en la implementación de programas de manera de aumentar su eficiencia y sustentabilidad (Chiara y Di Virgilio, 2005). Desde esta mirada, la participación constituye una herramienta de gestión alejada de cualquier intencionalidad democratizadora, que viene a sustentarse en una versión despolitizada de la sociedad civil, señalada como antagonista frente al Estado y el sistema político (Coraggio, 1997; Rabotnikof, 2001). Esta visión de la participación es congruente con una mirada de los procesos de descentralización que los considera una estrategia para alcanzar una reconfiguración de la estructura hipertrófica del aparato estatal, en función de alcanzar un equilibrio fiscal. Por su parte, Assies (2000) señala que el discurso neoliberal sobre la descentralización se va modificando en el transcurso de los años, pasando de la mera transferencia de funciones a poner el foco en la promoción del fortalecimiento institucional y el refuerzo de la gobernabilidad.

Por su parte, algunas corrientes progresistas entienden a la participación como un componente sustancial de los procesos de descentralización concebidos con una intencionalidad democratizadora. Desde estos abordajes, la descentralización tiene como objetivo que los actores sociales puedan incidir en la redistribución del poder a favor de los sectores más empobrecidos de la sociedad. En este sentido, en Brasil se han elaborado las propuestas de Presupuesto Participativo, a partir de la iniciativa de partidos de izquierda que

llegan al poder en los gobiernos locales, en particular el Partido Trabalhista (PT) (De Sousa Santos, 2004; Genro, T. y De Souza, U., 1998).

Otra serie de estudios hace hincapié en un conjunto de problemas que atraviesan los procesos de participación en el marco de la descentralización. Desde este punto de vista, se sostiene que en el ámbito local se pueden replicar relaciones clientelares en el vínculo con los órganos de gobierno (Cunill Grau, 1995; Lacarrieu, 2004). Por otro lado, se observa como problema la existencia de actores sociales con diferentes grados de poder, lo cual dificulta la construcción de prácticas simétricas y co-gestivas entre ellos en el marco de procesos de descentralización (Borja, 1987; Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Lacarrieu, 2004; Robirosa et al., 1990). Asimismo, señalan que la descentralización es una condición necesaria que posibilita la participación pero no garantiza el mayor control de los actos de gobierno por parte de los ciudadanos (Herzer, 1996; Pérez, 2004). Sobre este punto, Tecco (2004) advierte que no existen evidencias que permitan aseverar que aquella conduzca a reforzar la capacidad de decisión de los ciudadanos y la democracia local, y a alcanzar una mayor eficiencia de la gestión. Este autor considera que los mismos son “supuestos” de la descentralización que deben ser puestos en cuestión por cuanto o no existen evidencias que les den sustento, o bien en la mayoría de los casos en la práctica se observan procesos de desconcentración geográfica de la administración municipal, más que de descentralización. En este caso, no tendría sentido esperar que este tipo de procesos alcanzasen objetivos tales como el aumento de la capacidad de decisión de los ciudadanos.

También aparecen posturas sustentando que la participación puede reforzar la dependencia de la sociedad civil respecto del Estado (Bustelo, 2000; Pagani y Rodríguez, 2000), estructurándose en procesos de construcción artificial de consensos y legitimando situaciones de desigualdad. La asociación entre participación y descentralización también es abordada en el marco de análisis centrados en la crisis de representación de las democracias contemporáneas. La profusa difusión de este tipo de propuestas en los ámbitos académicos así como por parte de los actores políticos profesionales ha llevado a que ciertos autores señalen la existencia de un “contexto participacionista” (Blatrix, 2002 y 2007; Cunill Grau, 1997), donde se espera que la institución de dispositivos de participación y control ciudadano permita fortalecer los mecanismos representativos. En esta línea, se desarrollan propuestas de democracia participativa y democracia deliberativa, que sostienen fórmulas de complemento del funcionamiento de una democracia representativa más cercana y receptiva frente a las demandas de la sociedad. Pese a sus diferencias, ambas propuestas remiten a un horizonte

común, entendiendo a la participación como fuente de legitimidad de las decisiones públicas. Conjuntamente, sostienen que la intervención de la ciudadanía en las diferentes etapas de una política pública redundan en un aumento de la eficacia de la gestión en los ámbitos locales, a partir de aportar a una mayor complejidad cognitiva de las características de los problemas abordados.

Los enfoques críticos sobre ambos enfoques confluyen en destacar como problema fundamental que en la práctica estos dispositivos no aseguran la vinculación entre el producto de las deliberaciones y la decisión política. De este modo, si bien se considera cada vez más que la legitimidad de las decisiones públicas depende de este tipo de procedimientos, se observa la persistencia de prácticas de participación sin efectos concretos sobre la acción política (Blondiaux y Sintomer, 2002). Otro problema señalado consiste en que este tipo de dispositivos suele caer en esquemas funcionales, concebidos en función de la eficacia de la gestión, abordando meramente cuestiones de poca relevancia correspondientes al nivel local.

Otra línea de autores centrados en el análisis de la gestión urbana en Latinoamérica, señalan a la participación en el marco de la descentralización como estrategia de extensión de la ciudadanía política y social (Borja y Castells, 1997; Ziccardi, 2002 y 2004). El espacio local es revalorizado dado que permitiría una mayor proximidad entre representantes y representados. Se considera que el ámbito local es más receptivo a las demandas y el control de la gestión por parte de la ciudadanía. Desde este abordaje, la noción de gobernabilidad constituye una noción central, que implica formas de interacción entre actores estatales y sociales en procesos de formulación de políticas urbanas. De la misma forma, se considera fundamental la participación de la ciudadanía en condiciones que garanticen su autonomía respecto de los actores políticos profesionales y del Estado, la institucionalización de los procedimientos, y el pluralismo ideológico.

Este vasto campo de desarrollos teóricos y empíricos acerca de la participación en el marco de los procesos de descentralización, merece ser considerado por cuanto sus principales argumentaciones han formado parte de las preocupaciones de los actores estatales a la hora de fundamentar la necesidad de implementar este tipo de experiencias.

### *3. Reconstrucción del tratamiento de la cuestión de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires.*

#### *3.1. Hacia la autonomía de la ciudad*

La situación jurídica de la Ciudad de Buenos Aires adquiere su impronta particular a partir de la federalización de su territorio en el año 1880, que viene a poner fin a una larga serie de conflictos entre Buenos Aires y el interior del país. De este modo, se establece su separación de la provincia de Buenos Aires al tiempo que se la instituye como distrito federal -ley 1029- (Botana, 1980). Se consagra entonces la autoridad exclusiva del presidente de la Nación sobre su jurisdicción – al considerarlo su “jefe inmediato y local”-, en tanto que la organización institucional de la Ciudad queda sometida a la legislación dictada por el Congreso Nacional (en el cual aquella tiene representación en las cámaras de diputados y senadores, al igual que las provincias).

En 1882, mediante una ley del Congreso Nacional (n° 1260) se ordena la organización de sus instituciones locales, estructurada básicamente por dos instancias: un poder legislativo de nivel local –llamado Consejo Deliberante-, y un poder ejecutivo a cargo del Intendente, el cual sería nombrado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado. En cuanto al cuerpo legislativo, sus funciones serían aprobar el presupuesto de la administración municipal, dictar ordenanzas, y remover al intendente con los dos tercios de los votos del total del órgano.

A lo largo de la historia de las instituciones municipales de la Ciudad de Buenos Aires, se producen en forma reiterada enfrentamientos entre el Intendente y el Concejo Deliberante (De Luca, Jones y Tula, 2004), así como la suspensión de las actividades de este último, siendo reemplazado en algunas ocasiones por comisiones interventoras de Vecinos. Por otra parte, diversos autores señalan la emergencia de prácticas de clientelismo en el ámbito municipal, relacionada con la distribución de cargos públicos y la asignación de obras de infraestructura en los barrios.

En 1972, el gobierno de facto introduce un nuevo régimen municipal (decreto-ley 19.987), estableciendo un nuevo nivel de gobierno: los Consejos Vecinales. Cada uno de estos cuerpos corresponde a un área geográfica de la Ciudad (dividida en catorce jurisdicciones), y está conformado por nueve integrantes elegidos directamente por los vecinos de cada zona. Sus funciones -planteadas en el capítulo 11, artículo 44 de dicha ley- son:

“a) estimular la actividad cívica y la participación comunitaria; b) informar y asesorar respecto del estado y necesidades del vecindario, colaborando en la formulación de programas de interés comunal; c) proponer al departamento ejecutivo anteproyectos de obras, servicios y trabajos que consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los planes señalados en el inciso precedente; d) emitir opinión sobre los programas y proyectos que las autoridades municipales pongan en su conocimiento o sean sometidos a su consideración: (1) Ver ad 110.24 E) realizar la ejecución de obras dentro de su jurisdicción, cuando estas cuenten con la financiación directa del vecindario y mediara conformidad previa que se realicen. La financiación de los vecinos, prevista en

este artículo, será siempre voluntaria, salvo los casos de ordenanzas especiales o sistema de consorcios autorizados; (...) g) promover la participación de la población en el progreso material del vecindario y en la elevación moral y cultura de sus habitantes; h) realizar el contralor de gestión de los servicios y obras a que se refiere el inciso e) y que se ejecuten dentro de su jurisdicción. (...)”

Esta nueva normativa si bien no pone fin a la situación de falta de autonomía de la Ciudad frente al gobierno nacional, implica un cambio importante en la relación entre los vecinos y el municipio. Introduce la idea de descentralización (Grillo, 1996; Pérez, 1996) y de representación político-territorial, a través de la elección de vecinos como representantes de su área barrial por medio de los mecanismos de voto universal. Asimismo, se destaca entre sus funciones el fomento de la participación vecinal en la realización de obras de alcance barrial. Este esquema tiene un impacto limitado, el cual es explicado en algunos análisis a partir su escaso “grado de poder y de autonomía”, en tanto que otros autores puntualizan la responsabilidad de los dirigentes partidarios en una pauta de reparto de los diferentes órganos locales que predomina como meta de su accionar (Grillo, 1996). Más allá de estas aseveraciones, la experiencia de los Consejos Vecinales constituye el primer antecedente significativo de descentralización en la Ciudad de Buenos Aires, siendo truncada por la dictadura militar de 1976-1983.

El ordenamiento jurídico-institucional de la Ciudad de Buenos Aires atraviesa un cambio sustancial a partir de la reforma de la Constitución Nacional que se lleva a cabo en el año 1994. Este proceso se inicia a partir del acuerdo celebrado entre las dos principales fuerzas políticas del país –el PJ y la UCR-, con miras a establecer una suerte “reparto” entre ellas, consistente en que el PJ obtenía la posibilidad de reelección presidencial, al tiempo que la UCR reclamaba la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, con miras a ganar en ese electorado que tradicionalmente le había sido propicio.

El texto constitucional reformado ordena el inicio del proceso de autonomización de la Ciudad, a la cual se le reconocen facultades propias de legislación y de jurisdicción, a la vez que se establece la elección directa de su jefe de gobierno por “el pueblo de la ciudad” (art. 129). Asimismo, la Constitución prescribe que mediante una ley del Congreso se debe convocar a la elección de representantes para el dictado de su estatuto organizativo, reconociendo de este modo el poder constituyente de la Ciudad. De este modo, se le reconoce un grado de autodeterminación inédito. Finalmente, en junio de 1996 se lleva a cabo por primera vez la elección de su jefe de gobierno, y de los representantes encargados de sancionar la Constitución de la Autónoma de Buenos Aires.

### 3.2. El surgimiento de la cuestión de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires

La reconstrucción de las principales controversias alrededor de la redacción del título constitucional referido a la descentralización en el marco de las sesiones de la Convención Constituyente porteña permite identificar una diversidad de proyectos sostenidos por las distintas fuerzas políticas. Permite observar como al cabo de las discusiones se establece una polarización entre dos modelos. Por un lado, un modelo de descentralización *política*, que consagra un origen electoral distinto de los órganos de gobierno colegiados a ser establecidos en las áreas comunales a ser creadas. Estos estarían compuestos por representantes elegidos por voto directo, con lo cual se establece un nivel de representación distinto del poder ejecutivo y el poder legislativo de la Ciudad. Por el otro, un modelo de descentralización *administrativa* donde las funciones de gobierno principales están a cargo de autoridades designadas por el poder ejecutivo de la Ciudad, en tanto que se crean consejos cuyos integrantes son elegidos por voto directo, pero con funciones estrictamente de control. La sanción del título referido a las Comunas consagra al primer modelo, sostenido por las dos primeras minorías, el FREPASO y la UCR, frente al posicionamiento del PJ, consistente en un esquema de descentralización de tipo administrativo.

El acuerdo que se establece entre las dos primeras fuerzas políticas en la Constituyente, conlleva un cambio de discurso por parte de la UCR, que proponía durante la campaña previa a la elección de jefe de gobierno de la Ciudad -meses antes que la Constituyente comenzase a sesionar-, un modelo de descentralización administrativa, descartando la posibilidad de establecer mecanismos de descentralización política. Por el contrario, este cambio de posicionamiento, debe ser matizado, si observamos que tanto desde el radicalismo como el PJ se sostiene “*la gradualidad del proceso porque la contrapartida negativa que pudiese aparecer en este tema es un modelo de descentralización que podría llevar a la ciudad a una situación de ingobernabilidad*” (discurso de la convencional Kelly-UCR). En tal sentido, se establece a partir de la cláusula constitucional transitoria decimoséptima que la elección de las autoridades comunales tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco. Según este proyecto, se considera que durante este período el gobierno de la Ciudad debe establecer el diseño inicial de la descentralización, que preserve la unidad política de la Ciudad. El problema de la gobernabilidad planteado en dichos términos, se acerca a los postulados del PJ, que sostiene la preocupación por establecer un sistema que evite la fragmentación “irresponsable” de la ciudad, lo cual estaría asegurado

por mediante la institución de “alcaldes” delegados del poder central, y órganos colegiados de carácter representativo, con atribuciones exclusivamente de control.

Si bien desde las diversas fuerzas políticas, se argumenta la necesidad de mejorar la representatividad del sistema político de la Ciudad mediante un esquema de descentralización que involucre una modificación de las instancias de representación, los diversos proyectos en juego colocan énfasis en diversos resultados que se aspira a lograr. En este sentido, el primer modelo sostiene en la figura de los órganos colegiados, un espacio de creación de *consenso* entre representantes de diversas fuerzas políticas con competencias ejecutivas específicas, que se encontraría articulado con órganos de participación social. En el segundo modelo, los órganos colegiados representativos tendrían la función de controlar la gestión, que estaría a cargo de un delegado del poder Ejecutivo de la Ciudad, lo que le permitiría a éste *retener el control centralizado* del poder político. Finalmente, el título sexto de la constitución establece que:

- las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial.
- cada Comuna tiene un órgano de gobierno denominado Junta Comunal, compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional.
- las Comunas tienen funciones de planificación, ejecución y control exclusivas o concurrentes con el gobierno de la Ciudad.
- cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento y canalización de demandas. El mismo está integrado por representantes de organizaciones barriales no gubernamentales, redes y otras formas de organización.

¿Constituye este el inicio de la implementación definitiva de este “proyecto de ciudad” (Pírez, 1996) plasmado en la Constitución de la ciudad? Lejos de ello, el acuerdo político entre el FREPASO y la UCR que consigue establecer en la Constitución un proyecto de descentralización, no implica la existencia de un consenso de sentido definitivo (Bourdieu, 1993) sobre un conjunto de cuestiones clave, ni consigue poner fin a la discusión sobre la orientación del proceso de descentralización. Una parte significativa de las materias conflictivas, constituye la cuestión del establecimiento de los límites y cantidad de unidades descentralizadas. Esta cuestión no ha sido definida en el marco de la Constituyente, sino que es donde surgen discrepancias entre el bloque del PJ -partidario de establecer una delimitación

de ocho alcaldías-; el bloque de ND -que sostiene la necesidad de entre siete y doce alcaldías-; y los bloques de la UCR y el FREPASO, que a falta de un acuerdo interno respecto a esta cuestión, sostienen la necesidad de resolver esta cuestión mediante debate legislativo sobre la ley de Comunas. Como veremos, el conflicto sobre estas cuestiones se extiende al proceso de discusión de la ley Orgánica de Comunas.

### *3.3. Hacia una ley de Comunas*

A los fines de nuestro análisis, es conveniente revisar las acciones de emprende desde el poder ejecutivo de la Ciudad, a fin de profundizar en el sentido de este supuesto cambio de posicionamiento de la UCR. Es así que en septiembre del año 1996, bajo la gestión de De La Rúa se establece la creación de los Centros de Gestión y Participación (CGP) en el marco del Plan de Descentralización y Modernización del Gobierno de la Ciudad. Estas unidades administrativas corresponden a la delimitación territorial de los Consejos Vecinales, órganos de carácter electivo establecidos en el año 1972. A diferencia de ésta estructuras, los CGP, responden a un programa de desconcentración administrativa, en línea con la postura original de la UCR, dado que no cuentan con ningún grado de autonomía política, tratándose de cargos designados directamente por el poder Ejecutivo. Este sentido es profundizado por las medidas impulsadas por Olivera, nuevo jefe del gobierno de la ciudad tras asumir De La Rúa la Presidencia de la Nación. Su postura respecto de la descentralización es sancionar una ley que legalizase la institucionalidad creada por el poder ejecutivo; en este sentido, este accionar se orienta a obturar los rasgos que implican un fortalecimiento de la representación política y de la participación ciudadana, que forman parte sustancial del proyecto que integra la Constitución porteña.

Posteriormente, durante la gestión del frepasista Aníbal Ibarra al frente de la jefatura del gobierno de la ciudad, se evidencia una radicalización de las discrepancias originales entre el radicalismo y el FREPASO, tanto respecto de la delimitación física de las Comunas como de la fecha de implementación de las elecciones comunales. Sobre este último punto, la actitud del entonces Jefe de Gobierno es retrasarla, proponiendo la convocatoria a Audiencias Públicas a fin de ampliar la participación de la sociedad civil en la discusión de la ley de Comunas, en tanto que la UCR reclama una rápida sanción de la ley, aunque los posicionamientos al interior de cada bloque partidario distan de ser homogéneos.

Con respecto a determinación de los límites de las Comunas, los posicionamientos a este respecto han sido: 1) por parte de la UCR, mantener una delimitación que conserve la división en CGP establecida durante la gestión radical de la Ciudad, tomando como base a las

circunscripciones electorales; 2) la conformación de un número reducido de áreas comunales - en general, no más de ocho-, estableciendo las Comunas a partir de los límites barriales, posición que ha sido sostenido desde el PJ y ND; 3) la delimitación de las Comunas de acuerdo a los límites de circuitos electorales, a los que se procuraría hacer coincidir con límites barriales, en números variables, proyecto sostenido desde la representantes del FREPASO. Si bien las justificaciones de los diversos actores parten de un común denominador que es el reconocimiento de la potencialidad del nivel local para poner fin a la pérdida de representatividad, mejorar la eficacia de la gestión por vía de la participación y el control vecinal sobre el poder político, se pueden identificar tres órdenes de argumentos han sido esgrimidos frente a esta cuestión, enfatizando respectivamente en: a) respetar el trazado de los CGP a fin de *“capitalizar toda una tarea realizada en cuanto a la búsqueda de consensos políticos y sociales”* (dip. Gonzalez Gass-UCR); b) evitar el aumento del gasto público y la burocracia que devendría de la conformación de un excesivo número de unidades descentralizadas, así como evitar la ruptura de las identidades barriales (dip. Sánchez- PJ); c) *“mantener el respeto por unidades barriales reconocidas”* descartando el uso de *“delimitaciones utilizadas para agregar datos electorales como son las circunscripciones electorales”* (dip. Chiernajowsky, FREPASO). La indagación de la significación de esta cuestión nos permite observar que la delimitación del mapa de las Comunas es considerada para los distintos actores como la posibilidad de favorecer sus posibilidades electorales. Una mirada más profunda de la significación de esta cuestión para los diversos actores, nos permite observar que la delimitación del mapa de las Comunas, es considerada como una posibilidad de conformar un diseño que favorezca las posibilidades electorales de los actores en cuestión. En este sentido, aquellos políticos pertenecientes a estructuras partidarias con mayor presencia territorial histórica en la Ciudad de Buenos Aires, evalúan que su inserción les permitiría conservar sus posibilidades electorales, frente a la realización de elecciones comunales. En cambio, actores políticos referentes de partidos con tradiciones de voto adverso en la Ciudad, optan por una configuración del mapa de Comunas, de menor número pero de una mayor extensión, que permita aglutinar sus votos en la menor dispersión posible. Por otro lado, quienes integran partidos de creación reciente, sin ningún tipo de inserción territorial, se inclinan por una delimitación de las Comunas en base a barrios o circuitos electorales que conlleve la conformación de un número mayor de unidades descentralizadas, de manera ampliar sus posibilidades electorales. Al producirse la ruptura definitiva de la ALIANZA, los desacuerdos sobre estas cuestiones se ahondan más aún. Estas mutaciones acontecidas en el escenario político local desde el año 2003 conllevan procesos de

desagregación, rearticulación y multiplicación de los bloques de la Legislatura (Mauro y Montero, 2006), que obstaculizan la constitución de la mayoría especial que -de acuerdo al mandato constitucional- debe sancionar la ley de Comunas.

Precisamente, su sanción definitiva en el año 2004 en general y en el año 2005 en particular, tras cinco años de retraso respecto de los plazos constitucionalmente establecidos, se produce de manera condicionada por intimaciones judiciales que obligan al poder Ejecutivo y al poder Legislativo de la Ciudad a sancionar la ley de Comunas y convocar a elecciones. Es importante señalar que la ley Orgánica de Comunas (en adelante LOC) que es finalmente sancionada, establece un “plazo de gracia” para la gestión de Telerman -al frente del gobierno durante ese período-, en función de que habilita un plazo de al menos un año a partir de su sanción -el llamado período de “transición a las Comunas”-, hasta se estableciera el llamado a elecciones comunales.

La LOC otorga un rango limitado de competencias comunales exclusivas, y niveles presupuestarios ínfimos para las dos primeras gestiones comunales (5% del total del presupuesto de la Ciudad). Sin embargo, la participación de los órganos ejecutivos en funciones concurrentes con el nivel central de la Ciudad, y en el tratamiento de políticas especiales, junto con la posibilidad de que se establezcan formas de delegación de competencias desde el Ejecutivo hacia las Comunas, implica una base a partir de la que se podrían ir ampliando progresivamente los grados de participación de nuevos actores en el sistema político. Esencialmente, la LOC ordena la conformación de órganos de representación elegidos por voto directo y representación proporcional (de acuerdo con la CCBA) cuyos integrantes se encuentran a cargo de diversas funciones ejecutivas. Se procura consolidar el sistema representativo de la Ciudad, a partir de la conformación de gobiernos locales elegidos por voto directo y régimen de representación proporcional de los habitantes de cada Comuna. Conjuntamente, el establecimiento de mecanismos de participación vecinal, pretende instrumentar una instancia de control sobre la acción de gobierno y participación en la gestión, a partir de la proximidad con el órgano de gobierno, revirtiendo el modelo estatal “centralista y burocrático” de la Ciudad. El trazado de ambos aspectos de la nueva institucionalidad se orienta a reforzar la representatividad del sistema político, mediante la mayor receptividad de las demandas y la conformación de un órgano colegiado que debería representar la composición socio-política de cada territorio (Pírez, 2004:239).

La reconstrucción del período posterior a la sanción de la ley entre los años 2006 y 2008, nos ha permitido observar que a partir de un manejo estratégico del calendario electoral -ubicando la fecha de elecciones para el período de gobierno venidero, a cargo de una fuerza

política de signo opositor- y retardando el cumplimiento de las acciones necesarias para la realización de elecciones comunales, se ha evitado la convocatoria a elecciones por parte del Ejecutivo. Del mismo modo, la transferencia gradual de competencias hacia las áreas descentralizadas, la adecuación de los padrones electorales a los límites de las áreas Comunas, y la elaboración de la matriz presupuestaria, no son ejecutadas, llegando a finales del año 2008 sin que se produjera la implementación de las Comunas.

#### *4. Los actores vecinales y la demanda por las Comunas*

De acuerdo a lo que hemos venido señalando, el proceso de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires es dinamizado desde el interior del sistema político. Pese a los beneficios esperados de la descentralización y de la autonomización de Ciudad sobre la ciudadanía local, exceptuando la participación de ciertas ONG especializadas, no existe una demanda significativa por parte de actores vecinales.

Desde el año 2002, frente al aumento de los niveles de movilización y conflictividad y la emergencia de las asambleas barriales, comienza a estructurarse en sectores más amplios una demanda hacia las Comunas. Bajo el estímulo de los acontecimientos de este período y favorecido por la conformación de aquellas formas organizativas, estos sectores consideran a esta nueva institucionalidad como la posibilidad de tomar parte en la institucionalización de los mecanismo que regulen su propia inserción en el régimen de Comunas. La demanda a favor de la sanción de la ley de Comunas es sostenida en este período por integrantes de asambleas barriales, actores vinculados con partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, que reclaman tomar parte en las discusiones alrededor del contenido de la ley.

Una mirada más aguda permite distinguir que lejos de responder a una visión uniforme, los proyectos de estos actores se asientan sobre una diversidad de sentidos. Si bien en principio coinciden en demandar la formalización de dispositivos que organicen su participación en el proceso de debate sobre la ley y posteriormente a su sanción, en el seguimiento de su implementación (como parte de su demanda de “institucionalizar la participación”), se observa que sus relaciones adquieren en diversas instancias un carácter contencioso. Algunos de estos actores consideran a las Comunas como la oportunidad de llevar adelante una reforma política que permitiría poner en práctica algunos de los cuestionamientos formulados en el marco de algunas asambleas. Particularmente, expresan la demanda de una nueva forma de articulación del vínculo entre electores y elegidos, en lugar de un cuestionamiento radical de la democracia representativa (Pérez, Armelino y Rossi, 2005).

Este sistema implica por lo tanto una forma de articulación entre representación política y participación que lejos de responder a una visión coincidente y hegemónica admite un conjunto de sentidos que constituyen el núcleo básico de los proyectos políticos en pugna en el proceso de discusión sobre el contenido de la ley y aún durante el período posterior a su sanción.

La exigencia de que se resuelva la reglamentación del régimen de Comunas coloca como principales antagonistas del reclamo de los actores de la sociedad civil al poder Legislativo y al poder Ejecutivo de la Ciudad, ambos responsables de garantizar el cumplimiento del mandato constitucional. Como hemos visto, los profundos desacuerdos respecto de cuestiones tales como el trazado de los límites de las Comunas y su número, las competencias decisorias exclusivas y concurrentes con el Gobierno de la Ciudad que les corresponderían, y fundamentalmente, la fecha de la primera elección, constituyen puntos altamente conflictivos sobre los que no se consigue generar un acuerdo. En el año 2002, a partir de un recurso de amparo presentado por actores de la sociedad civil, se produce una intimación judicial para que la Legislatura y el poder Ejecutivo sancionen una ley de Comunas. Mediante éste y otros recursos de amparo presentados, se ejerce una presión sobre ambos poderes, que incide en el intento de sancionar una iniciativa de ley avalada por el Ejecutivo, que pretende poner término a un proceso de disputa que ya había sobrepasado los plazos legales.

#### *4.1 La participación en el proceso de consulta sobre la ley de Comunas*

Este proyecto de ley de Comunas es rechazado por los vecinos por haber sido generado exclusivamente desde la Legislatura, sin participación vecinal, y por cuanto dado su alto grado de indefinición habilita al Ejecutivo a reglamentar discrecionalmente el funcionamiento del régimen de Comunas. La protesta vecinal logra frenar este proyecto ley, al tiempo que reclama que se desarrolle un *proceso de consulta* para formular un nuevo proyecto de ley de Comunas, argumentando que “si la comuna lo que busca es la participación de los vecinos, la ley hay que hacerla en forma participativa”<sup>1</sup>. Frente a esta demanda la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura convoca a un ciclo de reuniones abiertas a desarrollarse en barrios de la Ciudad durante el año 2004.

Las evaluaciones de los diversos actores involucrados generalmente coinciden en señalar como rasgos negativos de este dispositivo su bajo nivel de difusión así como la

---

<sup>1</sup> Vecino, entrevista con la autora.

eliminación de puntos sustanciales de las demandas vecinales a partir de la intervención de una Comisión Sistematizadora y Sintetizadora<sup>2</sup> -integrada por vecinos, legisladores y asesores legislativos- encargada de elaborar un primer borrador de ley a partir de lo recabado en el *proceso de consulta*.

Más allá de estas críticas, el mismo viene a plasmar una necesidad política así como la demanda vecinal de tomar parte en la elaboración de la ley. En tal sentido, gran parte de los grupos de vecinos involucrados consideran, más allá del contenido de la ley sancionada, que el escenario de participación conjunta entre actores representativos y vecinos creado para su elaboración es legítimo, y responde a sus expectativas. Este dispositivo brinda un escenario desde el cual presentar y hacer visibles sus demandas, pero que en sí mismo da respuesta a cierta parte de las mismas.

Ahora bien, ¿qué sentidos y proyectos se esgrimen durante este proceso? ¿Quedan plasmados en el contenido de la ley? A continuación rastreamos algunos de los principales posicionamientos que se ponían en juego en este proceso, así como la respuesta que encontraron en los discursos y las prácticas de los políticos que intervinieron en el proceso legislativo posterior al proceso de consulta.

#### *4.2 Miradas sobre la representación política y la participación en las Comunas*

Para comprender los procesos de interacción que se producen en este proceso entre los actores estatales, políticos y vecinales, un eje de análisis relevante son los posicionamientos de los actores vecinales sobre su futura inserción en las Comunas. Para algunos de estos actores, la potencialidad del régimen de Comunas proviene de la constitución de este nivel de representación diferente, que daría lugar al surgimiento de una nueva dirigencia política. De esta manera, el proceso de descentralización contribuiría al aumento de la representatividad política, a partir del surgimiento de nuevos liderazgos vecinales que oxigenarían el sistema político. La legitimidad de esta forma de representación proviene de que exista una identidad entre los “nuevos dirigentes” y los vecinos a ser representados. Para dichos actores vecinales se debe asegurar acceder al órgano de representación, ya sea como medio de viabilizar su crecimiento político, o bien por considerar que los mecanismos de participación no permitirían asegurar la real injerencia de los actores vecinales frente a los políticos profesionales. Sostienen, por lo tanto, un modelo de organización de las Comunas basado en

---

<sup>2</sup> Cuestionada, además, por haber sido conformada a partir de una selección arbitraria de vecinos, que según testimonios, excluye a los más resistentes a insertarse en estructuras partidarias

el funcionamiento de Juntas Comunales con amplios poderes y órganos de participación con débil capacidad propositiva y de control.

Sin embargo, existen divergencias con respecto a la vinculación partidaria. Para algunos, la inserción en partidos políticos constituye una opción válida, ya sea debido a su afinidad e inserción en organizaciones partidarias, o bien por considerarlo como la única opción para poder tener peso en las decisiones comunales. En cambio, otros sectores rechazan esta opción, destacando como única opción posible la posibilidad de habilitar la presentación de candidaturas vecinales. Sobre este particular, reclaman que la ley de Comunas contemple la representación vecinal en las Juntas Comunales “impidiendo el monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas”<sup>3</sup>.

Otro conjunto de actores rechaza ambas opciones, sosteniendo que quienes pretenden ser elegidos para las Juntas comunales podrían llegar a apartarse de las decisiones del conjunto de los vecinos que se incluirían en los Consejos participativos.

El proyecto de quienes así cuestionan la inserción de ciertos actores de la sociedad civil en las Juntas Comunales, sostienen que la organización de las Comunas debe basarse en el funcionamiento de Consejos Consultivos fuertes, que deberán tener real ingerencia en la toma de decisiones, en tanto que el órgano colegiado pasaría a ser un administrador de las decisiones vecinales. En esta línea, proponen que las decisiones y recomendaciones de los Consejos dirigidas a las Juntas Comunales tengan un carácter vinculante, instrumentando una suerte de “*mandato imperativo*”. Desde la perspectiva de estos actores, se trata de evitar el uso instrumental de la participación por parte del Estado (Restrepo, 1997:147), así como que los órganos de gobierno sean ‘copados’ por los partidos políticos. De este modo, proponen la elección de representantes vecinales que no tendrían autonomía decisional, sino que serían delegados sujetos al mandato imperativo de sus representados.

Frente a estas demandas vecinales, la posición de los partidos políticos ha sido contradictoria. Casi todos los partidos políticos han reconocido la importancia de habilitar la participación de partidos vecinales, o bien de establecer en la ley de Comunas la admisión de candidaturas de vecinos que se presentaran por fuera de estructuras partidarias -avalados por un porcentaje específico del padrón electoral- esta cuestión ha quedado supeditada a la discusión y sanción de la ley Electoral y la ley de Partidos Políticos. De esta forma, en el proceso legislativo posterior a la instancia de consulta se llega a un acuerdo respecto de que esta cuestión debe ser reglamentada por medio de dichas leyes, y no a través de la ley de

---

<sup>3</sup> Documento “Propuestas elaboradas por los vecinos”, elaborado por la Comisión Sistematizadora y Sintetizadora de las ideas fuerza de la ley de Comunas.

Comunas. Dado que hasta la fecha aquellas se encuentran en suspenso, en los hechos se impone que el acceso a los cargos electivos de las Comunas se encuentre mediado por los partidos políticos, sujetando el control de estas instancias a los actores tradicionales del sistema representativo. Sin embargo, al quedar

#### *4.2 La participación durante la transición hacia las Comunas*

Una vez sancionada la LOC se definen un conjunto de acciones que deben realizarse para “poner en funcionamiento” las Comunas. Este paquete de medidas, responsabilidad del poder ejecutivo deben ser llevadas a cabo por el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización. De este modo, el 1 de febrero de 2006 desde el poder Ejecutivo se lanza el Programa de Transición hacia las Comunas, cuyas medidas son monitoreadas por Comisión de Control y Seguimiento del proceso de Transición a las Comunas (en adelante, CCS), constituida por “representantes vecinales agrupados según las Comunas establecidas y los diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura”. La CCS está conformada por legisladores integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura, sus asesores, y los vecinos. Esta comisión bipartita, cuya existencia parte de una demanda vecinal de tomar parte en el proceso de seguimiento del cumplimiento de la LOC necesidad de presionar para que se cumpla el cronograma de transición, hasta lograr que se establezca la fecha de elección de las autoridades de las Juntas Comunales (responsabilidad del poder Legislativo) y la convocatoria a elecciones (tarea que es competencia del poder Ejecutivo).

La evaluación de las acciones de comisión permite observar que accionar no consigue acelerar el cumplimiento de los plazos de implementación de las Comunas Comunas. Las medidas que deben ser llevadas a cabo para cumplir con estos tiempos son: la adecuación de los padrones electorales a los límites de las Comunas; un programa de difusión del proceso de descentralización; la preparación de la transferencia gradual de las competencias a las entidades descentralizadas; la elaboración de una matriz presupuestaria adecuada a la nueva organización; y la adecuación y reorganización de la infraestructura de los Centros de Gestión y Participación. Al término del período previsto por la ley de Comunas para la realización del proceso de transición<sup>4</sup>, no se llegan a completar el conjunto de tareas que debían ser ejecutadas para instrumentar la implementación. A pesar de las diversas medidas encaradas por vecinos y ciertos legisladores pertenecientes a bloques opositores para exigir una

---

<sup>4</sup> El período de transición debía concluir el 31 de diciembre de 2006. Antes de ese plazo, debía fijarse la fecha de elecciones comunales. Sin embargo, al finalizar ese año

rendición de cuentas sobre estas cuestiones, como la interpelación de autoridades del poder Ejecutivo, el control que se realiza a través de dicha Comisión no permite acelerar el cumplimiento de estas acciones. Particularmente en relación a la conformación de los nuevos padrones ajustados a la delimitación por Comunas y a la fijación de la fecha de elecciones, podemos observar como las dos gestiones al frente del Gobierno de la Ciudad que intervienen durante este proceso retardan el cumplimiento de estas acciones<sup>5</sup>.

El funcionamiento de estos espacios permite observar los desequilibrios entre los actores en relación a su capacidad de imponer sus visiones acerca del proceso. Demostrar su *representatividad* se convierte en un asunto central para los actores vecinales involucrados en el proceso de discusión sobre las Comunas. Así, observamos que mediante el uso de la noción de *representatividad* se reconoce a ciertos vecinos como voces autorizadas a intervenir en los intercambios que se desarrollan en los dispositivos de participación, en tanto que se impugna a otros, estableciéndose de este modo una asimetría entre estos actores.

Este esquema se refleja también durante la conformación del Gabinete de Transición a las Comunas<sup>6</sup>, para cuya conformación se selecciona desde la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana a ciertos actores vecinales. En definitiva, la modalidad de organización de las interacciones en estos dispositivos a la cual hacemos referencia da cuenta de una mayor capacidad de los actores “electos” para orientar el desarrollo de los intercambios, de manera que tiende a limitar las posibilidades de los sectores vecinales de influir sobre el proceso.

Como señalamos anteriormente, dada la naturaleza de la demanda vecinal – “institucionalizar la participación”- pese a los efectos contradictorios de estos dispositivos, éstos responden a la demanda vecinal. Asimismo, la implementación de los dispositivos de participación refleja la necesidad de organizar la participación frente a la presión de los actores vecinales, pero principalmente de fundamentar la necesidad del diseño institucional

---

<sup>5</sup> Las demoras que se producen en la elaboración de los padrones electorales, se deben principalmente, a que el Gobierno de la Ciudad no envía un mapa oficial de la Ciudad, y luego, retarda el envío de una partida presupuestaria a la jueza electoral competente en la causa para realizar las tareas de migración informática de electoras según los nuevos padrones.

<sup>6</sup> Según la resolución n° 60 del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización del 18 de mayo de 2006, se encuentra integrado por “el Ministro de Gestión Pública y Descentralización, en carácter de Presidente, por el Subsecretario de Descentralización, por el Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio, por la Coordinadora del F/N Consejo Consultivo del Ministerio, por los/as quince (15) delegados/as del Ministerio en el territorio de cada una de las Comunas, por nueve (9) representantes vecinales de reconocida trayectoria en temáticas vinculadas a la descentralización y al debate y elaboración de la Ley n° 1.777, por dos (2) representantes de la asociación sindical de trabajadores con personería gremial del área de Descentralización, y por un representante de cada uno de los Ministerios que conforman el Órgano Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cuyo fin se invita a los señores Ministros a designar sus representantes.”

planteado en la ley como demanda de las organizaciones vecinales, legitimando el pacto político trabajosamente alcanzado. En esta misma dirección, Rosanvallon (2009) expresa que las prácticas participativas constituyen, ante todo, un “medio de gobierno”. Las virtudes de la participación tienen que ver más con facilitar a los gobernantes la toma de decisiones en un mundo donde se multiplican las posibilidades de veto, que con un fortalecimiento del poder ciudadano.

### *3.4 La juridificación de la demanda*

Frente a las limitaciones observadas en el funcionamiento de los dispositivos participativos, y la escasez de recursos organizativos -que les permitieran explorar una vía de acción directa a partir de la movilización de otros sectores de la población-, diversos grupos vecinales desarrollan otras acciones. Mediante otro tipo de vías institucionales para el procesamiento de demandas, tales como los amparos judiciales, estos actores tratan de influir en el proceso de diseño e implementación del régimen de Comunas. El recurso de estos mecanismos ha obligado a los poderes judicial y legislativo a reconocer la existencia de la cuestión de las Comunas, así como la presencia de los demandantes, debiendo expedirse sobre el grado de avance de cuestiones relativas a la descentralización.

Estas acciones institucionalizadas, a las que podemos entender como procedimientos de accountability social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) colocan al poder judicial como mediador frente a los otros poderes, posición que es fuertemente resistida desde ciertos actores políticos. Una situación que expresa la eficacia de este tipo de acciones, ocurre en el año 2003. En ese entonces, es a partir de una intimación judicial que el poder legislativo y el ejecutivo presentan un proyecto de ley de Comunas a partir del cual se iniciaría el proceso que culminara, años después, en la sanción de la ley.

Paralelamente, este tipo de acciones contribuye a promover el interés mediático sobre la cuestión, cuestión ampliamente problemática por estos actores. Este mecanismo, fuertemente resistido por el poder Legislativo tanto como por el poder Ejecutivo, ha contribuido a fortalecer la capacidad de las OSC de influir en el proceso.

Otras acciones realizadas tales como negociaciones con legisladores de diversos bloques, la firma de cartas de compromiso contando con la adhesión de los mismos, y acciones de protesta han probado en cambio tener mucha menor eficacia a la hora de colocar en la escena la cuestión de las Comunas.

## *4. Reflexiones finales*

El análisis de las características particulares que reviste este proceso de descentralización permite revelar que la introducción de este arreglo implica una serie de tensiones que lo atraviesan desde sus inicios. En tal sentido, el mismo implica la modificación de una pauta de reparto del poder centralizadora, que ha venido caracterizando tanto al modelo de gestión como a las estructuras de los partidos políticos. Consecuentemente, desde el surgimiento de este proceso de descentralización se ha observado la ausencia de un consenso de sentido definitivo sobre su orientación así como resistencias con respecto a su implementación definitiva.

Nuestra indagación sobre las relaciones entre los actores estatales, políticos y vecinales, nos lleva a señalar que la instrumentación de distintos dispositivos de participación responde a la necesidad de organizar la presión de ciertos actores vecinales. Al mismo tiempo, estas instancias de participación permiten la operación de legitimación del acuerdo político partidario que permite arribar a la sanción de la ley de Comunas.

La revisión de los diversos proyectos de articulación entre los órganos de representación y participación en el marco del funcionamiento de las Comunas, nos permite observar las tensiones existentes entre los distintos grupos vecinales, los cuales se hacen particularmente visibles luego de la sanción de la ley de Comunas. Una mirada sobre las diversas interpretaciones acerca del órgano de representación política y el de participación nos remite a los diversos proyectos políticos en pugna durante el proceso de discusión sobre el contenido de la ley y aún durante el período posterior a su sanción. Las intenciones de los actores vecinales de insertarse en los órganos de representación responden tanto a la percepción de los alcances acotados de los órganos de participación, en función de la imposición de barreras institucionales desde el sistema político y de mecanismos que restringen su efectiva ingerencia, como a consideraciones ligadas a su propio crecimiento político.

Por otra parte, en relación a otras instancias de participación durante el proceso observado, observamos la existencia de mecanismos que oponen vecinos legítimos e ilegítimos, regulando la influencia de ciertos actores a la vez que se establece una jerarquización y fragmentación entre los actores vecinales, que supone formas de subordinación a los actores del sistema representativo, los cuales concentran la toma de decisiones sobre este proceso. Sostenemos que la lógica del sistema representativo impregna los procesos participativos analizados, operando a favor de la concentración de la toma de decisiones en manos de los políticos profesionales.

Pese a las limitaciones observadas, la instrumentación de estas instancias implica para ellos la legitimación de su derecho a intervenir en la materia. Al mismo tiempo, se establece una escena donde estos actores pueden establecer sus posicionamientos así como presionar para que los políticos profesionales rindan cuentas sobre sus acciones acerca de las Comunas.

Para los actores vecinales, la descentralización implica un nuevo tipo de relación con el Estado, a partir de retener un rol de control y de participación en la toma de decisiones. A este respecto, deberían ser objeto de profundo debate los procedimientos metodológicos que enmarquen el funcionamiento de los órganos participativos. La reglamentación uniforme de pautas razonadas y adecuadas, redundará en la calidad del funcionamiento de los órganos de participación.

Una cuestión de envergadura que se plantea en sus discusiones respecto del funcionamiento futuro de las Comunas, se refiere a la relación entre la participación y la decisión política. La cual remite, en definitiva, a la finalidad y modalidad efectiva del proceso de participación que se instrumente en este marco. De acuerdo a la LOC, las decisiones de los órganos de participación tienen un carácter consultivo. Sin embargo, de cara al funcionamiento de las Comunas, la jerarquización de la participación pasa en gran parte porque los actores vecinales comprueben que sus opiniones tienen un peso sobre la decisión política.

A pesar de las limitaciones en las competencias de las Comunas y de sus restricciones presupuestarias, las posibilidades que conlleva este sistema en términos de renovación democrática son significativas así como los riesgos que esta redefinición institucional conlleva para los políticos profesionales. En tal sentido debe ser comprendida la complejidad del proceso analizado, en el cual se configuran distintos puntos de apertura y de oclusión al sistema político de la Ciudad de Buenos Aires.

### *Bibliografía consultada*

- Assies, W.(2000): “La descentralización en perspectiva”. El Colegio de Michoacán. Centro de Estudios Rurales.
- Abal Medina, J. (2004): La muerte y resurrección de la representación política. Buenos Aires: FCE.
- Badia, G. (2004): “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana”, en: Escolar M. et al (edit.) Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Blatrix, C. (2002): “Devoir débattre. Les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes de l’action collective”. Revista Politix. Año 2002. Vol. 15, 57: 79-02.

- Blatrix, C. (2007): "The contributions of social movements to the institutionalisation of participatory democracy in France". Ponencia presentada en: European Consortium for Political Research. Helsinki. Enero de 2007.
- Boisier, S. (1991): "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Nohlen, D. (comp.). *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*. Caracas: Síntesis Editorial/Nueva Sociedad.
- Borja, J. (1987): "Descentralización, una cuestión de método". En: Borja, J. y Perdigó, J. (1987) *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Botana, N. (1980) "1880. La federalización de Buenos Aires". En Gallo, E. y Ferrari, G. (comp.) *La Argentina del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires. Sudamericana.
- Bourdieu, P. (1993): *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Camou, A. (1997): "Gobernabilidad y democracia", *Cuaderno de divulgación de la cultura democrática n° 6*. México: Instituto Federal Electoral.
- Camou, A. (2001): "Estudio preliminar". En: Camou, A. (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: Plaza y Valdés.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005): *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996). Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Coraggio, J. (1997): *Descentralización: el día después*. Buenos Aires: Of. de Publicaciones del CBC-UBA.
- Cormick, H. (2004): "La descentralización y el modelo de gestión comunal", en: Escolar M. et al. (edit.): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Cunill Grau, N. (1995): "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 4: 25-58.
- Cunill Grau, N. (1997): "Representación y participación social: La participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos". En: *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.
- De Luca, M., Jones, M. y Tula, M.: "La ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo". *Revista Mundo Urbano*, nro. 7, noviembre de 2000.
- De Sousa Santos, B. (2004): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- 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 M. et al. (edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Falleti, T. (2006): "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada". *Desarrollo Económico*, vol. 46, 183.
- Frederic, S. y Soprano, G. (2005): "Introducción". En: Frederic, S. y Soprano, G.(comps.). *Cultura y Política en etnografías sobre la Argentina*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo Libros.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998): *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA-CTA.
- Grassi, E. (2004) *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Herzer, H. y Pírez, P. (1988): *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires. IIED-América Latina.
- Herzer, H. (1996): "Introducción". En: Herzer, H. (comp.). *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización*, Buenos Aires: U.B.A.- Of. de Publicaciones del CBC-CEA.

- LacARRIERU, M. (2004): "Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de la ciudad de Buenos Aires". En: Escolar M. et al. (edit.). *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada* (pp.169-179). Buenos Aires: Prometeo.
- Ley Orgánica de Comunas, G.C.A.B.A., disponible en: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- Manin, B. (1995): *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.
- Mauro, S. y Montero, F. (2006): "Dilemas de la recomposición en la escena política porteña". En: Cheresky, I. (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: Klisberg, B. y Sulbrant, J., *Para investigar la administración pública*. Madrid. Instituto Nacional de la Administración pública.
- Pagani, M. y Rodríguez, D. (2006): "Nuevas formas de ciudadanía en la ciudad de La Plata". En: Cheresky, I. (comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Perez, G.; Armelino, M. y Rossi, F. (2005): "Entre el autogobierno y la representación. La experiencia de las asambleas en la Argentina". En: Schuster, F.; Naishtat, F.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comp.): *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002): "Accountability social: la otra cara del control". En: Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, (eds.) (2002) *Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Editorial Temas.
- Pírez, P. (1996): "Descentralización y gestión de la ciudad de Buenos Aires". En: Herzer, H. (comp.) *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización*, Buenos Aires: U.B.A.- Of. de Publicaciones del CBC-CEA
- Pírez, P. (2004): "Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones". En: Escolar M. et al. (edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Restrepo, D. (1997): "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 7: 127-154.
- Sirvent, M. (1999): *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Tecco, C. (2004): "La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades", en: Escolar M. et al. (edit.): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rabotnikof, N. (2001): "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los BMDs". En: *Revista Nueva Sociedad*, nro. 171. Caracas.
- Rosanvallon, P. (2009): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Schuster, F. (ed.) (2002): "La trama de la crisis. Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001 en Argentina". *Informe de coyuntura n° 3*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Smulovitz, C. (2008): "Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina". En: *Revista POSTData*, n° 13, agosto, 51-79.
- Ziccardi, A. (2001): "Gobernabilidad de las grandes ciudades de América Latina". En: Camou, A. (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: Plaza y Valdés.
- Ziccardi, A. (2004): "La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México". Escolar M. et al. (edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.