

# Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires.

Heras Monner Sans, Ana Inés, Córdoba, Luciana y Burin, David.

Cita:

Heras Monner Sans, Ana Inés, Córdoba, Luciana y Burin, David (2007). *Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. Revista Estudios Políticos. Universidad de Antioquía. Medellín Colombia, 31, 183-229.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/david.burin/7>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/poQx/DUc>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*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>.*

**Cómo citar este artículo:** Heras, Ana Inés, Córdova, Luciana y Burin David (2007, Julio-diciembre). Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. *Estudios Políticos*, 31, 183 a la 229.

## **Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires\***

Ana Inés Heras Monner Sans\*\*

Luciana Córdova\*\*\*

David Burin\*\*\*\*

**Resumen:** En este escrito se analizan las instancias del proceso de transición hacia el Gobierno por Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, con énfasis en el contexto político administrativo y legal, y en las formas que asume la participación mediante la descripción e interpretación de situaciones de interacción cara a cara en dos Comunas de la Ciudad. La división territorial de la Ciudad de Buenos Aires en Comunas, y la descentralización de algunas funciones del Gobierno de la Ciudad en los gobiernos comunales, son parte de los instrumentos y mecanismos de democracia participativa, definidos por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires del año 1996. El análisis nos permite ver que, si bien las Comunas fueron imaginadas como la herramienta más adecuada para concretar nuevas formas de organización democrática, a más de diez años de haberse aprobado dicha Constitución y habiendo superado largamente todos los plazos previstos, quienes componen la clase política han logrado postergar por más de 12 años la puesta en marcha de esta forma innovadora de gobierno local. Además, de distintas maneras han ido imponiendo la misma lógica política que el espíritu de la Constitución se proponía contrarrestar, es decir, se ha impuesto un nivel alto de concentración política en vez de garantizar una participación amplia, directa y no mediada por las estructuras político partidarias.

**Palabras clave:** ciudadanía, participación ciudadana, democracia participativa, Buenos Aires, Argentina, Constitución de 1996.

## **An Analysis of the Process of Transition from Centralized to Decentralized Government in the City of Buenos Aires, Argentina**

---

\* Este artículo forma parte de un proyecto más abarcador sobre Desarrollo Local y Participación Ciudadana, inscrito al Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano (INCLUIR), Argentina, en el marco del Proceso de Descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual fue realizado con fondos de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y del Fondo para la investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), Argentina. Resolución ANPCyT 024/04. Véase: [www.trabajoydiversidad.com.ar](http://www.trabajoydiversidad.com.ar)

\*\* Doctora en Educación de la Universidad de California, Estados Unidos. Profesora del departamento académico San Salvador de Jujuy en la Universidad Católica de Santiago del Estero (CONICET), Argentina e investigadora del Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano (INCLUIR), Asociación civil. [aninesheras@fibertel.com.ar](mailto:aninesheras@fibertel.com.ar)

\*\*\* Licenciada en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora del Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano (INCLUIR). [lcordoal@gmail.com](mailto:lcordoal@gmail.com)

\*\*\*\* Comunicador social. Investigador y Presidente del Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano (INCLUIR). [tramal@fibertel.com.ar](mailto:tramal@fibertel.com.ar)

The process of transition from centralized to decentralized government (Comunas) in Buenos Aires, Argentina is analyzed, by focusing on two complementary aspects: 1) an analysis of the legal and administrative context, and 2) an analysis of the ways in which participatory processes take place through the interpretation of face-to-face interactions. The City Constitution in 1996 established a different (de centralized) geographical division of the City of Buenos Aires in smaller administrative units of government; additionally, a different way of conceptualizing participation and democracy was also defined by this normative framework. Our analysis shows that, even though these processes had started more than ten years ago, and even though the decentralization process in itself is assessed as valuable, the political logics at play are not supporting the democratization expected. Moreover, they are undermining the spirit of the 1996 Constitution, thought of as an instrument of direct and participatory democratic processes.

**Key words:** citizenship, citizens' participation, participatory democratic processes, Buenos Aires, Argentina, 1996 City Constitution.

## **Introducción**

La división territorial de la Ciudad de Buenos Aires en Comunas y la descentralización de algunas funciones del Gobierno de la Ciudad en los gobiernos comunales son parte de los instrumentos y mecanismos de democracia participativa definidos por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires aprobada en el año 1996. Según la misma, las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial que pueden ejercer algunas funciones de planificación, ejecución y control de manera exclusiva y otras de manera concurrente con el Gobierno de la ciudad; así mismo, las Comunas son encargadas de “elaborar y gestionar políticas locales mediante la movilización, sensibilización y compromiso del tejido asociativo local” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1996; Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, 2007). El gobierno de cada comuna estará conformado por una Junta Comunal, integrada por siete miembros elegidos mediante el sistema de representación política existente, que tendrá la función de ejercer la administración del territorio comunal, y un Consejo Consultivo, formado por organizaciones e instituciones de la comuna y por vecinos de la misma. Este Consejo Consultivo no se constituirá a través de elecciones sino por participación abierta y voluntaria, y sus miembros no pueden ser removidos por el gobierno comunal o de la ciudad. En consecuencia, su continuidad lo convierte en un órgano con cierta autonomía con respecto al cambio de administraciones políticas.

Este proceso de descentralización política ha seguido un camino sinuoso y complejo. Luego de varios años de discusiones y debates entre legisladores y organizaciones vecinales, en el año 2005 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la Ley de Comunas pero no fijó la fecha para el llamado a elecciones de autoridades comunales, lo que se postergó indefinidamente. Entretanto, para cumplir con otras disposiciones de la Ley, el Ministerio de Descentralización y Gestión Pública del Gobierno de la Ciudad estableció en noviembre de 2006 el Programa de Transición al Gobierno por Comunas, generando dos instancias públicas y abiertas de debate en cada Comuna. De este modo, convocó a las organizaciones vecinales a los denominados Foros Asociativos Barriales (FAB) y a los vecinos individuales a los Espacios de Participación Vecinal (EPV).

Apoyados en trabajos previos (Heras Monner Sans, A.I. y Foio, S. 2007, 13-16 de abril; Heras Monner Sans, A. I., Cangiani, M. E. y Burin, D. en prensa), presentamos aquí un análisis de interacciones cara a cara entre participantes de estos espacios, documentadas durante ocho meses

en dos Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Sostenemos que el análisis de interacciones cara a cara en situaciones específicas de participación nos permite ver que la acción política, en tanto acción humana, está regida simultáneamente por su carácter histórico y culturalmente situado, y por su textura vinculada con lo inmediato que se va forjando en cada situación específica, es decir, por su indeterminación, producto de la capacidad creadora humana (Cf. Castoriadis, C. 2007; Castoriadis, C. 2005). Un punto central de nuestro análisis es que toda producción discursiva es acción social en el sentido de que, en una situación social dada, existe una serie de construcciones de discursos posibles que conservan las reglas socialmente aceptables (explícitas e implícitas) y construyen una práctica social situada contextualmente (por ejemplo, generación de conocimiento, construcción de relaciones de amistad, producción de relaciones jerárquicas para cumplir tareas de modos específicos, etc.). Por lo mismo, sin embargo, existe la posibilidad de que se forjen otras formas de enunciación posibles que, si bien no son socialmente aceptables en esa práctica social específica, se generan precisamente para romper la regla implícita/explicita, e intentar construir una nueva configuración de práctica social. Se imprime así, continua y dialécticamente, un sentido de agencia a las construcciones interactivas en el sentido de Giddens (Cf. 1979), para quien agencia es la posibilidad de actuar de otra manera. Agencia, discurso y práctica social se imbrican entre sí. Y, siguiendo a Arendt (1997), discurso, praxis y acción política se imbrican entre sí porque existen los otros y porque estar con otros ocurre en espacios públicos.

Este artículo se desarrolla en las siguientes secciones: primero, se provee un análisis del contexto político, administrativo y legal del Programa de Transición a Gobierno Comunal para poder enmarcar histórico-políticamente el corpus de datos sobre interacciones. A continuación, hacemos explícitos los fundamentos teóricos y metodológicos en que nos basamos para construir nuestro corpus de datos para realizar el análisis del mismo. De este modo, queremos mostrar las formas y criterios de producción de conocimiento y de construcción de las interpretaciones que hemos elegido como pertinentes. Por último, presentamos dicho análisis haciendo énfasis en las formas que asume la participación, sobre lo cual realizamos interpretaciones e interrogantes.

## **1. Análisis del contexto político administrativo. Descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. Aspectos vinculados al Programa de Transición a Gobierno Comunal**

### **1.1 Descentralización y refundación institucional**

Uno de los ejes centrales de la política de la década del 90 en América Latina fue el de la descentralización político-administrativa. Este proceso implicó, en Argentina, que los municipios debieron comenzar a asumir roles que antes cumplía el estado nacional (por ejemplo, educación, salud, políticas de empleo y socioproductivas), aunque no contaron con el financiamiento, la infraestructura ni los recursos humanos necesarios (Cf. Blutman, G. y Estévez, A., 1996; Falleti, T., 2004; Smulovitz, C. y Clemente, A., 2004). Estos procesos no han estado exentos de conflictos de distinta índole, tanto políticos como administrativos o jurídico legales.

Para la ciudad de Buenos Aires, el proceso de descentralización puede denominarse como un proceso de *refundación institucional*, ya que se sancionó una Constitución y se estableció una forma distinta de gobierno. Entre otros aspectos, se destaca que si bien la ciudad no tiene el estatus de estado provincial, el alcance de su autonomía es mayor que la del resto de los municipios. La ciudad, con su nueva Constitución, tiene un gobierno autónomo con facultades legislativas y de jurisdicción (Cf. Oyhanarte, M., 2006). Entre otros aspectos novedosos, con respecto a la forma de

gobierno y la descentralización se estableció que debían integrarse Juntas y Consejos Consultivos Comunales, órganos colegiados formados por vecinos y vecinas elegidos por sus pares. La aparición de una Junta colegiada de gobierno es una innovación importante como formato para un órgano ejecutivo de gobierno, sin embargo, a ésta se han opuesto diversos sectores políticos alegando la ingobernabilidad que generará este tipo de organización política.<sup>1</sup>

Entre la sanción de la Reforma Constitucional Nacional de 1994 (que le otorgó la autonomía a Buenos Aires), la Constitución de la Ciudad (1996), y la sanción de la Ley 1777, pasaron aproximadamente diez a doce años, sin que haya llegado a hacerse efectivo el comienzo de los gobiernos por Juntas. Si bien podría decirse que ha habido algunos primeros pasos (considerando precisamente como tales a la Ley 1777 o al establecimiento de un Programa Orgánico de Transición), recién en agosto de 2008 se llevarán a cabo las elecciones para Juntas y, más allá de la fecha y por cómo se presenta el panorama político, éste parece ser un proceso signado por una gran cantidad de conflictos. Como dato ilustrativo, en el momento en que escribimos este artículo, los referentes políticos del partido que han ganado las elecciones y asumirán el Gobierno de la Ciudad en diciembre de 2007 (PRO, liderado por el Sr. Macri), han expresado su intención de reformar la Ley 1777 e incluso la Constitución de la Ciudad para reducir el número de comunas de 15 a 8 y eliminar la Junta Comunal colegiada de siete miembros como órgano de gobierno comunal, alegando el alto costo económico que implica para el erario público esta cantidad de nuevos funcionarios. Asimismo, los legisladores de la bancada de este partido político se niegan a votar la fijación de la fecha para las elecciones de autoridades comunales (Youtube, 2007).<sup>2</sup>

Denominamos *disputas políticas* a estos conflictos aunque parecen presentarse en su forma como conflictos por situaciones administrativas (por ejemplo, vencimiento de términos establecidos por la Ley, vencimiento de términos recordados, lentitud de conformación de padrones electorales para adaptar las jurisdicciones electorales al nuevo mapa de Comunas, etc.). Al no terminar de definirse estas disputas, la transición ha tomado un carácter lento, no sólo por el retardo en diez años que sufrió la sanción de la Ley 1777, sino también porque aunque la ley haya sido sancionada existen innumerables dificultades concretas para implementarla. Nuestra interpretación es que los ejes del conflicto remiten a *luchas por tomas de decisiones*, que se vinculan estrechamente a visiones acerca del *poder político y su nivel de concentración ideal o posible*.<sup>3</sup>

En línea con esta aseveración, nuestros análisis profundizan lo que está presente en las interpretaciones de varios participantes,<sup>4</sup> y que de forma esporádica fue tratado también por los

---

<sup>1</sup> La Ley Orgánica de Comunas, también conocida como Ley 1777, sancionada el 1º de septiembre de 2005, estableció el marco jurídico normativo general para este nuevo tipo de gobierno comunal.

<sup>2</sup> En dicha página web se documentan la Reunión en la Legislatura Porteña de la Comisión Bipartita el día 6 de agosto de 2007. La Comisión Bi Partita es una comisión conformada por legisladores y vecinos para el Seguimiento y Control del proceso de transición al gobierno por Comunas.

<sup>3</sup> En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en particular, se presenta una situación de subrepresentación política de su ciudadanía en comparación con lo que ocurre con otros municipios. Mientras la ciudad de Palpalá en Jujuy, por tomar un ejemplo cualquiera, cuenta con un Concejo Deliberante integrado por 8 concejales con una población de 50.000 habitantes, la ciudad de Buenos Aires tiene una legislatura de 60 legisladores con una población de alrededor de 3.000.000 de personas. Más allá de estos datos cuantitativos, para sectores políticos de la ciudad de Buenos Aires la representación política actual es suficiente y no es necesario ampliarla.

<sup>4</sup> En este sentido, nuestro análisis parte de suponer que los actores sociales involucrados en cualquier situación tienen una interpretación de lo que sucede y que los analistas de dichas situaciones (en este caso, nosotros como

medios masivos de comunicación y por otros boletines, como es el caso del Boletín publicado por las Redes Planificación Participativa y Gestión Asociada y coordinado por profesionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). La descentralización no es un proceso administrativo sino primariamente político, y el sentido de *lo político* en este proceso se define en varios niveles y por sus distintos participantes. En este escrito analizamos dos de estos niveles que entendemos están vinculados: el contexto histórico reciente y las interacciones cara a cara que se desarrollan en situaciones específicas de participación del Programa de Transición (noviembre de 2006 a julio de 2007). Así, durante los intercambios que se producen en los espacios convocados por el gobierno, prestamos especial atención a las definiciones que surgen sobre temas centrales como la participación, la toma de decisiones y los aspectos sobre los que se debería decidir. Reconocemos estas discusiones como parte del tejido de la acción política, las cuales están condicionadas y enmarcadas en el contexto histórico reciente de los últimos diez años. En el apartado que sigue presentamos un análisis de este contexto histórico y luego, en los apartados subsiguientes, un análisis de las interacciones.

## 1.2 Normas jurídicas y legales marco

La norma marco de carácter más general para el Programa de Transición a Gobierno por Comunas es la Constitución de la Ciudad; junto a ella es preciso considerar también las Leyes 1777 y 1925 y otros decretos y resoluciones que constituyen el corpus normativo (en particular la Resolución 248 y los Decretos 350 y 60). Un primer aspecto a destacar cuando se considera el análisis de la normativa marco es que, como todo proceso de sanción legislativa o de normativa jurídico-institucional, dichas expresiones son producto de negociaciones, pujas de sentido y conflictos políticos; elementos que consideramos claves en tanto forman parte de nuestra premisa analítica.

Con respecto a la Constitución de la Ciudad, varias fuentes la señalan como progresista y de avanzada (Cf. Des Plats, G., 2006; Portas, D., 2006; Rabey, M. y Martínez, J. M., 2006); también otros autores destacan que su sanción fue producto de la posibilidad de establecer consenso entre las fuerzas políticas que tenían representantes en la Convención Constituyente por el hecho de que no había ninguna fuerza partidaria que tuviera la mayoría (Cf. Finvarb, F., 2006; Oyhanarte, M., 2006). Este hecho políticamente singular le otorgó a la Convención la posibilidad de generar acuerdo sobre algunas ideas rectoras, tales como el fortalecimiento del sistema republicano, la transparencia, el establecimiento de mecanismos de control adecuados, la promoción de los derechos humanos, y, en lo que interesa particularmente a nuestro trabajo, la participación ciudadana. Uno de los aspectos destacados es que la Constitución define la organización de sus instituciones como democracia participativa (Artículo 1). También, destacan estos autores citados, que las formas de participación democrática se establecen como un abanico de mecanismos que van desde el derecho de acceso a la información, considerado el piso mínimo o básico para la participación, pasando por la consulta popular, hasta el referéndum, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocación de mandato, el Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) y las instancias participativas más directas, tales como el Presupuesto Participativo y el Gobierno por Comunas. Pero, si bien la Constitución se sancionó hace diez años, varios de los dispositivos previstos no se han ejecutado, o, si se han utilizado, su ejercicio ha sido pobre en calidad y cantidad

---

investigadores) producimos también otras interpretaciones. A este proceso Giddens lo denomina de hermenéutica doble.

(Poggiese, H., comunicación personal, noviembre 9, 2006; Rabey, M. y Martínez, J. M., 2006). Éste es el caso concreto del Gobierno por Comunas.

En la búsqueda de la comprensión del contexto político-institucional fue necesario tener en cuenta que la descentralización ha venido requiriendo de dos procesos distintos y complementarios: desconcentración y autonomía política. La desconcentración, en verdad, se empezó a implementar en 1996, cuando la Subsecretaría de Descentralización resolvió crear los Centros de Gestión y Participación (CGP). Con ello se pretendía acercar las reparticiones administrativas al ciudadano, con el fin de simplificar la gestión de los trámites, así como efectivizar la desconcentración de varias actividades del gobierno central. Fue en ese contexto que surgió la propuesta de constituir los Consejos Consultivos Honorarios. Durante el año 2006 los CGP fueron reemplazados por los Centros de Gestión y Participación Comunales (CGPC) para adecuarse a la nueva división territorial establecida en la Ley Orgánica de Comunas 1777/05. Como instancia final del proceso de desconcentración quedó establecida la disolución definitiva de los CGPC<sup>5</sup> una vez que asumieran las primeras Juntas Comunales.

La instancia de autonomía política, sin embargo, terminará de concretarse una vez que se realice el llamado a elecciones para la conformación de las Juntas Comunales. Entre tanto, se había establecido un período de descentralización de funciones del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>, creándose el Ministerio de Descentralización y Gestión Pública de la Ciudad, con el correspondiente proceso de “transición hacia las Comunas”<sup>7</sup>. Desde el punto de vista institucional y administrativo, lo que era una Subsecretaría, dependiente de la Secretaría de Planificación, pasó a rango de Ministerio con la mencionada Ley 1925/06.

Fue a través de la Ley 1777 que se produjo la división de la ciudad en Comunas. La sanción de esta Ley fue una larga pelea política (documentada en los periódicos de circulación masiva). La cantidad de Comunas fue uno de los ejes de discusión, ya que legisladores socialistas pensaban en una Comuna por Barrio de la ciudad (cantidad cercana a 45 ó 50), mientras que otra fuerza, el *macrismo* (seguidores de Macri, jefe del PRO), y sus legisladores, proponían crear solamente ocho comunas. La implementación de 15 Comunas, finalmente, implicó la creación de nuevos espacios de participación y de gobierno (Consejos Consultivos y Juntas Comunales). Éstos cobran importancia porque el razonamiento de muchos fue que si bien las prerrogativas generales de dichos espacios estuvieron definidas en la normativa, su definición final se iría dando a partir de la puesta en marcha de actividades y funciones que antes no existían, pudiendo ajustar estos mecanismos periódicamente a partir de lo que marque la realidad. De hecho, esta situación ha dado lugar a pujas de representación, poder y decisión. Mientras muchos de los participantes del programa de transición identifican que la construcción concreta del órgano de gobierno (en este caso Juntas y Consejos) se dará efectivamente en la lucha específica por el control de esos espacios,

---

<sup>5</sup> “Créanse en el ámbito del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, como Organismos Fuera de Nivel (F/N) bajo su dependencia, quince (15) Centros de Gestión y Participación Comunal cuya delimitación territorial se adecúa a la división territorial establecida por el artículo 5 de la Ley 1777, y a lo detallado en el Anexo que forma parte integrante del presente decreto”. Decreto 816/06. Artículo 1.

Artículo 3 - Los F/N Centros de Gestión y Participación Comunal quedarán disueltos al asumir funciones las primeras Juntas Comunales, en los términos del Título III y el artículo 47 de la Ley 1777.

<sup>6</sup> Función otorgada por Ley 1925/06, también conocida como Ley de Ministerios.

<sup>7</sup> Regido por los Decretos 248/06 y 350/06.

otros actores políticos prefieren no abrir estos campos de práctica social que pueden escaparse de control, al menos en su faz ejecutiva.

Destacamos que algunos autores, como Blutman y Estévez (1996), consignan que en la Ciudad de Buenos Aires la descentralización política no ha sido reclamada por la ciudadanía, como sí ha ocurrido en otros lugares del mundo, sino que ha sido una decisión política a la que se llegó desde la gestión gubernamental. En un estudio exploratorio llevado adelante en un Centro de Gestión y Participación que integra ahora la Comuna 13, los ciudadanos identificaban claramente la descentralización administrativa con los CGP, en principio, la consideraban como algo positivo porque permitía acercar la atención del gobierno a los problemas de los ciudadanos y hacía más ágil el acceso a recursos por parte de los mismos. Sin embargo, este mismo estudio reveló el desconocimiento cabal por parte de los ciudadanos acerca de la descentralización política, del gobierno por Comunas y del tipo de situación institucional que la Constitución había venido a cambiar para la Ciudad (Vaghi, D. C., Murúa, M. A., 2005).

### **1. 3 Programa de Transición**

Como indicamos anteriormente, la transición hacia la desconcentración de funciones del Ejecutivo se propuso durante la gestión Telerman (13 de marzo de 2006 a 10 de diciembre 2007), a través del Programa de Transición a Comunas, alojado en el recientemente creado Ministerio de Descentralización y Gestión. El Programa se diseñó, desde lo que fue comunicado explícitamente por parte del Ministerio, como un mecanismo amplio y abierto, dirigido tanto a vecinos como a organizaciones de todos los barrios de la ciudad. Un ejemplo de que este programa tiene dicho espíritu es que su formato de corte plenario, según los encargados de llevarlo adelante, apela a la participación masiva directa (Subsecretario del Ministerio de Descentralización, entrevista, abril 4 2007). Sin embargo, se constata que el índice de participación directa y de asistencia sostenida fue extremadamente bajo. Como ejemplo, en una Comuna de aproximadamente 250.000 habitantes, se inscribieron y comenzaron participando cerca 250 personas a título de vecinos individuales y hasta 500 representantes de organizaciones barriales, pero solamente 20 a 30 (entre vecinos e instituciones representadas) sostuvieron su participación en el transcurso de los ocho meses que incluye esta investigación<sup>8</sup>. En algunos casos se han dado reuniones con solamente 9 vecinos y 4 funcionarios o técnicos gubernamentales. Esta pauta se reproduce en las Comunas de toda la ciudad. Incluso, representantes del Ministerio indicaron que estas cifras (250:250.000 en una de las Comunas) eran las mejores, es decir, que en todas las otras comunas la convocatoria fue peor con respecto a la cantidad de asistentes. Esta situación repite una anterior, relevada para otro proceso participativo convocado por el mismo estado porteño<sup>9</sup>: los Consejos Consultivos Honorarios, órganos de acompañamiento y contralores de los Centros de Gestión y Participación durante el gobierno anterior en la ciudad,<sup>10</sup> donde mermó también la participación considerablemente en el tiempo y la convocatoria inicial tampoco fue muy alta ni representativa con relación a la cantidad de población. De estos datos no se erige como conclusión que “a la gente no le interesa participar”, como se sugiere a veces. Más bien podría pensarse que en el caso del Programa de Transición, como es una forma provisional de gobierno, muchas personas se reservan su participación hasta

---

<sup>8</sup> Según análisis de registros de asistencia llevados a cabo por las Comunas y de entrevistas a funcionarios de gobierno.

<sup>9</sup> “Porteño” hace referencia a la ciudad de Buenos Aires

<sup>10</sup> Los Centros de Gestión y Participación, como se detalló, son instancias que se crearon en el año 1996 apuntando a la desconcentración administrativa del gobierno de la ciudad.



que se haga más claro cómo será el gobierno comunal efectivamente. De hecho, muchas organizaciones parroquiales que participaron en las primeras dos reuniones del espacio de participación consignado a las organizaciones denominado Foros Asociativos Barriales (FAB), y que expresaron su interés en que estos espacios tomaran como eje de acción la resolución de la problemática social, dejaron de participar al darse cuenta de que estos espacios no podían tratar problemáticas como “la gente que vive en la calle, el trabajo infantil, la dificultad de reinserción laboral en adultos mayores”, entre otras, ni podían decidir nada en concreto. En esta interpretación se supone que la participación masiva se producirá una vez que se haga efectiva, en su forma final, la transición al gobierno por Comunas. Pero es relevante apuntar otra interpretación que surge de analizar lo que muchos participantes sostuvieron en entrevistas realizadas por nosotros: dado que este es un proceso que lleva ya diez años, muchos vecinos potencialmente interesados en participar fueron desistiendo de acudir a las convocatorias porque interpretan que cuando se los convoca a participar “no pasa nada”. Esta otra explicación parecería apuntar a un conflicto latente, y sostendría como hipótesis que la participación no aumentará; de fondo, esta interpretación apunta a poner de relieve que están en juego las respuestas a preguntas tales como: ¿quién tiene, efectivamente, poder de decidir y sobre qué cosas? ¿Qué quiere decir participar en el gobierno comunal?

Un análisis de los temas tratados y las decisiones efectivamente tomadas durante las reuniones de vecinos y organizaciones, llevadas a cabo durante esta etapa de transición, pone en evidencia la notoria repetición de ejes de discusión antiguos, que no fueron saldados al sancionarse la Ley de Comunas. Además, las decisiones que sí son tomadas remiten únicamente a aspectos de procedimiento. Por ejemplo, qué quórum hace falta para que las reuniones convocadas se consideren válidas; quiénes pueden votar en esas reuniones; posibilidad de unir a vecinos y organizaciones en un único espacio o de definir un calendario de reuniones con anticipación, etc. Decisiones que, por añadidura, fueron siempre puestas en suspenso por los propios representantes del gobierno en los espacios de participación —los así llamados “facilitadores”—, aduciendo que estas cuestiones ya estaban definidas en los Reglamentos y Decretos correspondientes.<sup>11</sup>

Además de la imposibilidad concreta de decisión en estos espacios, hemos identificado otros motivos que explican la poca convocatoria inicial y el alto desgranamiento posterior:

- a) Una campaña publicitaria con información pobre y confusa sobre el tema comunas.
- b) La designación como facilitadores, en algunas Comunas, de jóvenes militantes socialistas sin ninguna experiencia en la coordinación de grupos y con cierta soberbia que no facilitaba los debates.
- c) Dispositivos espaciales inadecuados para la participación de grandes grupos de personas.
- d) Conflictos históricos entre distintas organizaciones vecinales que emergían en las reuniones y espantaban a vecinos no informados.
- e) El incumplimiento por parte de los facilitadores en la elaboración y difusión de las actas de las reuniones en tiempo y forma, lo que impedía a los vecinos que no asistían a una reunión ponerse al tanto de lo tratado en ella, implicando esta situación una pérdida de tiempo en la siguiente reunión.

---

<sup>11</sup> Cf. Registros de observación tomados por nuestro equipo entre noviembre 2006-junio 2007 como parte de la presente investigación. Los registros se tomaron en forma manuscrita y algunos de ellos, apoyados también por audio y video grabaciones. Luego se transcribieron en documentos de Word.

- f) La ausencia de algún dispositivo informativo básico para los nuevos vecinos que se integraban a los espacios y que desconocían cómo funcionaba el sistema y cuáles eran las atribuciones de los mismos.
- g) El ocultamiento de los listados de vecinos inscritos, lo que impidió una comunicación más horizontal entre vecinos y organizaciones.
- h) El cambio constante en las fechas de las reuniones y la suspensión sorpresiva de las mismas.
- i) La imposibilidad de fijar fechas de reunión con autonomía.
- j) Las distancias existentes entre el lugar de reunión (los CGPC) y los barrios más periféricos de cada Comuna, lo que en algunas Comunas se ve aún más dificultado por la falta de medios de locomoción que comuniquen a los distintos barrios entre sí debido a la disposición de los transportes públicos hacia el centro administrativo de la ciudad<sup>12</sup>.

Como ya se mencionó, el GCBA, a través del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, organizó el Programa de Transición, a través del cual implementó espacios de participación ciudadana para abrir canales de participación ciudadana institucionales durante el proceso de Transición hacia las Comunas. Estos espacios son, por un lado, los Foros Asociativos Barriales en los que pueden participar ONG, Asociaciones, Partidos políticos e Instituciones de los distintos barrios; y, por otro lado, los Espacios de Participación Vecinal, integrados por todos los vecinos y vecinas que no representen ONG y que quieran participar individualmente. Se destaca que por este diseño institucional, varios dirigentes y representantes de organizaciones y asociaciones participan de ambos ámbitos, aunque lo contrario no se verificó como cierto, es decir, los vecinos no participaron de las reuniones de Foros de organizaciones. En una reunión que nuestro equipo documentó en la Comuna 13, una representante de una institución barrial, por ejemplo, se defendió del cuestionamiento directo sobre su participación en ambos espacios diciendo: “en este espacio participo como vecina, no como representante de mi institución”. En otra reunión de vecinos (EPV) cuando una participante expresó su interés en acudir a las reuniones de Foros, el facilitador del Ministerio le dijo específicamente que él no la iba a dejar participar de esa instancia (registros de campo manuscritos y luego tipeados por Heras y Burin, Comuna 13, lapso noviembre 23, 2006-junio 14, 2007)

Cuando implementó el Programa de Transición, el GCBA no reconoció formalmente la existencia de formas y espacios que los vecinos y las organizaciones habían constituido e impulsado durante aproximadamente diez años, en diferentes configuraciones. Por ejemplo, los Consejos Consultivos Honorarios de los CGP, o los Proto Consejos Consultivos, ámbitos impulsados por “Vecinos del Encuentro”<sup>13</sup> con el aval del Ministerio. Dada esta situación, se produjo una negociación por la cual se aseguró, por ejemplo, a la Organización Vecinos del Encuentro algunos cargos formales rentados (como Delegados del Ministerio en cada Comuna). Este proceso llevó a un conflicto dentro de dicha agrupación, ya que muchos pensaron que por medio de esta maniobra se lograría romper la asociación de vecinos y cooptar a algunos de sus miembros, desconociendo además que se había insistido en formar los Proto Consejos Consultivos a modo de empujar la transición y de reconocerlos como los Consejos formales cuando se produjeran las elecciones (notas tomadas en

---

<sup>12</sup> Este listado de motivos fue validado con participantes de la Comuna 13 quienes indicaron que todos los ítems listados contribuyen a las dificultades de participación.

<sup>13</sup> Agrupación de vecinos de distintos barrios que impulsó la implementación de las comunas. El 8 de abril del 2006 realizaron una reunión para apoyar el sostenimiento de los ProtoConsejos. Los Vecinos del Encuentro son uno de los varios grupos que se reúnen en forma autogestiva para trabajar sobre la transición a Comunas.

reuniones de Vecinos del Encuentro, octubre 23, noviembre 11, noviembre 20 y noviembre 30 2006, y en reuniones de los Espacios de Participación Vecinal y Foros Asociativos Barriales de la Comuna 13, por ejemplo, marzo 13 2007). Si bien al principio el Ministerio pareció apoyar las asociaciones civiles ya organizadas, es decir, los Consejos Honorarios y Proto Consejos, una vez consolidado en el ejercicio de su cargo, el Ministro los desconoció y decidió que los Foros Asociativos Barriales y los Espacios de Participación Vecinal serían “las únicas [instancias] institucionalmente reconocidas en el marco del Programa de Transición a las Comunas que enviarán un representante a la Mesa Cogestiva para la Transición que se constituirá en cada CGPC” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2007).<sup>14</sup>

Estas Mesas nunca llegaron a conformarse, si bien en un momento, durante el mes de mayo de 2007 y a un mes de las elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad, el Ministerio informó, a través de los facilitadores de las reuniones que en la siguiente reunión debían elegirse los delegados de los EPV y de los FAB a la Mesa. Los participantes en varias Comunas se negaron, ya que pensaban que esta elección de representantes era prematura y estaba condicionada por el clima electoral a nivel de la Ciudad. En la Comuna 13 sucedió esto, caso similar a lo que ocurrió en varias otras más, no así, por ejemplo, en la 4, donde se llevó adelante la elección del representante. Otro aspecto que surgió de nuestro análisis fue que la nueva división territorial implicó la ruptura de redes institucionales barriales que venían funcionando en algunos CGP (como, el 14/14Oeste), de modo que algunas organizaciones barriales debieron reinsertarse y comenzar a participar y relacionarse en los ámbitos participativos de otra jurisdicción.

Estas formas de ejercer el poder por parte del Ministerio se contradicen explícitamente con el espíritu y la metodología anunciadas por este mismo órgano de gobierno para liderar la transición, ya que, como vemos, se ha constituido en juez acerca de qué instancias asumirían legalidad (es decir, ninguna instancia previa a la conformación de Foros y Espacios tendría legalidad reconocida aunque pudieran tener legitimidad) y en juez acerca de dónde pueden participar los interesados. Por ejemplo, un vecino no puede participar de las reuniones de organizaciones pero los representantes de organizaciones sí de las reuniones de vecinos, o una organización solamente puede participar si al menos diez de sus integrantes viven en el territorio comunal, lo que debe demostrarse presentando en las oficinas del Ministerio de Descentralización —y no en el CGPC— una planilla con 10 firmas y 10 fotocopias de documentos de identidad que tengan su domicilio legal constituido en el territorio comunal..

Este tipo de situaciones y tensiones parecen desprenderse de un proceso más amplio: más allá de haberse alcanzado en la historia reciente consensos políticos expresados en acciones político-administrativas concretas, como la promulgación de la Constitución de Buenos Aires y de la Ley Orgánica de Comunas, esto parece haberse realizado a costa de dejar poco definidos muchos de los aspectos de su aplicación, incluso con contradicciones difíciles de creer, a menos que se interprete que esos fueron los mejores consensos a los que pudo llegarse, y que profundizar en niveles más específicos de la normativa implicaba una pelea política imposible de ser saldada en cada uno de

---

<sup>14</sup>(Cursivas agregadas). Según Julián D’Angelo, subsecretario del Ministerio de de Gestión y Descentralización, la mesa cogestiva es la mesa que va a coordinar todo el proceso participativo en las comunas y va a implementar a escala local las políticas que se definan en el ministerio, en cuanto a la transición hacia las comunas. Cada comuna contará con una mesa cogestiva, la cual está integrada por cuatro miembros: un representante de los vecinos votado en los EPV, uno de las organizaciones votado en los FAB, uno de los trabajadores organizados en los sindicatos de empleados públicos de la ciudad y otro del gobierno. (Comunicación personal, abril, 4, 2007).

esos momentos. Son ejemplos de esto las formas que debe asumir la transición al gobierno por Comunas, o la falta de definición sobre la manera en que las instancias de participación durante la transición se sintetizarán en los futuros Consejos Consultivos (CC), o las interpretaciones acerca de cómo será la participación vecinal y de organizaciones en los mismos. Con respecto a este último aspecto, si hasta ahora tanto las organizaciones como los que participan de forma individual parecerían estar en condiciones de igualdad, tal equilibrio se desdibuja en la definición de los futuros CC, según el artículo 34 de la Ley 1777,

“el CC está 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. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, las normas de funcionamiento interno de cada CC deben garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la Comuna a participar en forma individual de las actividades del mismo”.

En consecuencia, son las organizaciones las que conforman los CC y no los vecinos, ya que éstos sólo tienen derecho a “participar de las actividades”<sup>15</sup> y no queda definido si tendrán o no derecho al voto. Seguramente esto abrirá campos de conflicto y tensión en tanto no se aclare la interpretación de la norma, situación que ya se ha prefigurado en los espacios del Programa de Transición (Heras, A. I. y Burin, D., 2006, noviembre-2007, junio).

A estas cuestiones de indefinición pueden sumarse dos aspectos que han sido ampliamente discutidos por los actores de la sociedad civil que vienen siendo parte del proceso de transición: uno es el desequilibrio que puede establecerse entre los vecinos y los partidos políticos, dado que éstos están habilitados para integrar tanto las Juntas Comunales como los CC. Algunos analistas destacan que esto es incorrecto, ya que precisamente el Consejo Consultivo debería tener carácter vecinal, social y comunal; es decir, ser el órgano donde estén representados los vecinos sin mediación del sistema político. Desde el punto de vista de Poggiese, los partidos políticos tendrán doble representación: en la Junta Comunal y en el CC. El segundo aspecto es la inquietud acerca de cuánto podrán ensancharse los espacios de participación para nuevas organizaciones o individuos que hasta ahora no se han sumado al proceso pero que quisieran hacerlo en un futuro. Hasta ahora el Gobierno ha dado señales de querer acotar la participación estableciendo una serie de requisitos formales para la inscripción en las instancias de participación, a través de una serie de mecanismos como los ya citados. Un dato histórico de relevancia es que, desde la sanción de la Constitución de la Ciudad, hubo importantes cambios políticos en el poder ejecutivo: en diciembre de 1999 De la Rúa renunció a su Jefatura de Gobierno antes del término de su mandato para postularse a la candidatura presidencial; en marzo del 2006, Ibarra fue destituido por juicio político y reemplazado por el Vice Jefe de Gobierno (Telerman) y el 2007, año de la transición a las Comunas, está teñido por campañas electorales. Estas situaciones generan también cambios en las orientaciones del gobierno y, por tanto, el proceso de descentralización de la ciudad se ve evidentemente afectado por este mapa político más general.

#### **1. 4 Factores que se identifican en disputa**

---

<sup>15</sup> Ley Orgánica de Comunas, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 1 de setiembre de 2005, art. 34, cap. 1 del Título IV,

Así, a partir de lo desarrollado hasta aquí como análisis del proceso político, normativo y administrativo, podemos identificar factores sobre los que se construyen parte de las disputas políticas que luego, en las interacciones entre participantes de los Foros Barriales y Espacios Vecinales, se tornan evidentes. Éstos son:

- a) Límites espaciales de las Comunas (o territoriales, al decir de algunos) y, vinculado con este aspecto, cantidad de Comunas en la Ciudad.
- b) Equilibrio entre cantidad de personas que integran cada Comuna, necesidades y presupuesto que cada Comuna tendrá para su gestión.
- c) Conformación específica de las Juntas Comunales y Consejos Consultivos. Quiénes y en carácter de qué las integrarían, mecanismos de transferencia de bienes de los CGPC a las Juntas, etc.
- d) Atribuciones específicas de las Juntas. Tanto en relación con las otras Juntas Comunales como en relación a otros ámbitos del gobierno central de la Ciudad o al gobierno nacional.
- e) Forma en que las Juntas serán elegidas. Mecanismos de elección de representantes y posibilidad de constituir partidos vecinales dentro del ámbito comunal.
- f) Rol de los participantes en los órganos de contralor de las Juntas.
- g) Relación de la historia de diez años de participación de algunos vecinos e instituciones con la participación de vecinos y organizaciones que pretendan integrarse cuando comience formalmente a funcionar la Junta y el Consejo en cada Comuna.
- h) Relación de los partidos políticos con dichas Juntas.

Nuestro análisis indica que estos ejes fueron los que establecieron las diferencias entre las propuestas de proyectos de ley en su momento. Finalmente, como ya se señaló, se aprobó en la Legislatura la que hoy se conoce como Ley 1777. La disputa por la Ley también estuvo teñida por un enfrentamiento entre lo que en ese momento era un sector del Poder Legislativo (que luego asumió el control del Ministerio de Gestión y Descentralización, encabezado por el entonces legislador Roy Cortina, del Partido Socialista) y el entonces responsable del Poder Ejecutivo Aníbal Ibarra, ya que éstos tuvieron posiciones diferenciadas que, también, al decir de varios participantes directos, suscitaron el alineamiento de los participantes en una u otra postura. Un sector de dichos participantes reconoció esa disputa entre el Legislativo y el Ejecutivo explícitamente, y la identificó como debilitadora del poder de decisión de los vecinos participantes, por lo que se decidió conformar orgánicamente un espacio de intercambio para asumir posiciones que, en ese momento, se dijo serían independientes de la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este espacio se auto denominó Vecinos del Encuentro y ha tenido una convocatoria sostenida durante varios años. Sin embargo, esto no evitó que se produjeran diferencias en su seno, varias de ellas precisamente porque algunos de los miembros, al ser militantes de partidos políticos, asumieron, a los ojos de otros participantes, posiciones fundadas en esa pertenencia, actitud que se había dicho explícitamente debería quedar por fuera de ese espacio. Dichas diferencias llevaron a miembros de Vecinos del Encuentro a formar otros grupos, intentando articular visiones alternativas (Ciudadanos Grupo Uno; NuBelCo; entre otros). Estos grupos conviven hoy en una escena política que ha cambiado y continúa cambiando vertiginosamente, tanto por motivos político administrativos (en dos años se produjeron dos cambios de Jefe de Gobierno de la Ciudad<sup>16</sup>), como debido a las decisiones tomadas por parte de quienes van ocupando la escena política en los diferentes cargos

---

<sup>16</sup> Uno por destitución de Aníbal Ibarra, en marzo del 2006, y el otro por elecciones que, realizadas en junio del 2007, establecen el cambio de gestión para diciembre del mismo año.

del poder legislativo o ejecutivo, las cuales están relacionadas con los equilibrios de poder (reales y percibidos)<sup>17</sup>.

Una vez sancionada la Ley 1777 surgen una serie de cuestiones acerca de su implementación, ya que por un lado, hay cuestiones que no están claras en la misma normativa, como qué tipo de representatividad tienen los vecinos en relación a las organizaciones, o por qué los partidos políticos son considerados también organizaciones de la sociedad civil; y, por otro lado, existen algunas contradicciones entre dicha Ley y la Constitución, por ejemplo, en la definición de participación directa o mediada, es decir, representativa.

El fondo de estas cuestiones se puede resumir a través de algunos interrogantes que nosotros interpretamos están en juego: ¿Quiénes están legítimamente reconocidos como miembros de las Juntas y de los Consejos Consultivos? ¿Hasta qué punto las recomendaciones o propuestas de los Consejos Consultivos serán vinculantes a la hora de la toma de decisiones por parte de las Juntas, integradas por representantes de los partidos políticos elegidos por voto? ¿Son los Consejos Consultivos órganos de democracia directa donde pueden participar los vecinos a título individual, o de democracia representativa, limitando la participación a “representantes de organizaciones y partidos políticos”? ¿Qué vinculación tiene el llamado Programa de Transición al Gobierno Comunal con lo que sucederá luego de las elecciones de Junta? ¿Qué sucederá, además, con dicho Programa de Transición cuando cambie en diciembre del 2007 la gestión de la Ciudad de Buenos Aires, al asumir otro partido político en el gobierno? Se ha identificado además en nuestro análisis que estos aspectos se habían venido planteando en el período de discusión por la sanción de la Ley y se continúan planteando con la Ley ya sancionada y el Programa de Transición en marcha. Estos aspectos, además, aparecen en la documentación de las interacciones que hemos realizado a través de observaciones participantes y no participantes, que presentamos en las secciones a continuación.

## **2. Procedimientos técnico-metodológicos y marco analítico**

### **2.1 Construcción del corpus de datos y procedimientos técnico- analíticos**

La investigación partió de realizar una reconstrucción de los diez años (1996-2005) que mediaron entre la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la sanción de la Ley 1777, por considerárselo un período relevante para la comprensión del Programa de Transición, el cual tuvo lugar entre los meses de noviembre de 2006 a junio de 2007 y es el objeto específico de nuestro análisis en esta sección.

La reconstrucción de los diez años anteriores al Programa se realizó a través del análisis de fuentes diversas, tanto primarias, entre las que destacamos la observación directa de diferentes ámbitos de participación multiactoral y entrevistas exploratorias y en profundidad a personas participantes de dichos espacios; así como fuentes secundarias, tales como artículos periodísticos, corpus normativo

---

<sup>17</sup> Así, una vez que el *macrismo* ganó las elecciones en junio de 2007, la bancada macrista —en particular el Legislador Herrera Bravo, que preside desde su formación la Comisión Bipartita de legisladores y vecinos para el Seguimiento y Control al proceso de transición al gobierno por Comunas— ha vuelto a poner en discusión el número de Comunas, la conformación de las Juntas Comunales de 7 miembros y, en la sesión del 16 de agosto de 2007, se han abstenido de votar la fecha de elecciones de las Juntas Comunales alegando que no está completado el proceso de transición.

folletos, boletines, anuncios y pronunciamientos elaborados por diversas organizaciones sociales y el GCBA; entre otros.

A partir del análisis de este cuerpo de fuentes, nos centramos luego en documentar y analizar el Período de Transición a Comunas<sup>18</sup>, definido, por parte del Gobierno, como el lapso que va desde la sanción de la Ley 1777 hasta la asunción de las Juntas Comunales<sup>19</sup>. Este período, que se suponía debía terminar en diciembre de 2006 y luego se prorrogó hasta mayo de 2007, aún no ha terminado. Para este artículo, hemos definido un corte temporal analítico entre noviembre de 2006 y junio de 2007 ya que en esos meses se llevaron adelante los FAB y EPV convocados por el estado, el cual, no obstante, dejó de convocarlos sin ninguna razón explícita luego de la derrota electoral del partido de turno. Hemos realizado observaciones, registros y análisis de las interacciones ocurridas en dichas instancias de participación, considerando específicamente su desarrollo en las Comunas 4 y 13, y tomando en cuenta para ello el contexto histórico más amplio de diez años (1996-2007)<sup>20</sup>. La Comuna 13 está integrada por los barrios de Belgrano, Colegiales y Núñez y se ubica al norte de la Ciudad. Sus datos sociodemográficos indican que el nivel de educación formal, cobertura de salud y acceso a trabajo de su población, en promedio, es mucho más alto que el de la Comuna 4, ubicada al sur de la Ciudad de Buenos Aires, e integrada por los barrios de La Boca, Barracas, Nueva Pompeya y Parque Patricios (Cf. De Bono, 2006).

Nuestros procesos de análisis comienzan en el mismo momento de registro, siguiendo la tradición etnográfica que propone Rockwell (1987). Las notas de las observaciones a las reuniones que analizamos fueron tomadas en forma manuscrita por los autores de este escrito, en el transcurso de las mismas, realizando tanto observación participante como observación no participante. Dichas notas fueron pasadas a formato digital, archivadas y catalogadas con el fin de construir análisis e interpretaciones, y tener de esa forma la posibilidad de volver sobre ellas las veces que sea necesario. Estos archivos han servido a varios propósitos entre los que destacamos el hecho de compartir con los participantes de los momentos relevados las notas que se hacen luego de la observación<sup>21</sup>. Así mismo, los tres autores hemos realizado entrevistas a actores participantes del proceso documentado, con el fin de yuxtaponer sus percepciones acerca del mismo, a nuestras observaciones<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> El Período de Transición fue fijado por el Ministerio de Descentralización con los decretos 350 y 248.

<sup>19</sup> Algunos sectores políticos hacen una interpretación diferente de la Constitución y plantean que el Período de Transición debe encontrarse absolutamente completado al momento del llamado a elecciones. Este argumento ha sido utilizado por la bancada macrista para abstenerse en la votación de la fecha de elecciones de las Juntas Comunales argumentando que aún no se había completado dicho proceso y que por lo tanto no podía llamarse a elecciones.

<sup>20</sup> Para un detalle completo de las fuentes que tomamos, véase Anexo Etapas: Catalogación Etapas, Fechas, Situación Documentada y Formato. Cabe anotar que existen otras fuentes que, si bien se manejan como parte del Archivo de Datos, no se han utilizado en forma relevante para este análisis, siendo ello de utilidad tanto a nosotros como investigadores como a ellos como participantes.

<sup>21</sup> Muchos de los registros se difundieron a través de correo electrónico a los participantes de las situaciones documentadas, a partir de lo cual hemos recibido comentarios u observaciones sobre lo relevado.

<sup>22</sup> Hemos contado con la colaboración de otras personas de nuestro equipo en algunas secuencias del trabajo para catalogar, archivar, desgrabar, corregir escritos, videofilmar y organizar secuencias necesarias en los distintos pasos de análisis. Agradecemos por ello a Fernando Antonietta, María Eva Cangiani, Ariel Fidanza, Miguel Murúa y, en especial, a Laura Palomino.

## 2. 2 Marco analítico-conceptual y procedimientos metodológicos asociados

El análisis realizado es un proceso iterativo. Hemos combinado la generación de datos con su descripción e interpretación constantes, de modo que las categorías que empleamos las hemos construido en distintos momentos de la investigación (Cf. Constan, M., 1992), combinando el proceso inductivo y el proceso deductivo de forma complementaria (Cf. Erickson, F., 2004). Para ello realizamos de manera continua una lectura y relectura de la información generada; y generamos emergentes analíticos para construir interpretaciones de situaciones que nos permitan construir un concepto analítico (forma inductiva de trabajar con los datos). Simultáneamente, como proceso deductivo, tomamos en cuenta el marco y las preguntas de investigación y buscamos, en los datos generados, respuestas a éstas, precisamente porque teníamos interrogantes de investigación formulados, y partíamos de un enfoque teórico conceptual definido. Por estos procedimientos analíticos buscamos una aproximación a la producción de la participación, a partir del encuentro e intercambio entre los actores involucrados, considerando tanto la incidencia que ella pueda ejercer en los sujetos y en el contexto así como, en sentido contrario, la incidencia que un contexto específico y sujetos específicos puedan ejercer sobre ella. Así, la pregunta general que articula el análisis presentado es: al momento de participar ¿quién toma qué decisiones, cómo y por qué? Partimos entonces por definir la participación política y social como “una relación y una práctica que se produce en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos” (Rosenfeld, M., 2005, p. 11).

Otros procedimientos analíticos realizados fueron:

- a) la formulación de preguntas específicas analíticas que surgen del análisis inductivo, como por ejemplo: ¿quiénes son los participantes de las situaciones estudiadas? ¿qué tipo de comunidad de habla se construye en cada uno de estos espacios? ¿qué otras comunidades de habla conviven con las creadas en interacción porque son portadas por los participantes como parte de sus acervos de participación (política, profesional, personal, social, etc.)?
- b) el análisis de las redes de sentido que construyen los participantes, de formas implícitas y explícitas, a través de la reconstrucción de las interacciones en los encuentros observados y en las entrevistas desarrolladas con nosotros (Cf. Geertz, C. 1973);
- d) la puesta en contexto de las situaciones analizadas a través del procedimiento de análisis de la identificación de capas de contexto (Cf. K. Watson-Gegeo, 1992).

Para estos procedimientos de análisis nos apoyamos en la combinación de tres supuestos. Primero, que las interacciones cara a cara de los participantes que están ahí-en-ese-momento y lugar, y las percepciones sobre dichas interacciones, fundan lo que se constituye, en este caso, como *política*, la cual a su vez, se rige, pero de formas indeterminadas, por decisiones e interacciones que suceden en otros espacios y momentos (Bourdieu, P. 1993). Es decir, entendemos que en el campo de la construcción discursiva cara a cara reside una parte de lo que constituye la acción política. Segundo, que identificar y analizar comunidades de habla (Cf. Hymes, D., 1974, Mandoki, K., 2006a; 2006b) es una forma de avanzar en el conocimiento de los actores y pautas culturalmente situadas, analizando las formas y contenidos del lenguaje, tales como uso del léxico, entonación, prosodia, ritmo, así como también las pautas paralingüísticas que, en nuestro caso, consideramos parte constitutiva del mismo lenguaje puesto que generan el significado y la interpretación del mismo por parte de sus participantes (Cf. Mandoki, K., 2006a; 2006b; Tannen, D., 1989). Tercero, que para describir y analizar las formas de asumir la participación es útil tomar en cuenta la posición y el posicionamiento de cada uno de los participantes que interactúan (Cf. Heras, A. I., 1995; 1993), considerando que, desde el punto de vista institucional, la posición con respecto a la



organización puede ser la misma, por ejemplo, vecinos participantes, pero que la forma concreta de asumir esa posición se realiza en una cantidad innumerable de posicionamientos específicos que se dan al actuar con otros actores (otros vecinos, representantes de diversas organizaciones, el facilitador ministerial, el Director del CGPC por ejemplo) y con otros recursos (documentos, leyes, normativas, procedimientos, etc.). Resulta necesario explicitar que mientras la posición remite al rol determinado institucionalmente, el posicionamiento se construye y se asume en la práctica social, en forma concreta y/o a través del tiempo, desafiando y negociando posiciones. En este sentido, una dimensión que cabe destacar es el *carácter diacrónico del análisis*. El análisis que presentamos es diacrónico en tanto las interpretaciones realizadas se logran gracias a una mirada de “lo recurrente” en el tiempo en forma sucesiva; es decir que adquieren sentido y mayor fuerza en perspectiva, tanto a lo largo de una misma reunión, como a lo largo de las sucesivas reuniones documentadas.

### **3. Presentación del análisis de interacciones**

#### **3.1 Descripción de los espacios documentados**

En las comunas 13 y 4 se llevaron a cabo los Foros Asociativos Barriales y los Espacios de Participación Vecinal. En cada uno de esos espacios convocados por el estado se realizaron, además, dos tipos de reuniones con diferente metodología cada una: las reuniones de plenario y las reuniones de comisión. En ambas Comunas, los plenarios siempre fueron coordinados por un facilitador designado desde el Ministerio de Descentralización. En la Comuna 4, desde las primeras reuniones en noviembre del 2006 hasta las reuniones del 19 y 20 de abril del 2007, este facilitador fue el Subsecretario de Participación Ciudadana de este Ministerio. Una fuente del mismo Ministerio nos indicó que en la Comuna 4 se esperaban muchas dificultades y que por eso, quien coordinara dichas reuniones, tenía que tener la suficiente experiencia como para poder hacerlo. En la Comuna 13 en cambio, el facilitador fue una persona muy joven quien, si bien adujo amplia experiencia en política, también indicó su falta de experiencia en coordinar reuniones. Esto se tradujo a su vez en el comentario, por su parte, de que en esta Comuna había condiciones de posibilidad tales que era más fácil coordinar estas reuniones por el perfil de los participantes. En Comuna 4, a partir de las séptimas reuniones (3 y 4 de mayo) sin embargo, el coordinador fue reemplazado por otro funcionario del mismo Ministerio. Nuestras observaciones nos indicaron que este cambio de coordinador tuvo que ver con el proceso de elecciones a Jefe de Gobierno en el cual el Subsecretario del Ministerio tuvo participación activa.

Por otro lado, las reuniones de comisión en Comuna 4 han sido coordinadas por los propios vecinos según se declara, en son de *igualdad*. En Comuna 13, no obstante, esto no sucedió así: las reuniones de las tres Comisiones fueron coordinadas en cada caso, por representantes del estado. En ambas comunas, si bien se ha expresado en forma explícita que las reuniones de Comisión se dan entre vecinos con los mismos derechos y obligaciones, existen vecinos que participan más que otros y vecinos a los que algunos otros no dejan participar, evidenciándose de ese modo relaciones de desigualdad respecto a la participación.

La disposición y uso del espacio varía según el tipo de reunión y Comuna. En la Comuna 4, durante las reuniones de comisión, los participantes se ubican en círculo de forma que puedan verse unos a otros; en las reuniones de plenario los participantes están sentados en sillas dispuestas en filas, una detrás de la otra, todas de cara hacia una misma dirección: la mesa desde la cual el facilitador dirige

la reunión y se encarga de dar la palabra a quienes quieren hablar. En Comuna 13 la disposición, salvo durante la primera reunión de plenario, fue siempre en círculo, de forma tal que todos podían ver los rostros y cuerpos de todos. Cabe señalar que en la primera reunión de plenario de la Comuna 13 un participante hizo explícito que no le parecía adecuado mantener reuniones con un escritorio delante y una fila de sillas donde, en definitiva, lo que se veían era, a lo sumo, nuca... (Cf. Anexo Diagramas).

### 3. 2 Análisis de pautas discursivas

Para la presentación de los datos reproduciremos fragmentos de registros de observación que nos permiten discutir nuestras interpretaciones. A fin de poder referenciar intervenciones específicas en una misma secuencia, decidimos en algunos casos, separar los párrafos en líneas y numerar cada una de ellas (la numeración responde a fines exclusivos de la exposición del análisis realizado). En ningún caso los nombres que se consignan son los reales sino pseudónimos. En el caso de los funcionarios del gobierno se los suele nombrar por sus posiciones institucionales, incluyendo el dato cuando ocupan más de una. Hemos diferenciado los Plenarios y las reuniones de Comisión tomando el punto de vista del análisis de las pautas discursivas, identificando cuáles son específicas de cada uno de estos espacios, considerando que en ambos se fueron construyendo comunidades de habla. En ambas Comunas identificamos algunas pautas comunes a los plenarios. Se enumeran a continuación:

*Dar y tomar la palabra.* En ambas Comunas, la palabra no se puede dar o tomar por propia voluntad sino que es el facilitador del Ministerio el encargado de darla y administrarla. Esta forma organizativa, a la que los facilitadores ministeriales de las Comunas 4 y 13 se refirieron continuamente como “la metodología”, es común a la mayoría de Comunas en el proceso de transición, expresándose así una situación de liderazgo totémico o paternal (Freud, S., 1974), frente a la posibilidad de un patrón horizontal que tienda hacia la autogestión (Castoriadis, C., 2004).

*Situaciones de tensión. ¿Forma específica del discurso político?* Se presentaban a nuestras observaciones con gritos, pautas rítmicas cercanas al *stacatto* para producir énfasis, dinámica de la voz (tonalidades fuertes y débiles), y con gestualidad facial *ad hoc* (apertura de los ojos mayor de lo normal, elevación de cejas, tensión de la cara, etc.). Estas formas discursivas pertenecen a formas de interacción política que podemos definir como disputas por tomas de decisión, de sentido y de control del poder. Estas pautas, sin embargo, no son aceptadas por todos los participantes, lo que de hecho derivó en el abandono del espacio por varios de ellos, ajenos a la actividad política.

*Contradicciones.* Lo que en lenguaje coloquial suele llamarse doble discurso (que alude a la contradicción formal de alegar al mismo tiempo *afirmaciones* contradictorias) es una pauta discursiva validada para el discurso político, dado que, en política, puede ser necesario sostener una negociación o una contienda verbal afirmando contradicciones. Si bien no podemos caracterizar a ésta como una pauta de todos los que participan en la acción política, sí es una pauta reconocida (y muchas veces criticada, pero no por ello menos usada).

*Diálogo.* Pauta que consiste en realizar intervenciones de forma que se establezca un diálogo con intervenciones anteriores. Aunque esta pauta era corrientemente desalentada, se encuentra permanentemente documentada en nuestras notas.

*Ironía y sarcasmo.* Referencias entre los participantes o entre situaciones aludidas en los discursos.

*Disputa abierta.* Situaciones de interacción donde se pone de relieve el desacuerdo y se elaboran argumentos para realizar un ataque a una posición tomada por otro participante, utilizando agravios o descalificaciones fuertes.

*Gestualidad facial.* Son formas discursivas de la cara que se manifiestan sobre todo asociadas a las cejas, la mirada y la apertura del globo ocular, cuyo contenido aparece asociado a dar énfasis.

*Uso de la proxemia y la kinesia en la forma discursiva.* Se refiere al uso del cuerpo para enunciar algo, por ejemplo, pararse para dar énfasis, darse vuelta y retirarse para enunciar enojo; pararse cerca de otro interlocutor ora para expresar alianza, ora para expresar desacuerdo; etc.

Como vemos, estas formas de habla se distinguen de cualquier otro contexto interactivo, ya que no se encuentran presentes y no se reconocen como válidas, por ejemplo, en aulas de escuelas, reuniones de colegas de trabajo (a no ser que haya una pelea abierta por algún motivo), conversaciones de familias extensas, etc. Lo que permiten sostener estas pautas discursivas, a nuestro entender, es lo que propusimos como definición de la política y de este proceso político en particular: la discusión y disputa por tomas de decisiones, por el control del poder y por quiénes son legítimos participantes y por qué razón.

Otros aspectos relevados en plenarios, que formaron parte de las comisiones de trabajo, lo constituyen las traslaciones realizadas a estos espacios de rasgos típicos de comunidades de habla a las que pertenecen los participantes, tales como lenguaje jurídico, de la sociología, de la militancia barrial o comunitaria, del comercio, de la participación política partidaria, de la edad y del género. Dicho de otra manera, si bien los espacios de plenario o comisiones tuvieron rasgos que nos permiten apuntar sus características como comunidades de habla, también dichas comunidades estuvieron atravesadas por rasgos de otras comunidades a las que los participantes pertenecen y a las que acuden como referencia sociolingüística para posicionarse en el contexto de las interacciones que hemos analizado.

También se puso en evidencia una diferencia entre las comisiones de trabajo (es decir, no todas las comisiones tuvieron pautas discursivas homogéneas). Un aspecto que parece haber influido notablemente en las pautas discursivas y tipos de comunidades de habla generados tiene que ver con las temáticas tratadas en cada una. Incluso se han detectado migraciones de participantes de una comisión a otra precisamente por no compartir cómodamente la comunidad de habla de la misma. De todas maneras, sí hemos identificado un aspecto común como pauta de interacción en todas las comisiones y en ambas comunas: el deseo expresado en forma explícita de llegar a acuerdos para poder elaborar informes y presentarlos en el plenario, de forma tal que se pudiera estudiar un tema específico y llevar conclusiones al mismo y en caso de ser necesario, solicitar votaciones. Este aspecto imprimió una dinámica de trabajo algo diferente en las comisiones con relación al plenario, ya que el aspecto de disputa presente en éste último estuvo atenuado o incluso silenciado en algunos momentos concretos (con aseveraciones como “debemos buscar consensos para llevarlos al plenario”).

A partir de estas caracterizaciones, realizamos en las secciones a continuación un análisis de formas específicas de *producir* participación (Rosenfeld, M., 2005). Nos centramos en realizar un análisis y seguimiento diacrónico de las interacciones (negociación de posiciones y construcción de posicionamientos) de los participantes en las reuniones de la Comuna 4. Tomamos las siguientes preguntas analíticas: ¿qué posiciones y posicionamientos de interacción se identifican entre los participantes? ¿Frente a quiénes? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Por qué? Preguntas que en última instancia permiten responder ¿quién toma qué decisiones, cómo y por qué?

### 3. 3 La participación desde los márgenes

Las reuniones, tanto plenarios como comisiones, estuvieron convocadas para las 18:30. A pesar de que para esa hora ya hubieran llegado algunos asistentes, éstas no se inician sino hasta que el facilitador ha llegado (en el caso de los plenarios) o hasta que algún vecino proponga que se dé inicio (en el caso de las comisiones). En el caso de los plenarios, muchos de los asistentes esperan afuera del CGP (lugar donde se realizan las reuniones) a que el facilitador llegue, ya sea conversando en pequeños grupos, o solos fumando un cigarrillo. Otros, la minoría, esperan adentro sentados. Una vez que el facilitador llega, por lo general, antes de instalarse en su lugar (frente a los participantes, en la sala de reuniones) existe un tiempo —desde que llega a la puerta del CGP y camina al escritorio— y un espacio (el que recorre en ese tiempo) en el cual saluda y es saludado por algunos de los asistentes que están afuera y mantiene conversaciones con ellos (interacciones). Esto mismo se puede decir respecto del tiempo y el espacio que se perciben entre la declaración formal del final de las reuniones y la partida de todos los asistentes. Es interesante destacar este tiempo y este espacio porque en tanto no se ha iniciado formalmente la reunión, no constituirían *formalmente* parte de ésta ni de su desenlace. Sin embargo, para el caso que se analiza es justamente interesante observar las interacciones que ocurren ahí y, responder el “qué sucede ahí” de la etnografía. Por ello, con base a esto último se decide caracterizar dichos tiempo y espacio como los *márgenes*. A continuación, se presentan las notas de estos espacios y tiempos marginales antes de empezar una reunión y después de acabada la misma.

**Reunión 1.** Plenario FAB, 29 de marzo CGP de Suárez. Interacciones en espacio y tiempo de los márgenes antes de iniciar la reunión formalmente. Extracto de notas de campo.

Decido pasar a acreditar mi asistencia y a preguntar si Federico ya había llegado pues yo había acordado en encontrarme con él. Pensé que podía ser uno de los señores que estaba afuera cuando yo llegué, el de camisa (me entero después que este es Juan). Me acerqué a éste y le pregunté si es que era Federico. Me dijo que no y me señaló quién era. Federico también está de camisa, estaba conversando con otro señor a unos 10 metros de la puerta del CGPC y del resto de la gente. Decido esperar a que termine de conversar para acercarme o esperar a que él se acerque. De pronto Federico empieza a acercarse y, hasta que llega a mí, saluda a varias de las personas que están afuera esperando. Me presento y me dice que no entiende bien quiénes somos y qué queremos, que Eva [una compañera del equipo] le hizo un reportaje pero que nunca más lo llamó. Entonces, yo empiezo a contarle sobre la investigación. (...) De pronto en la puerta del CGPC se detiene un auto azul bastante nuevo y llamativo, con vidrios polarizados. Juan comenta en voz medio baja que tanto lujo sólo puede ser Telerman llegando. Se ríe. Creo que sólo yo lo escuché porque nadie comenta nada más ni se inmuta por su comentario. Del lado del copiloto baja un hombre a abrirle la puerta a un segundo hombre que iba en la parte de atrás del auto. De ahí baja el que, después me entero, es el facilitador de la reunión, quien, a su vez, es el Subsecretario de Participación Ciudadana del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Bajo, pelado, saco negro, camisa azul oscuro, corbata, pantalón: bastante formal. Unos pocos de los que están afuera se acercan a saludar, entre ellos Federico. Oigo que Federico le comenta algo sobre la frecuencia de las reuniones de las comisiones y de los foros pero no llego a escuchar bien lo que conversan exactamente ya que se hacen a un lado. De pronto la demás gente empieza a entrar. Me quedé un poco sola y sin saber qué hacer. Decido también pasar para ver en qué andaba la cosa. Adentro había ya bastante gente sentada, esperando (25 personas más o menos). Me siento en una silla que estaba alineada con la puerta del CGPC de modo que puedo ver lo

que pasa adentro y a los 4 que estaban afuera: el facilitador, Federico y dos más que no sé quiénes son. (Córdova, L., notas de campo, marzo 29, 2007)

En primer lugar, se puede señalar que el hecho de que Federico salude a varias personas demuestra que es conocido y quizás un referente importante entre los asistentes a las reuniones. Esto lo vemos a diferencia con otros participantes para quienes esto mismo no se verifica. En este sentido, y desde esa perspectiva, identificamos que Federico no es “un participante más”. En segundo lugar, al identificar los componentes de habla, asociados con a quién se dice qué cosa, vemos que es significativo que Federico y el facilitador conversen acerca de la frecuencia de las reuniones pues de ello se observa cómo, a través de la interacción, Federico está activamente negociando un posicionamiento específico como participante: es éste otro modo en que vemos que él no es “un participante más”, en este caso porque establece relaciones directas con el representante del poder ejecutivo, y al conversar sobre la frecuencia de las reuniones —si bien no se llega a escuchar exactamente el contenido de la conversación—, se observa que tiene, sino la capacidad, sí la posibilidad de intervenir en esa definición, de influir en esa toma de decisión ejerciendo cierta capacidad de agencia.<sup>23</sup>

En cuanto a la forma del mensaje, identificamos algunos criterios de interpretación en el uso del cuerpo al interior del espacio, o lo que suele denominarse *proxemia*. “Lishman divide la comunicación no verbal en dos extensas áreas: proxémica (distancia y cercanía física) y kinésica (estudio de los movimientos, gestos y expresiones). Para Kadushin la comunicación no verbal comprende (...) proxémica (comunicación a través del espacio y de la distancia; distancia que las personas necesitan para sentirse cómodas)” (Trevithick, P., 2002, pp. 85-86). En este sentido, no resulta azaroso que la interacción entre Federico (participante) y el facilitador se establezca en el espacio y el tiempo donde todavía no se ha comenzado formalmente la reunión (espacio-tiempo que hemos convenido en llamar *márgenes*). Nuestra interpretación es que, teniendo en cuenta el contenido de lo que se habla entre ellos, exista intencionalidad de que así sea: quizás el hecho de que se queden afuera puede indicar que el contenido de lo hablado no puede ser escuchado por la gente que está adentro, ni por otras personas, en tanto se hacen a un lado de donde está la observadora, impidiéndole escuchar.

Por otro lado, debe señalarse que el facilitador llegó tarde. Sin embargo, en su actitud no se observa ningún ánimo de apuro. Siguiendo a Lishman, la puntualidad puede ser una indicación socialmente aceptada como muestra de cuidado o preocupación por la tarea en juego, al menos como se entiende en las sociedades capitalistas occidentales (Trevithick, P., 2002, p. 86, citando a Lishman, J. 1994). Así mismo, nuestras observaciones sobre las situaciones de participación política indican que se suele aceptar como pauta común que quienes detentan la autoridad lleguen tarde, y que, si bien el resto de los participantes puede protestar, esa situación se acepta o tolera como normal.

En este sentido, al quedarse conversando con Federico y los otros dos participantes afuera del CGP, el facilitador no estaría demostrando atención, preocupación, ni competencia en el cumplimiento de su rol, frente al grueso de los participantes que están adentro esperándolo. De esta manera, estaría

---

<sup>23</sup> Cohen citando a Giddens indica que “el poder de intervenir en un curso de acontecimientos o un estado de cosas (...) depende exclusivamente de la capacidad de los actores para ‘modificar’ algún aspecto de la producción de resultados definidos, independientemente de que sean concientes de esos resultados (...). Los agentes sociales siempre están, en mayor o menor medida, bajo su propio control, (...) [ya que] cualquier agente podría haber actuado de forma distinta a como actuó”. (Cohen, I., 1979, pp. 364-365).

actualizando su posición de poder, a través del posicionamiento que asume, recordando que es él (representante del Ministerio de Descentralización) quien decide el momento en que se inicia la reunión. Ahora bien, al mismo tiempo y por oposición, demuestra un reconocimiento especial al priorizar su interacción con Federico, quien a su vez se posiciona y distingue frente al grueso de participantes: ¿conversar con Federico es más importante que facilitar y empezar la reunión con todos los demás? ¿Cómo interpretar esta desigualdad en el trato?

Antes de intentar contestar a esta pregunta, véase el siguiente fragmento de esta misma reunión y los subsiguientes, de una reunión de plenario posterior.

**Reunión 1.** Plenario FAB, 29 de marzo en el CGP de Suárez. Interacciones en espacio y tiempo marginales después de finalizada la reunión formalmente.

19.40. La gente se empieza a parar y, para mi sorpresa —porque nada parecía indicar que esto sucedería— la reunión terminó. (...). Me acerco al facilitador, me presento y empiezo a contarle lo del proyecto. Me comenta con un tono y gesto de mucha aprobación: “ah! o sea que están haciendo un estudio, qué bien!”. En seguida me da su tarjeta y me dice que lo llame cuando quiera para conversar y me cuente todo porque en cada Comuna la cosa se está desarrollando de formas distintas. En ese momento llega Federico, se nos une y comenta: ‘No queremos hacer comunas en Perú’ (ya por teléfono yo le había dicho que era de Perú). El facilitador, le dice que en Perú hay una gran experiencia con los presupuestos participativos. Yo no le doy mucha importancia a su comentario y le pregunto al facilitador si es que podríamos juntarnos al día siguiente, antes de la reunión (deseo hacerle una entrevista). Me dice que lo llame para combinar un día porque él llega a las reuniones sobre la hora (aspecto que yo había notado ya en mi registro de observación). En ese momento Federico empieza a conversar y lo lleva un poco de lado, dejándome sola nuevamente. Llego a escuchar del facilitador que en la comuna 2 se están peleando mucho. Sin embargo se ubican los dos solos y yo no veo la forma de incorporarme a esa conversación así que me voy hacia donde están otros vecinos (Córdova, L., notas de campo, marzo 29, 2007)

Después de finalizada formalmente la reunión, se observa que una vez más el facilitador y Federico interactúan, siendo este quien se aproxima a aquél. Podemos nuevamente interpretar que este participante busca posicionarse con el facilitador y también hacerlo explícito al resto. El mensaje discursivo kinésico podría traducirse a palabras como: “yo puedo estar cerca del facilitador, consigo eso a voluntad”. Se percibe así el interés de Federico por construir un vínculo personal y mostrarlo al resto, o quizás por mantenerlo y actualizarlo en la interacción, ya que suponemos que se conocen desde antes; y, de ese modo, demostrar a los demás que es un referente para el ejecutivo, reconocido como interlocutor. De hecho, sabemos que Federico es un participante fundador del Grupo Vecinos del Encuentro, pero es, también, uno de los participantes que ha sido y continúa siendo cuestionado en ese grupo, precisamente por sus relaciones con el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. Federico ha sido acusado en Vecinos del Encuentro de hacer política, refiriéndose los participantes con esta expresión a realizar acciones para que un cierto partido político tenga peso por sobre el resto de los representados en Vecinos del Encuentro.

Como aseguran Sagastizábal, Perlo y de la Riestra (2006), la participación no es un proceso dado, cerrado y armónico sino uno a través del cual se *buscan* espacios (Federico) y se *ceden u otorgan* espacios (facilitador); o uno a través del cual se generan situaciones contextualmente producidas

en ese momento. En ese sentido, este análisis deja ver que es importante, metodológicamente, contar con herramientas de análisis e interpretación acerca de la *producción* de la participación y su construcción en la práctica e interacción.<sup>24</sup>

Los fragmentos que se presentan a continuación ocurren en el siguiente plenario de la Comuna 4, coordinado por el mismo facilitador (recuérdese que este después será reemplazado). Si bien en esta ocasión las interacciones sobre las cuales se basa el análisis no se desarrollan en el tiempo y espacio estrictamente *marginales*, a los que se hizo referencia en el análisis anterior, ambas interacciones entre Federico y el facilitador se desarrollan *casi* en los márgenes de los momentos respectivos en que la reunión se inicia y finaliza formalmente. Así, la primera interacción corresponde a la *primera interacción de la reunión* que se da entre el facilitador y un participante (Federico), y la segunda corresponde a la *última interacción de la reunión* que se da entre el facilitador y un participante (Federico nuevamente).

#### **Reunión 6.** Plenario FAB, 19 de abril en el CGP de Centenera. Al margen del inicio.

19.15 Llega el facilitador (...) anuncia que hay presentes representantes de 23 organizaciones y dice que esta es la sexta reunión. Se refiere a un problema que hubo con las inscripciones de las organizaciones y dice que aquellas que no están inscriptas tienen que hacerlo. Enseguida se refiere a la reunión del día anterior en la Legislatura con el Ministro. (...) Después dice que está tratando de terminar las actas de las reuniones anteriores para pasárselas a la mesa cogestiva. Enseguida pide los informes del trabajo de las comisiones. (...) Federico levanta la mano. En primer lugar felicita al facilitador por su candidatura y le pide que se acuerde de los pobres. El facilitador le agradece y dice que él no quería comentar nada para que no lo acusen de hacer campaña política. Federico continúa. Dice que le pareció muy bien la reunión del día anterior, pero que no estaba de acuerdo. Se refiere a una discusión que hubo cuando se hizo la ley: las comunas tienen dos áreas, una de participación y otra de control comunal, y en ese sentido se querían hacer dos gerencias a las que nos opusimos y nos seguimos oponiendo porque deben ser los vecinos y los diputados los que tengan el control. (Córdova, L., notas de campo, abril 19, 2007)

#### Al margen del final

Federico pregunta por la fecha de la siguiente reunión. El facilitador dice que el próximo plenario se trabaja en comisión y es en 15 días. Juan dice: ¿entonces es el 26? El hombre de negro se compromete en llevar gente para trabajar en conjunto el tema de los derechos humanos. El señor del comedor y del asentamiento se pone de pie y pregunta cómo solucionar el tema de los censos. Felipe Torres se refiere a la carencia de censos en las villas y se ofrece a ayudar a los del asentamiento y a averiguar cómo hacer al respecto. (...) En ese momento todo se dispersa y la gente empieza a hablar entre sí. El facilitador grita: “Federico, Federico, Federico, 26 de abril está bien?” Federico le dice: miércoles 25 de abril a las 18.00, en Suárez. Atrás mío algunas personas gritan: “¡Que sea jueves!” pero nadie les hace caso. Juan cierra: “Miércoles 25, a las 18.30. Por favor, los de Parque Patricios y Pompeya vayan. La reunión acaba a las 20.30. Al cierre, Felipe Torres se acerca a los del asentamiento. Saliendo, les pide al facilitador y a Federico que estaban juntos conversando, su firma para la autorización del uso de la información brindada por ellos en las entrevistas que les hicimos. Ninguno de los dos me presta

---

<sup>24</sup> Situaciones similares fueron también documentadas en Comuna 13, sin embargo por motivos de espacio no presentamos el análisis en detalle.

atención. Es decir, firman rápido mientras conversan con un tercero (Córdova, L., notas de campo, abril 19, 2007).

En estos fragmentos se observa, una vez más, cómo se construye la participación con acciones deliberadamente producidas desde los márgenes. Presentar estos fragmentos juntos nos permite advertir la siguiente posible lectura: no parece casual que estas interacciones específicas ocurran al inicio y al final de una misma reunión, y en este sentido, nos apoyamos en que “las construcciones de sentido que se realizan en situaciones de interacción cara a cara (micro sociales) entre participantes refieren, al mismo tiempo, a situaciones históricas, sociales, políticas, institucionales macro”(Heras, et al., 2004, p. 4). Creemos que es el caso de la interacción señalada en cursivas del primer fragmento, la cual resulta imposible comprender en su pleno sentido sin tomar en cuenta el contexto sociopolítico de elecciones en que dicha interacción se sitúa a nivel macro. Como asegura Guber, “al comunicarse entre sí la gente informa sobre el contexto, y lo define al momento de reportarlo” (2001, p. 44). En este sentido, el contenido del mensaje que emite Federico permite al facilitador asumir un posicionamiento que se diferencia de su posición institucionalmente definida en la situación específica en que se desarrolla la interacción. Esto es, su rol de facilitador de las reuniones se ve desplazado por el posicionamiento que Federico le confiere como “candidato a legislador”. Al responder, sin embargo, el facilitador agradece las felicitaciones como candidato, pero al explicitar que “no quería comentar nada para que no lo acusen de hacer campaña política” resume su posición de facilitador, liberándose así de la responsabilidad de hacer campaña; responsabilidad que recaería en Federico, quien llevó el tema.

Cabe destacar una vez más que Federico no es un participante más, sino que establece relaciones personales y directas con el representante del ejecutivo, lo cual le permite manejar información a la que otros vecinos no acceden —y a la que él, seguramente, accede en otro lugar, por ejemplo, por su participación como militante político partidario, por su participación en Vecinos del Encuentro, por su participación en listas de correo que intercambian información relevante para participar en estos espacios, entre otros. De este modo, identificamos una de las formas en que se generan espacios de desigualdad entre los distintos participantes: no todos cuentan con los mismos recursos para su participación. Hemos triangulado algunas de estas interpretaciones con otros datos, por ejemplo, una entrevista focal realizada a un grupo de vecinos. En ella se puso en evidencia que muchos de ellos no tienen información de antemano (a diferencia de Federico, por ejemplo) y que identifican que esto sí sucede con algunos participantes. Este trato diferencial genera emociones poco agradables en quienes no acceden a la información; en boca de los participantes, por ejemplo, las expresiones usadas fueron “sentirte el estúpido que da el quórum para que el tipo sea candidato”, o bien “no tuvo la ética de [avisarnos] que iba a ser candidato”, o bien “se borró, directamente renunció y apareció pero como candidato. ¡No tiene derecho!”

Si se analiza la segunda interacción de forma independiente, es necesario tomar en cuenta la forma y el contenido del mensaje. El contenido (fijar la fecha de la siguiente reunión) se intercambia en formas específicas: el facilitador busca a un solo interlocutor (Federico); usa repetición; es decir, la repetición del vocativo “Federico” demuestra el énfasis que connota su intencionalidad: otorgarle cierto posicionamiento a este participante frente a los demás. Incluso, a pesar de que algunos de los demás participantes gritan “que sea jueves”, oponiéndose a la propuesta de Federico, nadie exige que se tome la opinión de *todos*, nadie protesta, nadie se posiciona realmente en forma que desafíe esta interacción. Siguiendo a Sagastizábal (et al., 2006), la participación de los demás actores



involucrados se pone en práctica estando presentes en la relación interactiva pero también callando y cediendo espacio.

Ahora bien, al vincular ambas interacciones, al adoptar una mirada diacrónica, se puede decir que la secuencia de ellas en la misma reunión remite a la existencia de lo que podría llamarse una alianza implícita y en los márgenes, entre el facilitador y uno de los participantes. Esta alianza se basaría en el intercambio de favores: propaganda política para uno (el facilitador) y reconocimiento como interlocutor legítimo frente a los demás participantes para el otro (el participante). Por último, otra referencia que lleva a calificar a este tipo de participación como generada “en los márgenes” se basa en interpretaciones que se construyen a partir de la triangulación con información generada en tres charlas informales. Estas se sostuvieron con participantes en las reuniones: dos se efectuaron en espacios y tiempos también marginales, es decir, antes de iniciarse formalmente una reunión y después de concluir formalmente otra, y la tercera, durante una reunión. A continuación se presentan los fragmentos donde ocurren las charlas mencionadas.

#### **Reunión 1.** Plenario FAB, 29 de marzo en el CGP de Suárez.

Me voy a la parada de colectivo. Ahí me encuentro con el que estaba con nosotros. Se me acerca y me pregunta si voy a la reunión del día siguiente. Le digo que sí y le pregunto su nombre y de qué organización es. Me dice cómo se llama y “Yo vengo con Federico, con el que estuviste hablando. (Córdova, L., notas de campo, marzo 29, 2007).

#### **Reunión 2.** Plenario EPV, 30 de marzo en el CGP de Suárez.

De pronto el chico que estaba adentro sale y mira la hora demostrando desesperación. Le pregunto qué hora es: 18.45. Se queja de la impuntualidad y le pregunto si siempre son así de impuntuales. Me cuenta que en realidad es la primera vez que va a “esa” reunión, que por su trabajo no puede asistir (problemas de horario) pero que ese día podía y había hablado con Federico, quien le había dicho que fuera. Me cuenta que acaba de hablar con Federico por teléfono y que está en camino. (Córdova, L., notas de campo, marzo 30, 2007).

#### **Reunión 7.** Plenario FAB, 3 de mayo en el CGP de Suárez.

Me llega la lista de organizaciones que estaba circulando para firmar la asistencia. La reviso y hay más de 100 organizaciones inscritas. En una de las últimas hojas está mi nombre y firma. Luego le paso la lista a la señora sentada a mi lado. Ella me pregunta dónde firmar. Yo le explico que debe buscar el nombre de su organización, su nombre y firmar. Ella no entiende, no sabe qué hacer y parece hasta nerviosa. Yo le pregunto a qué organización representa y ella responde: “no sé, yo represento a Federico (Córdova, L., notas de campo, mayo 3, 2007)

Los tres casos ilustran que Federico es un referente. A partir del análisis presentado, se podría decir que Federico construye su participación “desde los márgenes” de dos maneras: Una en las interacciones que establece con el facilitador en los espacios y tiempos marginales y casi marginales, a través de los cuales se actualizan, desafían y negocian posicionamientos que otorgan a Federico un lugar diferencial respecto de los demás participantes, en tanto interlocutor y referente legítimo del ejecutivo; y la segunda, en la interacción con otros *por fuera* del espacio de las reuniones oficiales, invitando a estos otros a participar de ellas para “representarlo”.

### **3. 4 Comuna 4. Participación desde adentro**

El análisis que se realiza a continuación para caracterizar este tipo de participación comprende un análisis diacrónico de las posiciones y posicionamientos que construye un mismo participante, tanto a lo largo de una misma reunión como a lo largo del proceso que se va constituyendo en el tiempo, en las diferentes reuniones.

**Reunión 2.** Plenario EPV, 30 de marzo del 2007, CGP Sede de Suárez. Fragmento 1: Quién participa más.

Se da lectura del borrador del acta de la última reunión. [Quien lee va mencionando las intervenciones y lo que cada uno dijo. No llego a copiar todo, va muy rápido]. Se recuerda que la enumeración de enunciados aquí responde a esta presentación de análisis:

1. Interviene Adriana Rodríguez pidiendo correcciones al acta anterior.
2. Luego Héctor Ruiz dice lo importante que es participar.
3. Adriana Rodríguez concuerda y hace explícito lo importante que es que todos puedan hablar.
4. Grandoli hace lectura de la reunión de comisión del 14 de marzo, realizada en la Sede de Del Barco Centenera.
5. Javier González dice que sería bueno pedir una copia del informe de la arquitecta Garrido.
6. Héctor Ruiz...
7. Antonia Figari se refiere a la importancia de los temas como salud y medio ambiente.
8. Grandoli ...
9. Vallarán felicita el trabajo de la comisión y señala la necesidad de profundizar en el tema del tránsito pesado. “Lo fundamental es que los vecinos proponen. La participación consciente de la gente”.
10. Martín Gómez felicita el trabajo realizado y propone dividir en temas.
11. Federico también felicita el trabajo realizado.
12. Gabriela Castro se presenta como una vecina que participa por primera vez y subraya el desconocimiento generalizado del barrio sobre estas reuniones.
13. Otra mujer —no logro copiar el nombre— subraya la necesidad de invitar a otros a participar.
14. Otra persona dice que no se puede descalificar a un vecino por faltar a una reunión.
15. Adriana Rodríguez dice que la construcción debe salir de los vecinos y no de lo que propone el gobierno.
16. [Dice lo que dijeron dos personas más, pero no llego a anotar].
17. Mario Portal propone que dividan las comisiones de trabajo.[Dice lo que dijeron dos personas más, pero no llego a anotar].
18. Javier González propone que se trabaje sobre la reglamentación de los futuros Consejos Consultivos.
19. Héctor Ruiz dice que la comisión de mapeo...
20. Antonia Figari dice que hay gente que no tiene experiencia en participar y que se debe trabajar en eso. (Córdova, L., notas de campo, marzo 30, 2007).

Una primera cuestión de la lectura de este fragmento es identificar la cantidad de intervenciones que realiza un mismo sujeto: al escuchar, tomar nota y al presentarlas aquí para su lectura, el nombre que más se reitera es el de Héctor Ruiz (3 veces: líneas 2, 6 y 19). Analizado sincrónicamente, este “quién participa más”, independientemente de la forma y el contenido del mensaje, no informa mucho acerca de la situación de interacción, que es lo que aquí interesa destacar para analizar el posicionamiento de interacción. Sin embargo, resulta pertinente presentar este fragmento, ya que permite observar cómo esta información se encadena en la secuencia de intervenciones siguientes y sirve como antecedente e indicador de la participación del sujeto en

cuestión, al menos en lo que implica la cantidad de veces en que toma la palabra. A continuación el fragmento 2 de esta misma reunión, que le sigue inmediatamente al fragmento recién presentado.

**Reunión 2.** Plenario EPV, 30 de marzo del 2007, CGP Sede de Suárez. Fragmento 2: Proponiendo agenda, exigiendo reglas

21. El facilitador dice que el 16 de marzo fue la reunión de la Comisión de Planificación y Multiplicación.
22. Marina Alberti lo interrumpe y pide hacer una corrección sobre la fecha de la reunión de la Comisión de Mapeo: ella dice que fue el 14 de marzo y no el 16.
23. El facilitador le dice que así es, que así se tiene anotado.
24. Otros dicen lo mismo que el facilitador, ella dice que se confundió y se disculpa.
25. En seguida Héctor Ruiz pide la palabra. El chico que apoya al facilitador le pasa el micrófono. Héctor pide que los vecinos que participan de las reuniones y estén cobrando una renta del estado nacional deben hacerlo explícito.
26. El facilitador se extraña y le pregunta “¿qué incorporamos? ¿Qué se dé a conocer el listado?”
27. Un vecino exclama: “¿de los vecinos que están rentados por el gobierno de la Ciudad también?”.
28. Federico agrega: “¿del gobierno nacional también!”.  
[El clima se vuelve tenso, se escucha rumores entre la gente]
29. De pronto Federico le dice a un señor sentado a dos lugares de él: “¿quiero aclararte que no soy rentado!”
30. Un señor (me parece que de nombre Jorge) pregunta: “¿hay incompatibilidad entre ser vecino y trabajar para el gobierno?”
31. Otro señor (creo que Ricardo) dice que es importante clarificar esa situación.
32. Federico pregunta: “¿Cuál es la función? ¿Que deja de ser vecino!”
33. Otro señor (creo que Joaquín) muestra su desacuerdo y dice: desde un punto de vista es discriminatorio, si trabaja para el gobierno de la Ciudad también es vecino. No hay un reglamento que diga “el que trabaja...”, si es vecino, vive en el barrio. ¿Hacer una lista no corresponde!
34. Otro señor (el mismo de arriba que creo que es Ricardo) dice nuevamente que hay que aclararlo
35. Héctor Ruiz retoma y dice no estar de acuerdo con el rótulo de “discriminación”, que a él le parece que es transparencia de información. Y que después cada uno verá.
36. Alguien dice que en ese caso también se debe preguntar por los partidos que están representados.
37. Otra persona se refiere a los antecedentes de cada uno.
38. Federico retoma lo de los partidos y dice “yo estoy afiliado al oficialismo y no tengo problema”. Esto último lo dice no muy fuerte, o en todo caso, no todos lo oyen porque hay rumores en el ambiente, la gente habla en grupitos adelante y atrás.
39. El facilitador dice que eso va a generar prejuicios entre los vecinos y no lo cree recomendable.
40. Ricardo Nuñez pide la palabra. Dice que la propuesta le suena a lista negra, que él milita en el radicalismo y que participar ennoblece. Pero que a él seguir esa propuesta le parece el tiempo de la dictadura. Dice que participa desde el primer presupuesto participativo.
41. Federico pide la palabra. “Voy a tratar de ser cortito. Me huele a lista negra. No soy funcionario y no cobro nada ni del gobierno de la Ciudad ni del nacional, lo que no quiere decir que el día de mañana pueda serlo. [Me parece que] lo mismo habría que hacer con aquellas personas que son rentadas por partidos políticos u organizaciones.

42. Amanda, de Barracas, toma la palabra. “Los vecinos se cansan y no vuelven. Cada vez viene menos gente. Vivimos peleando y no discutimos las problemáticas barriales, que es lo que nos compete”.

43. El facilitador interviene. Dice que quiere cerrar el “debate preliminar” para continuar con el orden del día, pero que quiere respetar el orden de los oradores que aún faltan por participar. (Córdova, L., notas de campo, marzo 30, 2007).

En la línea 25, la intervención de Héctor Ruiz puede ser interpretada de dos maneras. Al considerar el desenlace de las interacciones siguientes a esta intervención, se observa cómo, a partir de lo dicho (el contenido del mensaje) Héctor se posiciona e impone un tema “en el orden del día”, exige una regla para la participación y en función de eso produce lo que puede interpretarse o bien como una (des)organización del debate, o bien como una exigencia de un orden nuevo, diferente. De esa manera, en primer lugar, puede decirse que desafía la posición del facilitador quien, siguiendo las líneas pre-establecidas por el Ministerio de Descentralización, tiene el rol auto asignado de organizar el debate, establecer las reglas y la agenda de las reuniones. Esto último es reconocido explícitamente por el facilitador en la línea 43, que intenta reasumir su posición.

Puede decirse entonces que Héctor pone en práctica su capacidad de agencia (Cf. Cohen, I., 1990) en tanto produjo un enunciado a partir del cual rompió la regla implícita (orden del día) para intentar construir una nueva configuración. Pero también cabe preguntarse por lo que genera en los demás participantes *el contenido del mensaje*. En tanto resulta evidente que la participación de Héctor moviliza dramáticamente y sorprende a muchos de los participantes, dividiendo fuertemente las opiniones al respecto, para el análisis es pertinente tener en cuenta el concepto de efecto de lugar que desarrolla Bourdieu cuando dice:

lo esencial que se vive y se ve *sobre el terreno*, es decir las evidencias más sorprendentes y las experiencias más dramáticas, tiene su origen en un lugar completamente distinto (...) Sólo es posible romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los *lugares* si se efectúa un análisis riguroso de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las del espacio físico. (Bourdieu, P., 1993, p. 119).

El contenido del mensaje de Héctor, si bien situado en el espacio físico del CGPC, evoca aspectos de las estructuras sociales, de modo que se constituye en una doble denuncia: no solo contra el gobierno por estar manipulando la participación a través de la renta que ofrece, sino también contra algunos participantes, aquellos sujetos de la manipulación. De esa manera entonces, Héctor se posiciona, política e ideológicamente, en forma enérgica. Esta situación será retomada en el análisis del fragmento 4, líneas más abajo.

## **Reunión 2.** Plenario EPV, 30 de marzo del 2007, CGP Sede de Suárez. Fragmento 3.

El señor que pidió la palabra interviene, muy calmado, suavemente: “quiero hablar un poquito. Si vamos a pretender... Es muy lindo participar pero sin ningún tipo de interés porque los intereses son los que estropean todo”. Aplausos.

Luego interviene Héctor Ruiz para dar el informe de la comisión de salud de la reunión del 14 de marzo. Se refiere, en primer lugar, a los 4 ejes del mapa: 1. seguridad, 2. problemática social, donde se incluye educación; 3. urbanidad; y 4. salud y medio ambiente. Dice que el diagnóstico inicial no había sido debatido porque había participado una cantidad mínima: 8 personas. (Córdova, L., notas de campo, marzo 30, 2007).

Este fragmento le sigue a las discusiones presentadas previamente. Por un lado, se repite aquí lo ya visto en otros fragmentos: el protagonismo de Héctor Ruiz al pedir la palabra. También el contenido de su acción discursiva se identifica como relevante, ya que lo que hace con su intervención es cambiar el tema, pero porque está proponiendo implícitamente volver al orden del día. Este pedido de lectura de las actas anteriores y hacerlo de hecho significa también, según nuestra interpretación, un cometido explícito de apoyarse en la memoria histórica escrita del grupo. Por otro lado, al ser él quien lee el acta de la reunión de la comisión, se reafirma (posiciona) como participante activo. Como se vio en el primer fragmento analizado, además de ser él quien más participó en el plenario anterior, en este momento de la reunión, leyendo el acta de la reunión de Comisión se posiciona frente a los demás participantes.

La distinción y el posicionamiento de este participante se expresa en esta misma reunión al momento de la votación para el vocero del espacio. A continuación el fragmento referido a este hecho:

**Reunión 2.** Plenario EPV, 30 de marzo del 2007, CGP Sede de Suárez. Fragmento 4: La votación del vocero.

El facilitador pensaba pasar a otro tema pero alguien grita desde atrás que se debería votar de una vez. Entonces el facilitador pide propuestas. La gente empieza a gritar desordenadamente: ¡Figari y Héctor Ruiz! ¡Que se anoten voluntariamente! ¡Marina y Héctor Ruiz! ¡Joaquín Madueño! El facilitador anota los nombres mencionados y pregunta si los 4 propuestos aceptan la postulación. Antonia Figari dice que para esa ocasión ella no quiere participar. Así quedan: Joaquín Madueño, Héctor Ruiz y Marina Alberti. En seguida se procede a la votación a mano alzada. Primero se pregunta por Joaquín Madueño; la gente que vota por él levanta la mano y el facilitador cuenta. Algunos preguntan de qué barrio es. Joaquín obtiene 28 votos. Alguien pregunta cuántos somos. El facilitador dice que hay 56 inscritos. Alguien le dice a Joaquín: “¡justo la mitad!” Luego el facilitador pregunta por Héctor Ruiz. Gente que votó por Joaquín vuelve a levantar la mano y el facilitador dice que no se puede votar dos veces. La gente protesta y dice que sí. Una señora le dice al facilitador que se puede votar dos veces. El facilitador se rectifica y pide disculpas, dice que se había confundido. Así, Héctor Ruiz obtiene 36 votos. Luego se vota por Marina Alberti, quien obtiene 6 votos. Se dan los resultados y la gente aplaude. Son las 20.20. El facilitador se refiere a la composición de la mesa de trabajo: Juan Pereira por los FAB, Héctor Ruiz por el EPV, el director general del CGPC que aún no se tiene y un trabajador miembro de un sindicato. (Córdova, L., notas de campo, marzo 30, 2007)

En primer lugar, cabe destacar que la candidatura de Héctor Ruiz (como la del resto de candidatos) es propuesta por el resto de participantes, lo cual desde ya denota que es conocido por el resto y un referente importante. En segundo lugar, al ser elegido vocero por los demás participantes, puede afirmarse que es posicionado por el resto —o, para oponer este análisis al anterior, no en o desde los márgenes, sino desde dentro— para representarlos. Finalmente, parece importante retomar que Héctor Ruiz realizó una denuncia anteriormente: ¿Tiene ésta relación con su elección como vocero? ¿Es elegido vocero a pesar de su denuncia? O, por el contrario, ¿la denuncia lo posiciona de un modo que lo hace “reconocido” y líder? En última instancia, ¿puede interpretarse que al ser elegido vocero del EPV la mayoría de participantes legitima su denuncia?

Además, es posible interpretar que para la construcción de su liderazgo desde adentro Héctor Ruiz apele a su nuevo rol institucional. En reuniones sucesivas a las que se asistió, tanto de plenarios

como de comisión (incluyendo la última del 8 de junio), se observa cómo a través de la práctica concreta y de las interacciones que establece con el facilitador y los demás participantes, su posición de vocero es actualizada interactivamente y lo habilita para posicionarse de determinadas maneras. A continuación un ejemplo.

Comisión EPV, 11 de abril del 2007, CGP Sede Centenera.

1. A las 19.10 Héctor Ruiz propone empezar. En ese momento llega un señor más. Héctor empieza a comentar la reunión de comisión anterior. Dice que se hizo en Suárez y se discutió sobre todo el tema de la seguridad y la urbanización de la villa.
2. Carla interviene y se empieza a discutir dónde y cuándo fue la reunión. Hay dudas al respecto entre varios de los asistentes. Marina dice que fue el 26 de marzo y aclara que no hubo mucha gente porque ese día también hubo reunión de presupuesto participativo. Alguien comenta que la reunión fue el 28. Alguien más dice que esa sería la cuarta reunión de comisión.
3. Joaquín toma la palabra interrumpiendo y lee el correo electrónico que éste mandó, donde aparecían los cuatro temas establecidos en la última reunión: 1. salud y medio ambiente, 2. urbanización, 3. educación y aspectos sociales, y 4. seguridad. A partir de esto se preguntan por la metodología de trabajo: qué tema trabajar y cómo. Al momento somos 12 personas contándome a mí. Carla dice que no vale la pena dividirse por tema porque no le parece que valga la pena que 3 personas trabajen cada tema. (...)
4. Héctor se para y se pone al frente al lado del rotafolio como para dirigir la reunión. Joaquín le empieza a dictar las 4 problemáticas definidas y Héctor las escribe en un papel afiche (...)
5. Héctor pregunta si a las 9 acaban la reunión. Todos acuerdan. Joaquín pasa a leer la noticia(...)
6. Mientras tanto, Héctor estuvo tomando nota de lo que se decía en el papel afiche. A continuación toma la palabra y lee lo que escribió. Pregunta si están de acuerdo. Todos asienten. Y agrega que hay que ver cómo se maneja políticamente este caso [de la cárcel de Caseros] (...)
7. Son las 20.50 Héctor busca cerrar la reunión y dice que queda por tratar lo de los espacios públicos. Alguien dice “Casa Amarilla”. Joaquín dice que cree que Casa Amarilla ya está en proceso. En el papel afiche Héctor ha escrito: “Espacio público de la comuna”\_Estación Solá, Estación Buenos Aires, Predio Morachi, Casa Amarilla, Control prestatario.(Córdova, L., notas de campo, abril 11, 2007)

En las líneas 1, 4, 5, 6, y 7 se observa cómo Héctor Ruiz se posiciona como facilitador (o líder desde adentro) de la reunión. Propone la hora de inicio, el primer punto de la agenda (1), la hora de fin (5), cierra la reunión (7); y, en el medio, dispone del espacio (proxemia) y accesorios para dirigir y plantear, a través de la acción, la dinámica de la reunión (4 y 6). Se puede así mismo observar que apenas inicia, refiriéndose a la reunión de comisión anterior, su posición es desafiada por Carla, quien busca deslegitimar lo que él vaya a presentar como informe, argumentando el bajo número de participantes en la reunión. Resulta interesante, sin embargo, destacar las interacciones a continuación. Si bien Marina sigue la línea propuesta por Carla al discutir *otras cosas* como la fecha de la reunión, en seguida se observa cómo Joaquín desafía interaccionalmente el posicionamiento de aquella, tanto a través de la forma (interrumpiendo) como del contenido de su mensaje. Así, Joaquín reposiciona a Héctor Ruiz: cita un correo electrónico enviado por éste que contiene el informe de la comisión a la que se estaba refiriendo y reconduce la discusión.

## Conclusiones

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 es la primera en América Latina que propone una democracia participativa en lugar de una democracia representativa. Las Comunas fueron imaginadas como la herramienta más adecuada para concretar esta nueva forma de organización democrática, al estar organizadas a partir de un órgano ejecutivo colegiado de siete miembros y un órgano deliberativo no electivo, con participación abierta a los vecinos y organizaciones vecinales. A más de diez años de haberse aprobado dicha Constitución y habiendo superado largamente todos los plazos previstos, lo que se verifica es que quienes componen la clase política han logrado postergar por más de 12 años la puesta en marcha de esta forma innovadora de gobierno local. Además, de distintas maneras ha ido imponiendo la misma lógica política que el espíritu de la Constitución se proponía contrarrestar, es decir, se ha impuesto un nivel alto de concentración política en vez de garantizar una participación amplia, directa y no mediada por las estructuras político partidarias. La postergación sucesiva de la fecha de elecciones de las Juntas Comunales y la inclusión de representantes de los partidos políticos en los Consejos Consultivos es un claro ejemplo de esto, aunque no el único.

En agosto de 2007, al estar escribiendo este artículo, si bien se ha logrado que la Legislatura fije la fecha para la primera elección de las nuevas Juntas Comunales para agosto de 2008, aún falta aprobar una Ley de Partidos Políticos y una Ley Electoral para la Ciudad de Buenos Aires, definir los bienes que deberán transferirse a los nuevos gobiernos comunales, definir las competencias excluyentes y concurrentes que definirán los límites de su autonomía para tomar decisiones y definir la matriz presupuestaria que regulará los porcentajes relativos, que administrará cada Comuna del total del presupuesto que se les transferirá desde el gobierno central de la Ciudad. De por sí, es difícil que esta tarea (muy grande y compleja) se concrete en el año que resta, pero más aún cuando los referentes del partido que ha ganado las elecciones y que asumirá en diciembre de 2007 han expresado públicamente su intención de reformar la Constitución para, como máximo, eliminar la Junta colegiada como forma de gobierno y, como mínimo, modificar la Ley de Comunas reduciendo su número, cambiándoles los límites geográficos y recortándoles incumbencias y presupuesto. Antes de poner en marcha la herramienta ya se la quiere limitar —no sea cosa que la misma funcione y funcione bien al abrir una ventana a una genuina participación.

En este artículo hemos analizado microinteracciones que se han desarrollado en los espacios convocados por el estado al poner en marcha el proceso de transición hacia el gobierno por Comunas, una instancia previa al traspaso del gobierno local a las Juntas Comunas. Este proceso de transición ha sido por lo menos tortuoso. Hemos visto que si bien el poder ejecutivo de la ciudad ha expresado su voluntad de llevar adelante un proceso democrático, sea de manera intencional, por desidia o por incapacidad, un importante número de errores en la difusión y organización de estos espacios ha llevado a que la cantidad de vecinos que ha participado en los mismos sea mínima, si bien los mismos facilitadores enviados por el Ministerio de Descentralización han expresado que la merma de participantes era un proceso “*deseable*”, ya que “*con más de 30 personas era imposible trabajar*”.

Los vecinos que han insistido en seguir participando están inmersos en dinámicas de interacción invadidas por las reglas implícitas de la práctica política, que son las que hasta ahora han primado. Interpretamos que estas formas priman porque, en primer lugar, en estos espacios participan personas que han resultado ser funcionarios pagos por algún nivel del gobierno —y que habitualmente no lo hace explícito, a no ser que se les haya preguntado abiertamente y aún así sus respuestas no han sido claras—, militantes que reportan a la lógica coyuntural de sus partidos; y

personas con interés personal en asumir algún cargo en el futuro o una prebenda en el presente, dispuestos a generar alianzas cambiantes según la conveniencia del momento, cabe anotar que esta lógica es característica de la acción política partidaria que se asienta sobre códigos electoralistas, y, en muchos casos, también clientelares. En segundo lugar, porque los códigos de participación son ajenos a los tipos de interacción que muchos de los participantes habitualmente usan. Por ejemplo, luchar de manera agresiva por asumir un posicionamiento durante las interacciones, generar y alentar desconfianzas mutuas, imponerse haciendo abuso en el uso de la palabra, construir espacios de desigualdad al contar con información sustancial no compartida con el resto, mostrar que esta desigualdad existe y exhibir sus beneficios, actuar desde “los márgenes” en connivencia con los representantes del poder con quienes intercambian públicamente —y podría suponerse que también en privado— favores y otras diferentes maneras de posicionarse frente al resto más allá de su aparentemente idéntica posición de “vecinos”.

Acordamos con Rosenfeld en definir la participación política y social como “una relación y una práctica que se produce en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos” (2005, p. 11). Por lo mismo, y como vimos, existe la posibilidad de que se forjen otras formas de enunciación posibles que, si bien no son socialmente aceptables en esta práctica social específica (el ámbito de la política), se generan precisamente para romper la regla implícita/explicita e intentar construir una nueva configuración de práctica social. Se imprime así, continua y dialécticamente, un sentido de agencia a las construcciones interactivas en el sentido de Giddens, para quien agencia es la posibilidad de actuar de otra manera (1979). Hemos visto esto en la actuación de Héctor Ruiz al tratar de poner sobre la mesa estas mismas cuestiones que estamos planteando: quiénes son los que participan, qué intereses tienen, qué relaciones y acuerdos han establecido por fuera del espacio y de qué forma se pueden ampliar los dominios sobre los cuales el espacio puede tomar decisiones. En definitiva, poder preguntarse ¿quién toma qué decisiones, cómo y por qué?

En función de lo ya ocurrido en este período de transición, y en función de lo que pueda seguir ocurriendo hasta la definitiva consolidación de las Comunas como forma de gobierno local, creemos que es importante poder desmontar estos mecanismos y hacerlos explícitos si se quiere construir un espacio democrático y participativo. Como ya dijimos, para ello es central contar con herramientas de análisis e interpretación acerca de la *producción* de la participación y su construcción en la práctica e interacción. Los registros narrativos que fuimos construyendo y compartiendo con los participantes, así como las filmaciones de algunos de estos espacios, disponibles en Internet, son formas de concretar este aprendizaje, necesario para profundizar el sentido de agencia en estos espacios de la democracia participativa que se están construyendo.

### **Referencias Bibliográficas**

1. Arendt, Hanna. (1997). *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós.
2. Blutman, Gustavo y Estévez, Alejandro. (1996), La descentralización en el imaginario social. La reforma jurídico-política de la Ciudad de Buenos Aires. En: Gustavo Blutman (Comp.). *Investigaciones sobre municipio y sociedad* (pp. 95-161). Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC – UBA.
3. Bourdieu, Pierre. (1993). *La miseria del mundo*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
4. Castoriadis, Cornelius. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets (textos originales de 1964-65).



5. Castoriadis, Cornelius. (2005). *La polis griega y la creación de la democracia* (1982). En: Cornelius Castoriadis. *Los dominios del hombre. Las encrucijadas del laberinto* (pp. 97-131). Barcelona: Gedisa, (texto original de 1982).
6. Castoriadis, Cornelius. (2004). *Sujeto y verdad en el mundo histórico social. Seminarios 1986-1987. La creación humana I*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
7. Cohen, Ira. (1990). Teoría de la estructuración y praxis social. En: Anthony Giddens et al., *La teoría social hoy* (pp. 364-365). Madrid: Alianza.
8. Constas, M. (1992, summer) Qualitative Analysis as a Public Event: The Documentation of Category Development Procedures. *American Educational Research Journal*, 29 (2), 253-266.
9. De Bono, Cecilia. (2006). *Documento sobre Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Publicación interna del Proyecto Trabajo, Desarrollo y Diversidad.
10. Des Plats, Gustavo. (2006, marzo 31). *s. t.* Exposición presentada en el Taller *Comunas de Buenos Aires 1996-2006*, Organizado por Proto Comunas Caballito, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
11. Erickson, Frederick. (2004). Demystifying Data Construction and Analysis. *Anthropology and Education Quarterly*, 35 (4), USA, American Anthropological Association, 486-493.
12. Falleti, Tulia. (2004) Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales. En: Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (Comps.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 7-38). Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IIED-AL.
13. Finvarb, Fernando. (2006). Participación ciudadana: a diez años de la constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En: Mario Rabey y José Manuel Martínez (Eds.). *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. 1996-2006* (pp. 51-54). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas.
14. Freud, Sigmund. *Psicología de las masas y análisis del yo* (1920-21). (1974). En: Sigmund Freud. *Obras Completas. Tomo VII* (pp. 2565-2610). Madrid: Biblioteca Nueva.
15. Geertz, Clifford. (1973). *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books, Inc.
16. Giddens, Anthony. (1987). *Erving Goffman as a systematic social theorist*. En: Anthony Giddens. *Social Theory and Modern Sociology* (pp.109-139). Stanford: Stanford University Press. (texto original 1987).
17. Giddens, Anthony. (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press (primera edición: 1979).
18. Guber, Rosana. (2001). *Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
19. Heras, Ana Inés y Foio, Socorro (2007, 13-16 de abril). *Inclusion and Exclusion as Semantic Fields: Agents' Perspectives through Inter Disciplinary Analysis*. Ponencia presentada en: The Second International Conference on Multicultural Discourses, Hangzhou (China).
20. Heras Monner Sans, Ana Inés; Murúa, Miguel, Cangiani, María Eva y Burin, David. (en prensa). Entendidos y malos entendidos en la construcción de la democracia directa: una interrogación de la participación política hacia el gobierno por comunas en la Ciudad de Buenos Aires. En prensa en: *Transformaciones, Prácticas Sociales e Identidad Cultural*, Publicación periódica de la Universidad de Tucumán (Argentina).
21. Heras, Ana Inés y Burin, David. (2006, noviembre-2007, junio). *Registro de las reuniones en Comuna 13*. Investigación no publicada. Instituto para la Inclusión y el Desarrollo Humano.
22. Heras, Ana Inés. (2006). Marcadores de valor y disvalor en situaciones de contacto sociocultural: percepción y expresión de la diferencia a través del discurso. En: Eduardo

Domenech (Ed.). *Migraciones Contemporáneas* (pp. 97-30). Córdoba (Argentina): Centro de Estudios de las Migraciones.

23. Heras, Ana Inés, Bergesio, Liliana y Burin, David. (2004, 25-27 de agosto) *Trabajo etnográfico, sociolingüística interaccional y comunicación visual en la generación y análisis de datos en lenguajes diversos*. Ponencia presentada en las IV Jornadas de Etnografía, CAS, IDES, Buenos Aires.

24. Heras, Ana Inés. (1995). *Being Bilingual, Interacting in Two Languages: An Ethnographic and Sociolinguistic Study of a Fourth Grade Bilingual Classroom* Tesis doctoral no publicada. Santa Barbara, University of California.

25. Heras, Ana Inés. (1993). The Construction of Understanding in a Sixth-Grade Bilingual Classroom. *Linguistics and Education. An International Research Journal*, 5 (3 y 4), New Jersey, Ablex Publishing Corporation, (pp. 275-300).

26. Hymes, Dell. (1974). *Foundations in sociolinguistics: An ethnographic approach*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

27. Mandoki, Katya. (2006a) *Estética cotidiana y juegos de la cultura. Prosaica Uno*. México D.F.: Siglo Veintiuno.

28. Mandoki, Katya. (2006b). *Prácticas estéticas e identidades sociales. Prosaica Dos*. México D.F.: Siglo Veintiuno.

29. Oyhanarte, Marta. (2006). La participación ciudadana en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En: Mario Rabey y José Manuel Martínez, (Eds.), *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. 1996-2006* (pp. 55-62.). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas.

30. Portas, Daniel. (2006). *Comunas. El gobierno local*. Buenos Aires: Mirian Clavero Coordinación Editorial.

31. Rabey, Mario. (2006). La democracia participativa en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En: Mario Rabey y José Manuel Martínez (Eds.), *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. 1996-2006* (pp. 39-42). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas.

32. Rockwell, Elsie. (1987). *Reflexiones sobre el proceso etnográfico (1982-1985)*. México D.F: DIE.

33. Rosenfeld, Mónica. (2005) *Dilemas de la Participación Social: el encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil* [en línea]. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.com.ar/investigaciones.html>. [Consultado septiembre, 2005]

34. Sagastizábal, María, Perlo, Claudia, de la Riestra, Rosario. (2006) *Conceptos de participación implícitos en las políticas públicas*. s. d.

35. Sitio Proto Comuna Caballito [en línea]. Disponible en: <http://protocomunacaballito.blogspot.com/>. [Consultado junio, 2006].

36. Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En: Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (Comps.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 39-92). Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IIED-AL.

37. Spradley, James P. (1980). *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

38. Tannen, Deborah. (1989). *Talking voices*. New York: Cambridge University Press.

39. Telerman, Jorge. (2006). Conferencia Inaugural. Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En: Mario Rabey y José Manuel Martínez (Eds.). *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. 1996-2006* (pp. 27-36). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas.

40. Trevithick, Pamela. (2002). *Habilidades de comunicación en intervención social. Manual practico*. Buenos Aires: Búsqueda.

41. Vaghi, Damián Carlos y Murúa, Miguel Ángel. (2005, julio). *Los vecinos y el futuro de la descentralización. Documento elaborado para el CGP14 Oeste*. Investigación no publicada. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. (MIMEO).
42. Watson-Gegeo, K. (1992). Thick Explanation in the Ethnographic Study of Child Socialization: A Longitudinal Study of the Problem of Schooling for Kwara'ae (Solomon Islands). En: W. Corsaro & P. Miller (Eds.). *Interpretive approaches to children's socialization* (pp. 51-66). San Francisco: Jossey-Bass.
43. Wikipedia [en línea]. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/>.
44. Youtube. (2007, agosto 6). *¡Comunas ya!* [en línea]. Disponible en: <http://ca.youtube.com/watch?v=7jHyPCvaKAw>. [Consultado agosto, 2007].
- Documentos legales:**
45. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (1996). *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, Gobierno de Buenos Aires.
46. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007). [en línea]. Disponible en: [http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/descentralizacion\\_constitucion.php](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/descentralizacion_constitucion.php). [Consultado diciembre, 2007].
47. Ciudad de Buenos Aires. Ley Orgánica de Comunas/2005 de 1 de setiembre.