

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **La descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en comunas.. Controversias en torno al diseño e implementación de una política pública.**

Gabriela Guimarey.

Cita:

Gabriela Guimarey (2009). *La descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en comunas.. Controversias en torno al diseño e implementación de una política pública.* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/998>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **La descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en comunas.**

## **Controversias en torno al diseño e implementación de una política pública**

*Gabriela Guimarey*

*IIGG -UBA*

*Becaria CONICET gabrielaguimarey@gmail.com*

### **INTRODUCCIÓN**

En este trabajo nos proponemos avanzar en el análisis empírico del proceso de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en unidades políticas y administrativas denominadas “Comunas”, analizando la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de su diseño político-institucional y en los tiempos de la implementación del nuevo esquema político-institucional, así como los efectos sobre el crecimiento político de dichas organizaciones que conlleva su participación en este proceso.

Es claro que la cuestión de la descentralización de la Ciudad resulta de un pacto político, así como que la lógica de la conformación del diseño institucional supedita el proceso al control de los políticos profesionales. Sin embargo, ciertas organizaciones de la sociedad civil, para quienes la creación de las Comunas implica una reforma política de gran envergadura, han sido una pieza del

escenario a lo largo de buena parte del proceso de descentralización, al que podemos distinguir en dos etapas: por un lado, la disputa alrededor de los contenidos de la ley que organiza y define las competencias de las Comunas, que inicia en el año 1996 con la sanción de la Constitución porteña que ordena la descentralización, y culmina en el año 2005, con la efectiva sanción de la ley; por otro lado, la implementación progresiva del sistema, de acuerdo al diseño establecido mediante la ley, que abarca desde su sanción hasta la actualidad.

En vista de los efectos generalmente desalentadores de las experiencias de participación de la sociedad civil en el marco de los procesos de descentralización (Coraggio, 1997; Cunill Grau, 1995; Pírez, 2004), resulta pertinente considerar los alcances de la acción de estas organizaciones tanto en relación a sus principales demandas respecto del diseño institucional como en su capacidad de controlar los tiempos y características de la implementación del régimen. Esto implica además considerar a través de qué acciones las organizaciones de la sociedad civil intentan tomar parte del proceso tejido alrededor de aquella cuestión, procurando así participar en la definición del Estado mismo (Frederic y Soprano, 2005: 54).

## **LA INFLUENCIA SOBRE EL DISEÑO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LAS COMUNAS**

La presión de las organizaciones se hace particularmente visible a partir del año 2003 en que la demanda vecinal consigue frenar una iniciativa de ley de Comunas avalada por el Ejecutivo y consensuada desde la Legislatura, reclamando tomar parte de la generación de un nuevo proyecto de ley. La Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura convoca durante el año 2004 a un *proceso de consulta* a desarrollarse a partir de reuniones abiertas a los vecinos, realizadas en los distintos barrios de la Ciudad, con el objetivo de promover un nuevo proyecto de ley de Comunas.

Diversas organizaciones cuestionan el bajo nivel de difusión de este dispositivo así como la eliminación de puntos sustanciales de las demandas vecinales a partir de una Comisión Sistematizadora y Sintetizadora -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*. Según numerosos actores políticos y vecinales, este proceso es la base del “*consenso político y social*” acerca del

proyecto de Comunas que es convertido en ley<sup>1</sup>. Del mismo modo, gran parte de las organizaciones involucradas consideran, más allá del contenido de la ley resultante, que la misma es legítima por haber incorporado aquella instancia de participación. En este sentido, la ampliación de los dispositivos de participación refleja la necesidad de organizar la participación frente a la presión de las organizaciones, pero principalmente de fundamentar la necesidad del diseño institucional planteado en la ley como demanda de las organizaciones vecinales, legitimando el pacto político trabajosamente alcanzado.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que intervienen en el proceso de discusión de la ley de Comunas, pretenden estructurar un arreglo político-institucional acorde con el significado que atribuyen a la institucionalidad en ciernes.

¿Cuáles son según estos actores algunos de los puntos sustanciales que debe contemplar esta nueva institucionalidad? Señalaremos dos cuestiones que organizan la diversidad de los posicionamientos de los distintos actores vecinales así como sus oposiciones respecto de políticos profesionales. Por un lado, la aspiración a participar en la competencia electoral por los cargos de las Juntas Comunales, órganos colegiados compuestos por siete integrantes elegidos por voto directo de los habitantes de cada Comuna. Para algunas organizaciones esta cuestión está condicionada a que se introduzca la figura de los partidos vecinales, aspiración que adquiere sentido en función de su rechazo a insertarse en estructuras político-partidarias tradicionales. Desde otra posición, en cambio, esta última opción es admisible en función de que constituiría la única forma de asegurar que las organizaciones tengan ingerencia en los gobiernos locales conformados. Otra cuestión consiste en que las propuestas de los Consejos Consultivos -órganos de participación de las organizaciones- dirigidas a las Juntas Comunales tengan un carácter vinculante, de manera de asegurar tener efectiva incidencia en las decisiones de los gobiernos locales, particularmente frente a la posibilidad que se acceda a los cargos de las Juntas a través de partidos políticos.

Ambas cuestiones, que refieren a los probables alcances de la participación a partir del diseño político-institucional que se intenta organizar, así como a diversos proyectos de crecimiento político de las organizaciones involucradas, son excluidas del diseño definitivo de la Ley de Comunas. La conformación de los partidos vecinales, si bien es sostenida por muchos legisladores, es desligada del tema de Comunas y supeditada a la sanción de la Ley de Partidos Políticos y la Ley Electoral de la

---

<sup>1</sup> La sanción en particular de la ley Orgánica de Comunas se produce recién en el año 2005, cuando el plazo estipulado en la Constitución de la Ciudad para la elección de autoridades comunales vencía en el año 2001.

Ciudad -materias pendientes de la Legislatura aún hoy-, en tanto que se dispone que las acciones de los Consejos Consultivos no tengan carácter imperativo sobre las Juntas. Si dichos temas implican el interés por configurar mecanismos institucionales que permitan trascender el nivel meramente consultivo de la participación (Restrepo, 1997:138), legalizando la participación en la co-decisión sobre las políticas públicas en el marco de los gobiernos locales, así como quebrar el monopolio de la representación a través de partidos políticos, la influencia de las organizaciones de la sociedad civil no consigue incidir sobre la acción de los legisladores<sup>2</sup>. Se obturan aquellas posibilidades, en un escenario donde al legislar se configura un sistema que afecta las posibilidades electorales de los políticos profesionales.

Para las organizaciones involucradas en el proceso de Comunas, se pone en juego una reforma del sistema político que implica una apertura hacia nuevas formas de influencia sobre la formulación y el control de las políticas públicas. En tal sentido, pretenden la formalización de espacios de participación durante la implementación paulatina del régimen de Comunas que debe suceder a la sanción de la ley.

## **OTROS DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS OSC**

La posición de las organizaciones de tomar parte en acciones de control y en la toma de decisiones sobre la cuestión de las Comunas, se refleja en dos instancias de participación contempladas en la ley finalmente sancionada: primero, la conformación de una Comisión de Control y Seguimiento (CCS) de dicho proceso, formada por representantes de las organizaciones vecinales junto con diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura, a cargo del monitoreo del proceso de implementación de las Comunas; segundo, la participación de los representantes de las organizaciones vecinales en el proceso de transición a las Comunas, proceso conducido por el poder Ejecutivo.

Si la institucionalización de ambos dispositivos implica un logro para las organizaciones participantes, la observación de las relaciones que establecen con los políticos permite señalar la asimetría entre los

<sup>2</sup> Otras cuestiones sostenidas por los vecinos, entre ellas, que las Comunas fueran delimitadas respetando los límites barriales y organizadas en un número que asegurase la *proximidad* entre vecinos e integrantes de las Juntas, y la ampliación de las competencias concurrentes de las Comunas a áreas no establecidas originalmente en la Constitución, son para la mayor parte de las organizaciones algunos resultados positivos de su acción. Aún reconociendo la importancia de estas cuestiones (a las que no abordaremos debido a la limitada extensión de este trabajo) consideramos que la exclusión de las otras demandas que hemos señalado, da cuenta fielmente de algunas de las orientaciones de este proceso.

distintos actores a la hora de co-gestionar y controlar el proceso de transición. A través del uso de la noción de *representatividad* se establece una distinción que descalifica la participación de algunas organizaciones vecinales -por no ser representativas-, en tanto que certifica la autoridad de otras. De este modo, se diferencia entre organizaciones representativas y aquellas que no serían más que un “sello de dos personas” En este sentido, el cuestionamiento de ciertos actores en el ámbito de las reuniones de la CCS ocupa un lugar significativo que por momentos excede al interés por las acciones desarrolladas en función de la implementación del proceso, al tiempo que opera como fundamento del nombramiento de ciertos actores vecinales para un Gabinete de Transición dependiente del poder Ejecutivo.

La conformación de este nuevo dispositivo conlleva una lógica de *nominación* por cuanto el Estado reconoce la autoridad de ciertos actores, instituyendo su diferencia respecto de otras organizaciones y reconociendo su discurso como un punto de vista autorizado (Bourdieu 1984; 1996). Por medio de estos actos de *nominación* se establece una jerarquización de las organizaciones de vecinos, que opera a partir de las dificultades de las organizaciones para convocar a sectores más amplios de la población a partir del tema de Comunas. En la lógica del campo político, la autoridad proviene del ser conocido y reconocido por un grupo de seguidores (Bourdieu, 1989). Sin embargo, el reclamo por las Comunas implica un alto nivel de abstracción que impide que se perciba su relación con los problemas concretos del resto de los vecinos de la ciudad. El carácter excesivamente general de la demanda impide que sea percibido como un mecanismo institucional capaz de dar respuesta y canalizar diversas reivindicaciones urbanas. Esta dificultad, que atraviesa al conjunto de las organizaciones, es atribuida como problema particular de cierto sector de las organizaciones, las menos proclives a insertarse en la estructura de los partidos políticos.

El nombramiento de integrantes de las organizaciones en este espacio constituye para estos actores una oportunidad política que tiende a contrarrestar los posicionamientos que proponen fortalecer la capacidad propositiva y de control de los Consejos Consultivos. Sin embargo, no constituye un crecimiento político que se traduzca en una transferencia de recursos hacia estas organizaciones ni una mayor ingerencia en la definición y el control de la agenda de la implementación de las Comunas. Si la presencia de las organizaciones impone la necesidad de organizar su participación y responder a sus demandas, las relaciones que se establecen entre las OSC y los políticos nos llevan a entender al cuestionamiento de ciertas organizaciones involucradas como un mecanismo de neutralización de la acción.

La observación del proceso de transición nos permite sostener que la capacidad de las OSC de influir sobre las acciones que debe desarrollar el poder Ejecutivo para implementar las Comunas, tales como la transferencia progresiva de las competencias asignadas a las Comunas desde las distintas áreas de gestión, el seguimiento del proceso de conformación de los padrones electorales ajustados a los límites comunales, así como el establecimiento de la fecha de los comicios comunales y la convocatoria a elecciones (a cargo del poder Legislativo y el Ejecutivo, respectivamente), se encuentra acotada. La participación en la planificación del proceso de transición se reduce al Gabinete de Transición, donde la toma de decisiones está concentrada en manos de las autoridades gubernamentales. El Ministerio de Gestión Pública y Descentralización (responsable de llevar a cabo esta etapa) no concreta ni las acciones ni los tiempos de la implementación del régimen de Comunas, terminando el plazo estipulado por la ley de Comunas sin que aquella se efectivice<sup>3</sup>.

La institucionalización del diálogo con los legisladores, por medio de la CCS, potencia la acción de los bloques minoritarios, propicios a establecer formas de presión sobre el Ejecutivo -como la interpelación a las autoridades gubernamentales- que, sin embargo, no prosperaran. En tal sentido, las relaciones de competencia que se establecen entre la pluralidad de actores que integran el poder Legislativo, condicionan la capacidad de la CCS de controlar las acciones y omisiones del Ejecutivo.

Sin embargo, planteamos que la acción de las organizaciones implica una presión sobre los legisladores que sostiene la presencia de la cuestión de las Comunas en la agenda de la Legislatura. Particularmente en relación con el obstaculizado proceso de conformación de los padrones electorales según los límites comunales, la interlocución directa con la jueza electoral competente en la causa, contribuyen con la resolución de esta cuestión.

## **LAS OSC Y LA VÍA JUDICIAL**

Los problemas de las OSC para sustentar su demanda a partir de una sostenida movilización de sectores más amplios de la población, así como las dificultades observadas en la fundamentación de la demanda, se suman al reducido margen de acción que posibilitan los dispositivos participativos. En estas condiciones, ¿cómo pueden tratar de influir en la configuración y avance del proceso descentralizador?

---

<sup>3</sup> Este proceso de transición debía finalizar el 31 de diciembre de 2006, según lo establecido en la ley Orgánica de Comunas.

Una vía explorada ha sido la conversión de la demanda en peticiones de derecho (Smulovitz, 2008: 57), por medio de la presentación de recursos de amparo, invocando la protección de los derechos políticos en el marco del régimen comunal y al ejercicio de la democracia participativa, establecidos por la Constitución de la Ciudad. Este recurso pretende impulsar un mecanismo de *accountability*, que permita imponer costos sobre las autoridades, colocando al poder Judicial como instancia mediadora de la disputa política. Esta forma de *accountability social* (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:36) permite activar una presión sobre los otros dos poderes, en distintas instancias del proceso de descentralización, soslayando los problemas de movilización y de representatividad de las OSC y la dependencia de los políticos profesionales para incidir en el conflicto.

Estas acciones actúan como dinamizadoras del proceso, obligando por su carácter imperativo a que el Ejecutivo o el Legislativo o bien instrumenten medidas para acelerar el proceso, subsanando la situación de “*mora constitucional*”, o bien se expidan sobre la situación de la discusión de la ley o la ejecución de la transición. Así, en el año 2003 una intimación judicial es decisiva para instar a los otros dos poderes a presentar un proyecto de ley consensuado en la Legislatura, e iniciar el proceso que culminaría en la sanción de la ley definitiva de Comunas. Por otro lado, este tipo de acciones contribuye a suscitar el interés mediático sobre la cuestión, lo que ha sido señalado un asunto como problemático 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.

## CONCLUSIONES

La implementación de las Comunas supone una reconfiguración de algunas de las instituciones que regulan el acceso y la distribución del poder político en la Ciudad de Buenos Aires. Dado que tanto el debate alrededor de la ley que organiza el régimen comunal como su puesta en práctica están sujetos al accionar de actores potencialmente afectados por el proceso descentralizador, este proceso no se sustrae del interés coyuntural y la lógica de la acumulación política de los actores del sistema representativo. De este modo, la disputa en torno a las Comunas ha estado ligada en buena medida a afianzar condiciones que mejoren las posibilidades de los políticos profesionales de competir y conquistar la representación política. Razón por la cual, en gran parte en este proceso los



posicionamientos de diversos políticos respecto de las Comunas, varían periódicamente de acuerdo a los cambios que se producen en la escena política de la Ciudad.

En estas condiciones, la posibilidad que tienen las OSC de incidir a través de acciones institucionales sobre puntos críticos del diseño de las Comunas, como la participación a través de partidos vecinales y el carácter vinculante de las decisiones de los órganos de participación de las organizaciones en el ámbito de las Comunas, es limitada. La oclusión de estas vías de participación supone una clara restricción del alcance de la participación vecinal y de las posibilidades de renovar la representación política en la Ciudad.

Planteamos que la instrumentación de distintos dispositivos de participación responde a la necesidad de organizar la presión de las OSC, al tiempo que hace posible una suerte de legitimación del acuerdo político que permite arribar a la sanción de la ley de Comunas. En relación a otras instancias de participación durante el proceso de transición, 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 las OSC, que supone formas de subordinación a los actores del sistema representativo, los cuales concentran la toma de decisiones sobre este proceso.

La juridificación de la demanda (Smulovitz, 2008: 59), es una estrategia que en distintos momentos ha obligado a los políticos profesionales o bien a poner en práctica medidas que agilicen la cuestión, o bien a informar sobre el grado de avance del proceso, tomando así estado público la situación de las Comunas. En este sentido, para estos actores orgánicamente débiles, la acción del poder judicial ha permitido establecer ciertos controles de cara a la discrecionalidad con que por medio de prácticas y discursos, un gran número de políticos insertos en los otros dos poderes, han abordado esta cuestión.

Por último, sostenemos que la formalización de estos espacios, que responde al reclamo de las organizaciones de “*institucionalizar la participación*”, supone en lo inmediato un reconocimiento de la legitimidad de su participación, que valida su aspiración a tener ingerencia en el sistema político por medio de prácticas de democracia participativa. Pese a que las organizaciones no consiguen influir decisivamente en el diseño institucional del régimen de Comunas, las acciones que desarrollan impulsan la sanción de la ley, la cual aún considerando ciertas características del esquema plasmado en ella, implica una suerte de potencialidades en el vínculo entre sociedad civil y Estado. Finalmente, en los últimos tiempos del período analizado, el monitoreo que realizan sobre el proceso de conformación de los padrones electorales y la fijación de la fecha de elecciones comunales,

contribuye a mantener en vigencia estas cuestiones, cuando la actitud del Ejecutivo es posponerlas hasta que la configuración de un nuevo escenario político, induzca a pensar en las Comunas como un arreglo deseable.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1984): “Espacio social y génesis de las clases”. En: *Sociología y cultura* (pp. 281-309). México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1989): “A representação política. Elementos para uma teoria do campo político”. En: P. Bourdieu. *O poder simbólico* (pp.163-207). Difel. Lisboa.
- Bourdieu, P. (1996): “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. En: *Revista Sociedad*, n° 8, abril, 5-29.
- Coraggio, J. L. (1997): *Descentralización: el día después*, Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC - Universidad de Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (1995): “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentido”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 4, julio, 25-58.
- Frederic, S. y Soprano, G. (2005): “Introducción”. En: Frederic, S. y Soprano, G. (comps.). *Cultura y Política en etnografías sobre la Argentina* (pp. 11-56). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo Libros.
- 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.
- Pérez, 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* (pp. 235-242). Buenos Aires: Prometeo libros.
- Restrepo, D. (1997): “Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 7, enero, 127-154.
- Smulovitz, C. (2008): “Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina”. En: *Revista POSTData*, n° 13, agosto, 51-79.