

GESTION DESCENTRALIZADA Y PARTICIPACION

¿CONSTRUCCION DE CIUDADANIA?

ESTUDIO DE CASOS

COMUNAS 2 Y 5 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

Autora: Estela Pittatore

Pertenencia Institucional : Universidad de Buenos Aires

Dirección de Correo: [estelapit@yahoo.com.ar/](mailto:estelapit@yahoo.com.ar) pittatoreestela@hotmail.com.ar

Resumen:

Este artículo examina el modelo de gestión de la Comunas 2 y 5 en la Ciudad de Buenos Aires con el propósito de analizar críticamente en qué medida el par descentralización-participación del gobierno comunal podría ser generador de la construcción de ciudadanía. Si el nuevo concepto relacional del poder político de este nivel de gobierno apunta a un vínculo menos unidireccional, verticalista y jerárquico entre el poder y la ciudadanía y al despliegue de redes de relaciones en un plano más horizontal, la gestión comunal plantea el desafío de una representación política que trascienda la inercia del viejo modelo partido céntrico, de cuño clientelístico, hacia un nuevo modelo de gestión política que incluya la participación activa de los ciudadanos, y propicie espacios de articulación entre el poder y la sociedad. A través de la evidencia de los mecanismos de participación implementados por los tres partidos que obtuvieron representación en la Comuna: PRO (Propuesta Republicana), FPV (Frente para la Victoria) y PROYECTO SUR, este artículo muestra en qué medida la lógica de acumulación política, la pervivencia de tendencias centralizadoras en el poder Ejecutivo y la respuesta dubitativa de la sociedad civil, podría impedir la deseable construcción de ciudadanía. No obstante la corta vida de las Comunas, la validez de esta investigación radica en su contribución a una agenda de investigación sobre este nuevo modelo de relación entre el poder y la ciudadanos.

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política “La Ciencia Política desde el Sur” Asociación Uruguaya de Ciencia Política 14-16 de Noviembre de 2012.

INTRODUCCION

La idea fundacional de las Comunas se asentó en la necesidad de una dirigencia política de re legítimar su relación con una sociedad con fuertes signos de apatía respecto de los representantes políticos – una dirigencia política que venía sufriendo un descrédito progresivo desde los años '80– y se sostiene en dos ejes: descentralización de funciones del Ejecutivo hacia las Comunas y participación ciudadana en el proceso decisorio de los gobiernos locales.

En efecto la institucionalización de los gobiernos locales en la constitución de las 15 Comunas de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 1777, Marzo 2005) viene a cumplir con el propósito de cambiar el antiguo modelo de gestión política y administrativa centralizada en el poder ejecutivo, materializado en la *desconcentración* de funciones de los precedentes Centros de Gestión y Participación (CGPC), por un nuevo modelo de *descentralización* política y administrativa, que propicie la “*participación directa*” de los ciudadanos.

Descentralización y participación, dice Lacarrieu (Escolar, Badía y Frederic, 2004-169) “*son dos palabras que suelen aparecer ineludible y estrechamente articuladas para agregar en seguida que “ desde la visión de que tal descentralización era un medio eficaz para la promoción de la "participación directa" de los ciudadanos, la descentralización de la gestión comunal se asumió como el escenario natural de la canalización de la participación social en el proceso decisorio del gobierno de las comunas”* . Sin embargo, como bien advierte la autora, la condición de posibilidad de propiciar la participación de la ciudadanía “*depende de la preexistencia de un tejido asociativo consolidado, con objetivos claros y conciencia participativa ciudadana*” lo cual como veremos, es difícil de verificar en Buenos Aires, al menos para el todo de la sociedad civil.

Para Poggiese (Escolar, Badía y Frederic, 2004-182) la relación de la sociedad civil con el gobierno de las comunas implica la constitución de un nuevo contrato socio-cultural. Desde una idea asociativa, el autor plantea la relación gobierno- ciudadanía en el orden de la *cogestión*, en la idea de una *afettio societatis* entre dos sujetos autónomos: el gobierno comunal y los ciudadanos. Lo deseable, dice el autor, es que sea una relación productiva, no antinómica, para lo cual advierte, se necesita un gobierno comunal que escuche al ciudadano y una ciudadanía que sea capaz de manejarse dialógica y constructivamente con el gobierno comunal. (op.cit. 182). En la medida en la cual se

cumpla con estos objetivos, se irá definiendo un gobierno local como gobierno de *lo local*, en el cual las estructuras gubernamentales estarán vinculadas a las estructuras de la sociedad civil (op.cit, 183).

La condición de posibilidad de implementar esta suerte de nuevo contrato social están dadas por un cambio cualitativo del concepto relacional del poder político que trascienda la inercia del viejo modelo partido céntrico y burocrático, de cuño clientelístico e incluya la participación activa de los ciudadanos, pero también y muy importante, necesita de un cambio fundacional en la sociedad civil, esto es, la sociedad civil necesita trabajar en pos de la construcción de una ciudadanía fuerte y saludable.

Ciudad y ciudadanía son dos conceptos que con frecuencia, no suelen asociarse, a pesar de que la ciudad es el espacio donde se asientan históricamente los derechos de los ciudadanos y donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de hacerse efectiva, pues en los barrios que conforman una ciudad, es donde los ciudadanos acceden, en condiciones diferenciales, a los bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía. No obstante, la limitada institucionalización de la participación y el modelo de subordinación a formas de expresión corporativo burocratizante, ha llevado el ejercicio de la ciudadanía a su mínima expresión. La institucionalización de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires se presenta como una oportunidad clave para la construcción de ciudadanía. Su propio marco normativo (Ley orgánica de las Comunas 1777, Marzo 2005) en cumplimiento con el primer mandato de la Constitución de la Ciudad, garantiza la organización de sus instituciones autónomas como *democracia participativa*, (el subrayado es nuestro) y coloca entre paréntesis el modelo de representación tradicional.

Ciertamente, el gobierno comunal le ofrece a la dirigencia política una oportunidad formidable para establecer un vínculo durable con la ciudadanía, lo cual es en sí una forma alternativa de recomponer su relación con la sociedad y por cierto una vía de acumulación política. Por eso, según sea el desempeño de los gobiernos de las Comunas, esto es, la medida en la cual logren o fallen en asentar una efectiva descentralización de funciones en la gestión autónoma de sus competencias materiales y den lugar a una efectiva participación ciudadana, su suerte puede resolverse en dos escenarios: o bien que las Comunas lleguen a ser verdaderas instituciones mediadoras entre la ciudadanía y el poder, dando lugar a la construcción de una nueva relación entre representantes y representados o bien que gobiernos locales sean avasallados por

las tendencias centralizadoras de un ejecutivo remiso a ceder poder, pierdan progresivamente su autonomía y terminen por asimilarse al viejo modelo del Concejo Deliberante de la Municipalidad –subordinado al Ejecutivo y alejado de las tomas de decisión fundamentales de la gestión urbana– o a los Consejos Vecinales– institutos de corta vida en la Ciudad que no tenían atribuciones más que la de ser canales de una información (por lo común fragmentaria) sobre los problemas de la Ciudad.

Del mismo modo la sociedad civil, puede insistir en el marasmo político o hacer de la ciudadanía un derecho cabal. Las cartas están echadas.

Con todo, la corta vida de las Comunas, esto es, 10 meses contados desde el 10 de diciembre de 2011, fecha de su efectiva institucionalización debe alertarnos sobre la posibilidad de advertir tropiezos, vacilaciones y falta de experiencia, naturales en los inicios de toda nueva gestión, especialmente las implícitas en este cambio cualitativo del hacer político y de la participación social. Por cierto, y en atención a estos momentos iniciáticos de los gobiernos locales, no pretendemos elaborar un juicio concluyente sobre su desempeño, pero esperamos que su análisis nos permita señalar la dirección del cambio, las dificultades que enfrentan los nuevos gobiernos locales y dar cuenta de las posibles vías de solución que proponen los actores.

En adelante ofrecemos un informe sobre el proceso de descentralización en el Gobierno Comunal, sobre los aspectos normativos, presupuestarios y prácticos de su implementación, enfocándonos especialmente en los instrumentos formales de la participación. Presentamos además algunos argumentos teóricos sobre la participación, para delinear la arena social en la cual los dirigentes políticos deben operar para promover un acercamiento con la sociedad y las posibilidades reales de generar la construcción de ciudadanía. Luego procedemos a aplicar estas líneas teórico- analíticas en el estudio de las Comunas 2 y 5.

Aspectos Normativos

La ley 1777 establece que *“las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia”* (Título I Art. 2º) y que su finalidad es *“promover la descentralización, facilitando la desconcentración de funciones del gobierno de la ciudad y la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los*

asuntos públicos, promoviendo además el desarrollo de mecanismos de democracia directa.” (Art.3º)

Para el logro de estos objetivos la Ley instituye en sus Artículos 19 y 20, un gobierno colegiado de siete miembros, la Junta Comunal, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada, por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.

La elección comunal de Buenos Aires se definió entre tres fuerzas políticas: el PRO (Propuesta Republicana) – el partido del oficialismo en la ciudad– que se impuso en las 15 comunas porteñas, el FPV (Frente para la Victoria – el oficialismo en la Nación) y Proyecto Sur, un partido relativamente pequeño, que colocó comuneros en todas las Juntas. De acuerdo a este resultado electoral, los primeros quince presidentes de las Comunas pertenecen al partido del oficialismo en la ciudad. Doce de esos presidentes, cuyas candidaturas fueron promovidas por el Ejecutivo, habían sido previamente titulares de los correspondientes CGPCⁱ. Esta última cuestión no es menor. La experiencia de los doce presidentes comunales, formados técnica y administrativamente en la gestión previa, *“no les permitiría convertirse en gestores públicos profesionales, lo cual traería aparejado serios problemas de accountability, ya que al no tener verdaderas responsabilidades ejecutivas para ejercer su capacidad de gobierno, nada los obligaría a rendir cuentas (...) a la opinión pública constituida por su propia constituency, desvirtuándose con ello las bases mismas del modelo de gestión propuesto”*. (Escolar, op.cit.:58). El Ejecutivo impondría asimismo – si bien en pocos casos– el orden de la lista de candidatos, lo cual da cuenta de una misma avanzada del Gobierno de la Ciudad en dirección a perpetuar el viejo modelo de gobierno de los CGPC en los gobiernos locales. Según reflexiona Escolar *“.. un sistema que instituye(se) con legitimidad electoral de origen constitucional a autoridades comunales y acto seguido transforma(se) su capacidad decisoria en un simulacro institucional de autonomía política, ... provoca(ría) efectos exactamente contrarios a los buscados”* (op.cit.: 59).

Las atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal son las de aprobar el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual, ejecutar su presupuesto y administrar el patrimonio de la Comuna, como la de aprobar los anteproyectos de ley y remitirlos para su tratamiento, a la Legislatura de la Ciudad y al Poder Ejecutivo, respectivamente. Tiene

a su cargo además la prestación de los servicios y el ejercicio del poder de policía dentro de su ámbito jurisdiccional, debiendo promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno de la Comuna y en la elaboración y planificación de las políticas públicas y garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal. Los actos de gobierno deben ser publicados con regularidad. (Art. 26)

Asimismo en el Artículo 33 la Ley 1777 establece que cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. El Consejo Consultivo está facultado para proponer iniciativas de políticas públicas, de consulta popular y de revocación de mandato.

La normativa que determina las competencias materiales de las Comunas es la que fija el Artículo 128 de la CCABA, el cual establece que las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva y concurrente con el gobierno de la ciudad, respecto a las materias de su competencia. Establece además que ninguna decisión local puede contradecir el interés general de la ciudad. Son de su competencia exclusiva: el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto; la elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual y su ejecución. Las comunas no podrán en ningún caso crear impuestos tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente. Según el artículo, se faculta además a las comunas con la prerrogativa de la iniciativa legislativa y con la posibilidad de presentar proyectos de decretos al poder ejecutivo. La administración de su patrimonio deberá ajustarse a las leyes que determinan la constitución de la ciudad.

El Artículo 128 CCABA establece las facultades concurrentes que comparten el Ejecutivo y las Comunas estas son: la participación en la planificación, prestación y control de los servicios; la decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano; la fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna: la evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial; la participación en la formulación y ejecución de programas de

desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial; la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad; la implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios; el desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna.

En el Artículo 39, la Ley 1777 define las funciones del Consejo de Coordinación Intercomunal como órgano de discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo. El Artículo 40, establece que El Consejo de Coordinación Intercomunal es presidido por el/la Jefe/a de Gobierno o, en su defecto, por el funcionario que el mismo designe. Su atribuciones, establecidas en el Artículo 41 son: entender sobre la planificación de las competencias que la Constitución asigna a las Comunas en forma concurrente con el Poder Ejecutivo; coordinar y monitorear la ejecución del proceso de descentralización político - administrativo del Gobierno de la Ciudad; acordar el contenido de las jurisdicciones Comunales dentro del proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad, a partir de los anteproyectos presupuestarios Comunales participativamente elaborados; definir los contenidos generales de la planificación plurianual de inversiones y coordinar los programas anuales de acción de cada Comuna; proponer criterios de integración técnica, funcional y administrativa de las Comunas con el Poder Ejecutivo; fijar criterios para la construcción de la matriz presupuestaria de acuerdo al artículo 17 de la ley 1777; mediar en cuestiones de competencias superpuestas entre Comunas.

Por último, el Artículo 42, Ley 1777, establece un mecanismo de control interno y externo de los actos de la Junta Comunal a cargo de la Sindicatura General y la Auditoría General de la Ciudad, respectivamente, para lo cual crea una Unidad de Auditoría Interna para el control de gestión.

Esta última previsión legal, sólo tendría sentido si las Comunas se constituyeran como jurisdicción presupuestaria. No obstante, un reclamo constante que se dejó oír entre todos los Comuneros entrevistados para este trabajo, es que las Comunas no manejan su

presupuesto, a pesar de que el Artículo 129 de la CCABA fija el monto de las partidas presupuestarias que les corresponden para su gestión. La pregunta que surge es: ¿Cuál es la pertinencia de un órgano de control si las Comunas no son jurisdicción presupuestaria?

En adelante, ofrecemos una discusión teórica sobre los conceptos de descentralización y participación en el gobierno comunal y volvemos sobre este tema.

LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización de funciones está íntimamente ligada a la participación. Como opuesta al viejo modelo de desconcentración de funciones, la descentralización está dirigida a evitar que las comunas se conviertan en una gran ventanilla burocrática lo cual a su vez, mantendría la participación ciudadana en su mínima expresión, esto es, los ciudadanos acudiendo a una gran ventanilla a realizar trámites, sin la menor posibilidad de demandar, de proponer, de ejercer el derecho que la Constitución de la Ciudad les garantiza.

Veamos entonces en qué consiste la descentralización comunal y en qué medida podría colaborar a la construcción de ciudadanía.

Tal como se menciona *ut supra* el Artículo 2º de la Ley orgánica de las Comunas establece que “*Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada*”.

El concepto de descentralización alude a un proceso de transferencia de poder, en la forma de transferencia de poder político y de transferencia de poder administrativo. La descentralización política supone la transferencia de competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno hacia un órgano con base territorial, con cierto grado de autonomía para crear su propio derecho y con origen democrático en un proceso electoral. Para ciertos analistas, la clave de la descentralización política radica en la capacidad de crear derecho.

Según se desprende del Artículo 128 de la CCABA, mencionado con anterioridad, la transferencia de competencias a las Comunas de Buenos Aires se limita a la capacidad de planificar, ejecutar y controlar políticas de gobierno, pero no confiere a las Comunas la posibilidad de legislar las normas que reglamentan su ejecución. Según Escolar “...*para que exista verdadera transferencia de poder político el ente estatal que la recibe debe tener facultades legislativas delegadas expresas, ya que se consideran que son éstas*”

las que permiten ejecutar autónomamente, con capacidad normativa propia las políticas de gobierno definidas elaboradas en el campo de sus competencias materiales.” Es factible entonces concluir, que a pesar de que las previsiones de la Constitución fijan la descentralización política de las Comunas, la incapacidad del Gobierno Comunal de establecer el plexo normativo para la implementación de las políticas públicas, convierte el mandato legal en una simple expresión de deseos.

La descentralización administrativa supone el traslado de competencias de la administración central hacia los nuevos gobiernos locales e implica la dotación de presupuesto para su ejecución, pero no involucra la capacidad de reglamentar su ejercicio. Es decir que, en efecto, las Comunas –normativamente– tienen atribuciones para administrar las competencias materiales que fija la CCABA en su Artículo 128. Su ejecución, no obstante, depende de dos factores esenciales. De que las Comunas no estén sujetas a la supervisión y aprobación de las acciones de gobierno que están dentro de su competencia y de que reciban los recursos dinerarios para hacer frente a los gastos que requieren esas acciones. La falta de estas dos condiciones convertiría en letra muerta la descentralización, destruiría la autonomía de los gobiernos locales y muy importante, impediría el cumplimiento de las demandas ciudadanas, vaciando de sentido el funcionamiento de los Consejos Vecinales y su reglamentada articulación con la Junta Comunal.

El reclamo persistente de todos los comuneros, en distintos grados de altisonancia según su adscripción partidaria, fue la fuerte restricción impuesta por el Ejecutivo a las partidas presupuestarias giradas a las Comunas. El Artículo 129 CCABA, reglamenta que las partidas que se le asignan a cada Comuna, deben ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y que deben guardar relación con las competencias que se les corresponden. La ley fija los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales. Sin embargo y a pesar de las previsiones constitucionales, *las Comunas no son jurisdicción presupuestaria.*

El otro reclamo comunero es que el cumplimiento de las competencias de los gobiernos locales está sujeto a la voluntad del Ejecutivo: las Comunas no sólo no tienen recursos dinerarios, sino que tampoco disponen de recursos humanos para cumplir con sus obligaciones. En consecuencia se limitan a informar de las necesidades vecinales al Ejecutivo, que es el ente que determina la pertinencia de los proyectos, celebra los

contratos con empresas, profesionales y trabajadores y efectúa los pagos a los proveedores por los servicios prestados. En este escenario, con la autonomía comunal llevada a su mínima expresión, el esperado acercamiento del gobierno local a la sociedad en un plano más horizontal y la mentada recomposición de las relaciones entre el poder y la ciudadanía están en peligro. Qué decir tan luego de la posible construcción de un sentido comunitario en la sociedad civil o de propiciar el germen para la construcción de ciudadanía.

Hay dos cuestiones más que comprometen la autonomía de las comunas y con ella la posibilidad de participación ciudadana, de *accountability* y mucho menos la de promoción de un sentido comunitario. Una es la creación de una agencia intermedia entre el gobierno de las Comunas y el poder central. Apenas conocidos los resultados electorales que certificaban el estreno de las Comunas de la Ciudad y mediante el decreto 376/11, el poder Ejecutivo de la Ciudad instituyó las UAC (Unidades de Atención Ciudadana (Página 12, 27/09/2011). El decreto, publicado en el Boletín Oficial el 8 de agosto– creó una nueva estructura de intermediación entre el Ejecutivo y las Comunas, con 18 Unidades de Atención Ciudadana, superando en tres a los gobiernos locales, algo explícitamente prohibido en la Ley Orgánica de las Comunas, cuyas atribuciones son indistinguibles de las de los centros comunales: entre otras competencias, estos entes se hacen cargo del presupuesto para obras públicas. Las UAC dependen de la Secretaría de las Gestión Comunal.

La otra cuestión, tiene que ver con un problema edilicio. Los CGPC no han sido desactivados, pues siguen encargándose de las mismas tareas que les eran propias y que no están aún comprendidas en las competencias de las Comunas. El proceso de desconcentración de estas funciones a las Comunas lo fija el Artículo 47 de las Disposiciones Transitorias de la Ley 1777, y deberá completarse, según la misma en un plazo no mayor a tres años en conjunto con una plena transferencia de competencias en un término no mayor a 24 meses, a contar desde diciembre de 2011. El problema radica en que los CGPC perviven en el mismo edificio donde funcionan las Comunas, y los presidentes de la Junta Comunal conservan su viejo cargo como directores del CGCP.

Más allá de la sobrecarga de trabajo de estos funcionarios-presidentes que podría redundar en ineficiencia y de la consideración, comentada previamente sobre la imposibilidad de transformar la conducta técnica en política, el impacto en la población es negativo. Los ciudadanos siguen acudiendo a las ventanillas burocráticas de los CGPC

para hacer trámites mientras su ámbito de participación, geográficamente emplazado en los mismos locales de los CGPC, invita a asimilar las Comunas a una gran ventanilla burocrática.

El último movimiento centralizador del Ejecutivo es de fecha reciente y consistió en el lanzamiento de línea telefónica gratuita 147, para atender reclamos. Los reclamos vecinales se atienden en los CGPC, no en las Comunas.

¿Qué hacen los Comuneros en este entorno, además de protestar? ¿Cuál es el impacto en la ciudadanía? Lo veremos en seguida.

LA PARTICIPACIÓN

La ley Orgánica de las Comunas reglamenta la participación de los ciudadanos de las Comunas pero nada dice sobre los mecanismos de promoción y fortalecimiento de la cultura ciudadana. Desde, nuestro entendimiento, el proceso de llevar a una ciudadanía apática respecto del poder político hasta la expresión de voluntad participativa que implica ocupar un asiento en un Consejo Consultivo –instituto previsto en la ley para la participación ciudadana– no ha de ser tarea sencilla.

En principio la ley 1777, reglamenta la participación vecinal en el Artículo 33 y subsiguientes y conforme a lo establecido en el artículo 131 de la Constitución de la Ciudad, a través de la creación en el ámbito de cada Comuna, del Consejo Consultivo Comunal como organismo consultivo y honorario de participación popular. Este Consejo Consultivo 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, los cuales no perciben remuneración ni compensación económica alguna por sus servicios. Las normas de funcionamiento interno de cada Consejo Consultivo –que deben ser explicitadas en un reglamento interno, consensuado en la Junta Comuna – deben garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la Comuna a participar en forma individual de las actividades del mismo y el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal a escala barrial.

El Artículo 35 de la Ley 1777, reglamenta las Funciones del Consejo Consultivo que son: participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna y definir prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos; efectuar el seguimiento, evaluar la gestión Comunal y supervisar el

cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna; controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna; promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos. El Artículo 38, establece que las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal.

Asimismo la Ley 1777 en el Art. 33, Incisos c y d, faculta a los ciudadanos a proponer iniciativas así como propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario, a formular solicitudes de convocatoria a audiencia pública y consulta popular.

Con todo, si nos detenemos en las previsiones de la Ley 1777, podemos identificar algunas cuestiones controversiales. En principio lo que tiene que ver con el propio concepto de participación. Es que, como bien dice Mónica Lacarrieu, *el concepto se funda en la supuesta preexistencia de canales de participación funcionando de manera activa ... entre un Estado local impersonal y ciudadanos impersonales constitutivos de comunidades homogéneas*, (Lacarrieu, op.cit.:170), lo cual supone obviar la presencia de relaciones de poder, tanto al interior del Gobierno Comunal, como en la propia constitución del tejido social de una Comuna, que sabemos, no es de ninguna manera un tejido indiferenciado, no jerárquico y homogéneo.

En un sentido análogo se expresa Luciano Andrenacci cuando escribe: *“El punto es que no tenemos por un lado a la ciudadanía, conjunto de derechos igualitarios y universales, y por el otro a los sistemas sociales reales (...) Las desigualdades socioeconómicas son (...) la consecuencia de la propia lógica sistémica. Si la desigualdad es la consecuencia de la lógica sistémica, entonces la ciudadanía ha de ser, en la práctica, un estatus efectivamente desigualitario”*

Otra cuestión controversial está referida a la previsión de la Ley 1777, que garantiza los derechos a los vecinos domiciliados en la Comuna. La pregunta que surge es: ¿Qué se entiende por el concepto de *vecino*? ¿Se refiere exclusivamente a los ciudadanos que viven en el territorio delimitado por el trazado de las Comunas o se deberían incluir en esta categoría a aquellos que no residen en las inmediaciones, pero que desarrollan sus tareas laborales o recreativas en el lugar? En este sentido, Claudio Tecco en su texto “La Gestión Descentralizada, Mitos y Realidades” (Escolar, Badía y Frederic op.cit: 222) dice que *“los sujetos que viven en una gran ciudad recorren trayectos espacio*

temporales que incluyen tiempos y espacios diversos (Hägerstrand 1970). Sus actividades cotidianas (descanso, trabajo, educación, cultura, recreación, circulación, etc.) se desarrollan en distintos ámbitos. Los lugares de encuentro e interacción social de los sujetos son por tanto múltiples y varían a través del tiempo.” En el mismo sentido se expresa Isaacs (Isaac (en Escolar 1996:161) “*en las grandes ciudades las coordenadas geográficas que definen el sitio en donde **residimos** no significa que éste sea el lugar en el cual vivimos, salvo que pensemos que nuestra vida se limita al tiempo que pasamos en nuestros hogares y su entorno más inmediato”*. Según este esquema conceptual – que suscribimos– la pregunta que surge es: ¿deberían ser incluidos en el Consejo Consultivo, los ciudadanos ¿vecinos? que trabajan en el territorio de la Comuna?

En tercer término nos detenemos en una cuestión problemática que se desprende de la anterior, y que tiene que ver con el barrio como espacio contenedor del colectivo social comunal. Desde esta perspectiva, las Comunas serían unidades identitarias que funcionarían como el *locus* de identificación del vecino con su territorio. Sobre el particular, Tecco (Escolar, Badía y Frederic op.cit: 222) acota que “...según el imaginario de algunos intelectuales y políticos resulta indiscutible que siempre existen a nivel barrial fuertes identidades comunitarias”, y Escolar (1996:158) afirma que “...la creencia se basa en considerar que existen identidades colectivas de implantación geográfica, referencia simbólica local (barrios, grupos de interés opinión y redes asociativas) que serían las depositarias históricas de la conciencia ciudadana las reservas sociales de conocimiento urbano y organización comunitaria.”

Por último, una referencia al supuesto de que los vecinos tendrían un conocimiento más preciso y más acabado de todos los problemas que aquejan al entorno inmediato en el cual habitan, que el conocimiento que se podría tener de estos problemas a nivel gubernamental. Esta perspectiva, en la cual se fundan el derecho ciudadano de proponer iniciativas para la implementación de políticas públicas, obvia las desigualdades existentes en todo colectivo social. Las desigualdades no sólo tienen que ver con la información, sino también con el conocimiento y la capacidad para incidir en la toma de decisiones, capacidad que está condicionada por las redes de relaciones sociales. Las categorías de *capital cultural* y *capital social* de Pierre Bourdieu (1970) y el análisis de su distribución desigual en los colectivos urbanos ofrecen un marco conceptual a este fenómeno.

Según Bourdieu el capital económico y el capital cultural poseen un peso muy importante y el espacio social se organiza según tres dimensiones fundamentales: en la primera dimensión, los agentes se distribuyen según el volumen global del capital que poseen, mezclando todas las especies de capital; en la segunda, según la estructura de este capital, es decir según el peso relativo del capital económico y del capital cultural en el conjunto de su patrimonio; en la tercera, según la evolución en el tiempo del volumen y de la estructura de su capital. El autor dice que debido a la correspondencia que se establece entre el espacio de las posiciones ocupadas en el espacio social y el espacio de las disposiciones (o de los *habitus*) de sus ocupantes y también, por mediación de estos últimos, el espacio de las tomas de posición, el modelo funciona como principio de clasificación: separando el espacio social, las clases agrupan a los agentes lo más homogéneamente posible, no sólo desde el punto de vista de sus condiciones de existencia sino también desde la perspectiva de sus prácticas culturales, de sus consumos, de sus opiniones políticas, etc.

Como veremos a continuación, la condición de posibilidad de un acercamiento de los Comuneros a la sociedad y la misma probabilidad de construir una conciencia comunitaria en la población, está definida en este “espacio social” *bourdiano*.

LAS COMUNAS 2 y 5

Según la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) y el Ministerio de Hacienda del GCBA la Comuna 2, ubicada en el barrio de la Recoleta tiene una población de 205.208 habitantes y la Comuna 5, que abarca los barrios de Almagro y Boedo, 179.005. Se extienden respectivamente en 6,1 (KM2)⁵, y 6,7 (KM2)⁵. La densidad poblacional de estos territorios, según el EGES (Equipo de Gestión Económica y Social) es de 28.050 habitantes por KM2 en la Comuna 2 y de 28.195 hab/KM2 en la Comuna 5.

De acuerdo a los indicadores proporcionados por Pirez (2007) según el grupo etáreo, la Comuna 2 registra altos valores de ciudadanos mayores de 60 años –44.1%– mientras en la Comuna 5, el mismo grupo etáreo representa un 33.6%. (Ver Tablas) La tasa de crecimiento vegetativo (EGES) es de 0,21 en la Comuna 2 y de 2,63 en la Comuna 5.

Asimismo y según el indicador de educación proporcionado por Pirez, un 50,8 % de la población de la Comuna 2 tiene estudios superiores y de posgrado completos e

incompletos mientras en la Comuna 5, la población con estudios superiores y de posgrado completo e incompleto asciende a 33, 6%. (Ver Tablas)

El alto poder adquisitivo de la Comuna 2 puede inferirse del precio promedio para las viviendas (EGES) que es de 2.225 U\$D el M2 mientras que el precio promedio del M2 en la Comuna 5 es de 1.626 U\$D.

	Hasta 9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 y más
Comuna 2	5.0	7.6	28.5	9.2	9.0	11.3	14.8	14.6
Total	10.6	11.9	17.5	14.0	11.4	11.6	10.8	12.2

	Hasta 9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 y más
Comuna 5	8.9	13.5	16.2	16.2	11.3	11.9	9.8	12.2
Total	10.6	11.9	17.5	14.0	11.4	11.6	10.8	12.2

Máximo nivel de instrucción alcanzado	Hasta primario incompleto	Primario incompleto	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior incompleto	Superior completo ⁷ / posgrado completo - incompleto
Comuna 2	3.9	5.7	6.7	14.4	18.6	50.8
Total	4.7	14.9	11.6	20.6	17.8	30.4

Máximo nivel de instrucción alcanzado	Hasta primario incompleto	Primario incompleto	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior incompleto	Superior completo ²² / posgrado completo - incompleto
Comuna 5	4.8	15.5	11.6	19.5	18.2	30.4
Total	4.7	14.9	11.6	20.6	17.8	30.4

Es preciso decir además que tanto la Comuna 2 como la Comuna 5 comprenden barrios muy tradicionales de la Ciudad de Buenos Aires. El trazado de la Comuna 2 incluye a los barrios más elegantes de Buenos Aires y buena parte de su población tiene un alto o altísimo poder adquisitivo. Hay un solo barrio de emergencia que cubre 4 cuadras, el Barrio Saldías, que está alejado del casco más elegante de la Recoleta y según

la Comunera Gabriela Castillo, se halla relegado a la invisibilidad, en los planes de la Comuna.

En la Comuna 5 la población tiene un menor poder adquisitivo que la de la Comuna 2 y es una población más gregaria y expansiva.

En este sentido, la correspondencia establecida por Pierre Bourdieu (1970) en “*El Sentido Práctico*” entre el capital económico y el capital cultural y la importancia que confiere el autor a esta correspondencia en la organización del espacio social, puede echar luz sobre la composición de los colectivos sociales de estas dos Comunas.

LA PALABRA DE LOS COMUNEROS

La Junta Comunal de la Comuna 2 está conformada por 5 Comuneros del PRO, una Comunera del FPV y un Comunero de Proyecto Sur.

Gabriela Castillo, la Comunera del FPV, está al frente de las áreas de Cultura y Seguridad. Como se observa, la Comunera Castillo es minoría estricta en la Junta Comunal, en la cual relata, los mayoritarios comuneros del PRO imponen sistemáticamente su punto de vista. Si la pregunta es si hay *moderación* de parte de los comuneros oficialistas o espacio para ejercer los *contrapesos* de los que habla Escolar, la respuesta es no. La situación es tan tirante que aún no se han puesto de acuerdo en los términos del Reglamento Interno para el Consejo Consultivo. No obstante, desde su rol comunero unipersonal esta Comunera insiste. En ocasión de la discusión por el mencionado Reglamento, Gabriela Castillo propuso la iniciativa de incluir entre los vecinos a aquellos trabajadores que ejercen sus labores en el barrio, aunque el lugar de su residencia no fuera la Comuna 2, esgrimido el argumento de que los trabajadores que están en contacto con el público o transitan por la calle todos los días por la especificidad de su oficio (repartidores de los bares, diarieros, floristas), tienen un mayor conocimiento de los problemas barriales –en particular de los problemas de seguridad– que el conocimiento que tiene un vecino que pasa muchas horas fuera de su casa y tal vez esté efectivamente en el barrio sólo los fines de semana. Su relato de los resultados de la propuesta, no carente de desazón, habla de la cerrada negativa de los comuneros del PRO a aceptar su propuesta, argumentando descalificaciones al partido de pertenencia de esta Comunera.

Su mayor preocupación, no obstante, tiene que ver con la pérdida de autonomía de las Comunas. Castillo encuentra que la institución de agencias intermedias como las UAC,

va dirigida a convertir la descentralización de funciones en simple desconcentración. Según los dichos de esta Comunera, la agencia estatal ha dispuesto el otorgamiento de 6 cajas chicas de \$ 25.000 para la Comuna para todo el año, reteniendo en custodia el resto de la asignación correspondiente a la Comuna y advierte que ese dinero no alcanza para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Es que las Comunas, dice, ” *no somos jurisdicción presupuestaria*” toda vez que los gobiernos locales dependen de las UAC o del Gobierno para la aprobación —y el giro de los recursos— para cumplir con las actividades de su competencia. Esto convierte a las Comunas en un simple apéndice burocrático del Gobierno de la Ciudad, ejecutando funciones desconcentradas y no funciones descentralizadas. “*Incidimos, no decidimos*” declara Gabriela. El peligro, se indigna, es que las Comunas, ante la obligada falta de cumplimiento de las demandas ciudadanas por falta de recursos —y por consiguiente a la anulación de la deseable y necesaria rendición de cuentas a la población comunal-, serían asimiladas por los ciudadanos al denostado Concejo Deliberante de la ciudad.

En estos pocos meses y desde la gestión del área de cultura, Gabriela Castillo logró organizar un concierto de tango en un teatro cercano a la Comuna, ofrecida por músicos de su conocimiento personal. Desde el área de seguridad, realiza una reunión semanal con los titulares de las Comisarías y los vecinos, para que hablen de los problemas que los aquejan. Asimismo, decidió por las suyas otorgar visibilidad al Barrio Saldías y llevó al Comisario hasta el barrio para que conversara con los vecinos.

La otra visibilidad, esto es, la visibilidad política de los actos de gobierno, es una referencia recurrente entre los Comuneros que no pertenecen al PRO. Según refiere esta Comunera, cualquier actividad, ya sea la poda de árboles, el arreglo de un semáforo o la celebración de un festival de música, lleva impreso el sello del PRO y no el de la Comuna 2, sea cual fuere el origen partidario del evento. Castillo insiste en que los actos de gobierno deberían rubricarse como actos de las Comuna y no llevar la seña partidaria del partido hegemónico del gobierno local, sea cual fuere el Comunero promotor.

En esta Comuna hay 368 consejeros vecinales de un total aproximado de 170.000 vecinos en condiciones de participar, lo cual muestra que la voluntad de participar es exigua. Las razones, según la Comunera, es que la población que vive en la zona es remisa a involucrarse en todo lo que se relacione con la política, especialmente los habitantes de la zona más cara de la Comuna. De ello se sigue, que las condiciones para

la construcción de la ciudadanía a partir del gobierno comunal, aún no tienen cabida en este segmento social.

Es que además del tradicional humor “antiperonista” de los estratos sociales de esta comunidad, el *espacio social bourdiano* de esta Comuna, impone serios condicionamientos al acercamiento del poder con la sociedad.

A la pregunta sobre la posibilidad –y obligación emanada de la Ley Orgánica de la Comuna– de hacer públicos los actos de gobierno local, lo cual a su vez sería una forma de interesar a la ciudadanía renuente a participar, esta Comunera declara que la falta de presupuesto dificulta el cumplimiento de este mandato.

Carlos Gioia, es uno de los Comuneros del PRO en la Comuna 2 y está a cargo del área de Participación Vecinal. Se ocupa de convocar a los miembros del Consejo Consultivo y de recibir a los vecinos que se acercan a formar parte del mismo. A mi pregunta sobre el irresuelto Reglamento del Consejo Vecinal, Carlos Gioia dice que se debe a las divergencias entre *tanta* gente que lo conforma. Refiere asimismo, que varios consejeros vecinales le han comunicado que prefieren no concurrir a las reuniones hasta que se hayan zanjado las diferencias y el Reglamento esté aprobado. Sostiene en forma contundente que los vecinos del Consejo, son exclusivamente *los residentes en el barrio de la Recoleta*.

La forma que eligió este Comunero para comunicarse con los vecinos es enviar mensajes por internet además de llamarlos por teléfono, ya que según sus estimaciones, no todos los vecinos están familiarizados con la computadora, especialmente la gente mayor. Además, Gioia es el encargado de llevar lo tratado en el Consejo a la Junta Comunal. Según sus palabras “*es el nexo entre el Consejo y la Junta*”.

Cuando se le consultó su opinión sobre los avances del Ejecutivo en las competencias materiales de la Comuna, respondió que en verdad, estaba de acuerdo. Gioia cree que la transición deber ser lenta y que si las competencias hubieran sido transferidas todas de una vez, el gobierno de la Comuna no habría podido con ellas.

Se queja muy mesuradamente de la falta de presupuesto, pero confía en que se va solucionar a medida que se vayan transfiriendo competencias. Con el mismo nivel de medida, dijo que había que esperar y repetía varias veces que era beneficioso. No obstante y ante el virtual vaciamiento de funciones administrativas, este Comunero se ocupa de problemas puntuales que le van trayendo los vecinos. Su metodología es ir hasta el lugar donde surge el problema y encontrarse con el vecino en cuestión, previa

comunicación telefónica. Una buena forma de acercarse a la ciudadanía –entendemos– sin la intermediación del gobierno central. Es una acción pequeña y limitada pero efectiva. A Gioia también le preocupa que las Comunas se asimilen al viejo Concejo Deliberante.

A pesar de los problemas de visibilidad partidaria de la que hemos dado cuenta, en esta Comuna se observa en general, un espíritu de cooperación a la hora de propiciar la participación ciudadana. La falta de presupuesto, parece ser el cemento que los mantiene en un cierto grado de cercanía, además de que trabajan en el mismo espacio edilicio, en el cuarto piso, y sus escritorios están separados por una pared de durlock que no supera el metro cincuenta de altura. En suma, lo cierto es que hay una clara diferencia con la Comuna 5, en la cual los Comuneros, aún con su declamada cordialidad inter partidaria, están geográficamente distanciados en sendos edificios ubicados a 30 cuadras de distancia, y emiten informes de gestión por separado. El Comunero de Proyecto Sur de la Comuna 2, muy crítico con la gestión comunal y con sus colegas, no participa del apuntado espíritu de cooperación.

El presidente de la Junta de la Comuna 2, Facundo Carrillo, es además, el director del CGPC que funciona en la Planta Baja del edificio. Este edificio de José E. Uriburu, fue construido hace más de 7 años para ser sede Comunal. Tenía siete despachos para los comuneros, pero luego fue desarticulado por la instalación y permanencia de un CGPC.

Luciano Umerez es el Comunero de Proyecto Sur en la Comuna 2. Su área: las luminarias. Como se dijo, este Comunero es muy crítico sobre la injerencia del poder Ejecutivo en las Comunas: en forma altisonante habla de *institucionalidad violentada*. Su protesta abierta y descalificadora sobre la falta de presupuesto incluye el relato de una seria desprolijidad: el presidente de la Comuna no firma el presupuesto que gira el Ejecutivo a través de las UAC y las actas no existen. Umerez declara indignado que las Comunas son *una caja vacía* y denuncia sin tapujos que la ausencia del control ciudadano es funcional a un hecho que asegura sin rodeos: *la existencia de negociados*.

Asimismo el Comunero relata, que cansado de ser espectador del cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas –mantención de las luminarias– que son indefectiblemente ejecutadas por cuadrillas del poder Ejecutivo, se vinculó con vecinos auto convocados que intentaban cerrar varios locales, en los cuales sospechaban, se ejercía la prostitución. Los locales con fachada de bar están emplazados en las inmediaciones del Cementerio de la Recoleta, un lugar poblado de restaurantes y bares en el que existe una activa vida nocturna, teñida de un aire de exclusividad.

El Comunero asegura haber promovido el cierre de dos locales, tachados por la comunidad vecinal como prostíbulos, merced a su vinculación con los vecinos auto convocados y con el párroco de San Nicolás de Bari, que, argumentando problemas de seguridad con los tenedores de esos locales, ofreció las instalaciones de la Iglesia para las reuniones que antecedieron la mencionada clausura.

En principio este Comunero debió haber girado este reclamo ciudadano a Gabriela Castillo, la Comunera a cargo del área de Seguridad en la Comuna. Sin embargo, lo positivo de su acto fue haber vinculado a los vecinos con la Comuna.

Este fenómeno de los vecinos auto convocados que eligen protestar en la calle sin buscar la mediación de las Comunas, es un fenómeno que se repite por distintas causas (La Nación, Domingo 22 de Julio de 2012) y estaría alertando acerca de la pervivencia de la desconfianza de la población acerca de sus representantes políticos. Volveremos sobre este tema en la conclusión.

La Junta Comunal de la Comuna 5 está conformada por tres Comunereros del PRO—uno de ellos ejerce la presidencia— tres Comunereros del FPV y un Comunero de Proyecto Sur. Como se observa, hay paridad entre los Comunereros del PRO y los Comunereros del FPV, una particularidad que la distingue entre la mayoría de las Comunas de Buenos Aires.ⁱⁱ

La otra particularidad que se observa en esta Comuna es el trabajo territorial intenso y sistemático, el cual viene desarrollando el FPV en una lógica de construcción política desde hace 5 años, esto es, desde antes de la constitución de los gobiernos locales. La batuta de este trabajo territorial la tiene La Cámpora, aunque hay un número de otras agrupaciones como La Colina, Los Descamisados, SUTEBA, 26 de Julio, etc. Otras fuerzas políticas aliadas, que suman su apoyo a este trabajo territorial son el Frente Grande (el Ibarrismo es muy fuerte en Villa Crespo, su coto de caza) Nuevo Encuentro y el Partido Humanista. El otro apoyo fuerte, son los 15 locales del FPV que hay en la Comuna. Desde el punto de vista financiero tienen el apoyo del Banco Credicoop, que está en la Comuna y cuyo presidente es Carlos Heller, dirigente de Nuevo Encuentro.

Raúl Sánchez es uno de los Comunereros del FPV en la Junta del Gobierno local, y *factótum* de esta construcción política. Como dirigente político cuenta que su manejo de las organizaciones políticas que brindan su apoyo, especialmente las más pequeñas, consiste en asignar un rol a cada una. En las reuniones del Consejo Consultivo, los nombra detalladamente y, para la elección comunal de Julio, sus fotos iban impresas en la boleta electoral: “*Todo fluye*” declara el Comunero y suma poder.

COMUNARTE cuenta con dos sedes, siete locales y un centro cultural con la Biblioteca Puigrós, organizada con la colaboración de los vecinos. Desde una de las sedes de COMUNARTE Raúl Sánchez, explica en qué consiste el trabajo territorial: “*El nervio*” dice “*es la relación personal con la gente*”. Para ello, COMUNARTE ofrece cursos y talleres para todas las edades: para los adultos mayores, Canto, Danza, Teatro, Porcelana Fría, Telar, Tejido y Bordado, Estimulación de la Memoria, Risoterapia. Para la niñez y la adolescencia, Teatro, Danzas, Talleres de Música: Bajo, Saxo, Piano, Flauta Traversa, Guitarra, Percusión Africana; Clases de Apoyo Escolar; Taller de Lectura en voz alta e Inicio en la Escritura. Para toda la población: Talleres de Lectura de Historia Argentina, Mujeres en la Literatura. En el área de Artes Plásticas, ofrece cursos de Pintura sobre Tela y Porcelana y Expresión Corporal. En materia de Cine: Cine Fantástico y de Culto, Seminario de Guión de Cine y TV. COMUNARTE cuenta además con: un **Observatorio de Prioridades Presupuestarias** para avanzar en la puesta en marcha del Presupuesto Participativo y la elaboración del Presupuesto Plurianual de la Comuna; un **Observatorio de Políticas del Espacio Público y Desarrollo Económico**, que intenta ofrecer un ámbito de discusión con la ciudadanía y la Comuna sobre las temáticas vinculadas al comercio, el turismo cultural, la seguridad y los espacios verdes; un **Observatorio de Políticas Sociales**, que propone la discusión con los ciudadanos sobre las problemáticas vinculadas a la vivienda, salud pública, niñez, adolescencia, juventud y tercera edad y se ocupa de atender reclamos de los vecinos y de ofrecer asistencia jurídica. De ello dan cuenta una veintena de expedientes de reclamos e instancias de mediación de conflictos, en el Informe de Gestión mensual.

COMUNARTE, además, visita las escuelas de la zona y convoca a la participación a espacios culturales como SADEM, que es una escuela de Tango. Todos los sábados, desde hace 5 años, se organizan mesas de trabajo con los vecinos y en la calle. Raúl Sánchez cuenta que en ocasiones, la convocatoria a la discusión de problemas vecinales recibía la visita de sólo dos vecinos. La escasez de la respuesta, no arredró al Comunero que insistió con la idea. Cada vez son más vecinos los que se acercan. Asimismo, COMUNARTE da cabida a varias murgas –la diversión también es importante y convocante– como los Dandies de Boedo (una murga de proyección nacional) o La Locura de Boedo.

Hay en esta lógica de acercamiento a la sociedad un tanto de lo que advierte Sabrina Frederic (2004-189) siguiendo a Bourdieu, sobre el refuerzo del valor del

reconocimiento por sobre el de la *representación*, es decir, *líderes barriales encaramados en la denominada militancia social, (...) compitiendo por su reconocimiento [de los vecinos], por la obtención de una identidad o una posición durable* Bourdieu (1998: 59 en Escolar, Badía y Frederic, 2004). Sin embargo y más allá del rédito político, hay en esta gestión una genuina voluntad de resolver problemas reales y conflictos, que es en verdad, una muy buena manera de quebrar la apatía ciudadana por la actividad política y de promover la generación de una cultura comunitaria. Aún ante la evidencia de lo difícil que es lograr la generación de esta cultura — en el Consejo Consultivo hay 180 vecinos, este trabajo territorial puede ser un punto de partida para la construcción de ciudadanía, porque propone diversos “campos” de integración para la sociedad civil. Con todo, el Comunero Sánchez refiere que todavía no ha podido derribar la renuencia de parte de la población a participar, una población que tacha a los comuneros de “politiqueros” y rechaza visceralmente su adscripción política. Según refiere Sánchez, *en una misma manzana, en cierta esquina nos aplauden y en la otra nos insultan.*

Los actos de gobierno del FPV motorizados por La Cámpora y COMUNARTE, se publican a través de un dispositivo territorial que reparte 8000 revistas en la Comuna y en soporte digital, por medio de Facebook y a través de mails semanales. Asimismo, se elabora un Informe de Gestión Comunal como lo pide la Ley. Para resolver el problema de la “visibilidad” partidaria, los informes de gestión comunal se realizan por bloque: uno del FPV, otro del PRO.

A este Comunero del FPV, tal como a Gabriela Castillo, le preocupan las medidas centralizadoras del Ejecutivo, un movimiento que percibe como un intento de prolongar el modelo de gestión de los CGPC en las Comunas y de anular la autonomía de las mismas: “No es descentralización sino desconcentración de funciones” reclama. En este sentido, Raúl Sánchez habla de la inconcordancia entre la normativa de una Auditoría Interna y la imposibilidad de las Comunas de dar cuenta de su gestión en forma autónoma: como mencionaron otros Comuneros, la decisión sobre los contratos para ejercer sus competencias materiales la tiene el Ejecutivo a través de las UAC. En un intento de mantener su autonomía en la gestión, COMUNARTE compró una podadora pequeña para hacerse cargo de la poda de árboles de poca altura, y mantiene una guardia de mantenimiento para atender problemas imprevistos.

Esta entrevista puede asociarse con una de las máximas del Mayo Francés: “La imaginación al poder”. Es lo que parecen estar haciendo estos comuneros ante la avanzada del Ejecutivo y la falta de presupuesto.

Los Comuneros del PRO de la Comuna 5 dejaron la entrevista en manos de Miguel Espina, un asesor del presidente de la Junta Comunal. El asesor Espina, en nombre de los Comuneros del PRO, refiere que hay conformidad con la administración centralizada de las Comunas. Según manifestó, las Comunas son una prolongación de los CGPC y por ello las funciones a cumplir deben estar desconcentradas hasta que “*la famosa descentralización*” se complete “*o no*” (sic).

En referencia a la descentralización, Espina dijo que el problema está en la Ley. Según sus dichos la Ley, más que Ley es “*un boceto*” (sic), pues no es clara respecto de la descentralización de funciones y da lugar a confusión. Por eso *cada uno tiene su interpretación*.

A la pregunta sobre el impacto del trabajo territorial de COMUNARTE en la Comuna y desde el punto de vista del PRO, su respuesta fue muy breve: dijo que la relación era normal y que había cordialidad con los dirigentes de COMUNARTE. No obstante, tal “cordialidad” no se extiende hasta el punto del informe de gestión que cada partido publica por separado. Ante la exposición de la división partidaria, correspondió insistir con la misma pregunta: Espina respondió contundente “esto no es la legislatura, *ellos* son gestión como nosotros”.

El trabajo vecinal se define a través de las asociaciones barriales, conformadas por los mismos vecinos que integraban los pre-concejos vecinales.

Para la comunicación disponen de una base de datos, que utilizan para comunicarse con los vecinos de la Comuna a través de internet.

En el Consejo Consultivo, hay alrededor de 200 personas, manifestó Espina, indexando la cantidad que declarara Raúl Sánchez.

Se quejó de la incultura ciudadana que llama por teléfono a la Comuna-CGPC “*como si fuera un delivery*” y alertó sobre la existencia de mecanismos de canalización de demandas. La subsiguiente pregunta, entonces, radicó en si la Comuna era la que se ocupaba de estos mecanismos de canalización de demandas. La respuesta fue negativa. Espina dijo que para esas instancias existía el 147 –que como dijimos es la línea directa y gratuita con el Gobierno de la Ciudad– si los problemas a resolver eran del orden de la

cotidianidad o cuestiones de emergencia. En el caso de problemas conflictivos particulares, se giraban a la Defensoría (una agencia del Gobierno de la Ciudad).

El presidente de la Junta Comunal es además el Director del CGPC.

Pervive, en estos comuneros la idea de una comuna-ventanilla, mientras en una parte de la población, el conformismo profundiza la apatía y va en dirección contraria a la construcción de una identidad comunitaria y a la deseable construcción de ciudadanía.

CONCLUSION

Hemos demostrado en las experiencias de las Comunas 2 y 5 que la descentralización de funciones a las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires no se cumple en forma completa. En principio, porque como hemos apuntado, a pesar de que en sendos Artículos 1° de la CCABA y de la Ley 1777 se garantiza la descentralización política de los gobiernos locales, al mismo tiempo los mandamientos legales no confieren a las Comunas la capacidad de formular el plexo normativo de sus competencias materiales.

Hemos observado asimismo, que la transferencia de competencias materiales exclusivas, garantizada en la CCABA en su Artículo 128 y en los Artículos 19 y 20 de la Ley 1777 de las Comuna, es impedida por un Ejecutivo que se arroga la prerrogativa de administrar esas competencias, a partir del manejo de las empresas o del personal proveedor de servicios –esto es contratación, acuerdo y firma con las empresas o profesionales, a cargo del Ejecutivo; provisión del personal actuante, a cargo del Ejecutivo; pago de los servicios, a cargo del Ejecutivo– a más de imponer la mediación de una agencia estatal intermediaria, entre las Comunas y el poder central – las UAC—y lo más importante, en el hecho de desconocer a las Comunas como jurisdicción presupuestaria.

Es posible argumentar, como manifiestan los Comuneros del PRO de la Comuna 5, que la descentralización es un proceso que lleva tiempo y que la propia Ley orgánica de las Comunas en su Art. 47, Cláusula Transitoria, establece que tal descentralización deberá ser completada en el término de 24 meses. En este sentido, la corta vida del nuevo modelo de gobierno local podría recibir en adelante una ampliación de sus competencias, con lo cual su funcionamiento dejaría de asimilarse al funcionamiento de los CGPC, es decir, dejaría de ser desconcentración de funciones para revertirse en una efectiva descentralización. La pregunta es ¿la transferencia de recursos presupuestarios que fija el

Artículo 129 de la Constitución y certifica el Ar14 de l Ley 1777, en la cual en rigor se fundamenta el poder, se hará efectiva “en el transcurso” del tiempo?

El condicionamiento a la autonomía de las Comunas está precisamente en este punto: la falta de presupuesto impide el desarrollo de la gestión. Como han referido con preocupación todos los Comuneros, la privación de los recursos que el mandato de la CCABA garantiza a las Comunas impacta de lleno en la posibilidad de que los Comuneros atiendan las demandas de los ciudadanos, con lo cual además la participación ciudadana, también garantizada por Ley, carece de sentido. ¿Qué haría el Consejo Consultivo que tiene mandato para intervenir en el proyecto presupuestario si el presupuesto no existe? ¿Qué clase de control ejercerían los ciudadanos sobre un gobierno que no gestiona por sí, sino que está subordinado presupuestaria —y administrativamente— al Ejecutivo?

Si el par descentralización-participación no tiene lugar en los gobiernos locales, las Comunas se convertirán en una nueva ventanilla entre las agencias estatales, a las cuales acudirán los vecinos —si es que no deciden discar el 147 para comunicarse directamente con el Gobierno de la Ciudad— a plantear sus demandas como un trámite más. Será *desconcentración* y no *descentralización* de funciones.

El modelo de gestión con funciones *desconcentradas* pervive hoy día en el gobierno de las Comunas, toda vez que la mayoría de los presidentes de los gobiernos locales son ex directores de los CGPC. En el caso de las Comunas analizadas en este estudio, los presidentes de la Juntas Comunales funcionan en forma dual: son directores de los CGCP y presidentes de las Comunas. Como decíamos en un principio, ¿qué posibilidades hay de que estos presidentes se transformen de un día para el otro en políticos experimentados si su formación es específicamente burocrática? Escolar habla de “*un elitismo subyacente al modelo que no transformaría mediante incentivos institucionales a los dirigentes formados en el “régimen anterior” en gestores políticos profesionales*” (op-cit.-58).

Es de esperar, que en el transcurso de los diecisiete meses que faltan para completar el tiempo de la transición, los CGPC se desactiven y que efectivamente se transfieran las competencias a las Comunas, como lo expresa el Comunero del PRO de la Comuna 2, “gradualmente”. Pero para que ello ocurra, es necesario que exista la voluntad política de ejecutarlo. Las señales que envía el actual poder ejecutivo de la Ciudad, no parecen ir en esa dirección. ¿Las razones?

En principio podríamos conjeturar que lo que preocupa al Ejecutivo es el temor de la dispersión del poder que implican 15 gobiernos locales. Si estos gobiernos fueran formalmente autónomos y autárquicos como prescribe la CCABA, estarían en condiciones de relacionarse con la ciudadanía cara a cara, una prerrogativa de la cual carece el gobierno central. Con el agravante –para el Ejecutivo– de que las Comunas tienen un gobierno Colegiado pluripartidario y cuentan con la legitimidad de origen que les da a las Comunas el hecho de ser fruto de una elección popular. La oportunidad política de este acercamiento Comunas-ciudadanos, convertiría a las Comunas en competencia política de los Legisladores de la Ciudad y del propio poder Ejecutivo. Esto explicaría por qué los Legisladores de la Ciudad olvidaron de pronto el cometido de la institucionalización de los gobiernos locales como una vía de recomposición de la relación entre el poder y la ciudadanía y acuerdan las medidas centralizadoras del Ejecutivo, sin mayor oposición que la de algunas voces individuales.

Otra conjetura, es que la descentralización de funciones y la participación ciudadana hayan funcionado como banderas en la situación crítica de la apatía política de la población, pero ante la disminución de los guarimos abstencionistas y de las muestras de apoyo electoral al oficialismo, la voluntad política de promover la autonomía y autarquía de los gobiernos locales y la de favorecer la participación ciudadana y la *accountability*, haya desaparecido.

El desafío de los gobiernos Comunales es grande. Implica sobreponerse a los embates centralizadores del Ejecutivo, demostrando a los ciudadanos que detrás de la fachada de ventanilla del Estado —recordemos que las Comunas funcionan en los mismo edificios de los CGPC— que se intenta imprimir a su gestión, está la mano tendida de un Comunero, dispuesta a atender las demandas ciudadanas y a resolver sus problemas.

Es que lo que está en juego es un cambio en los patrones de representación, esto es cambiar la tradicional vinculación unidireccional y jerárquica del poder con la ciudadanía, en la cual la identidad de los representantes es mayormente un enigma para los ciudadanos y fundamentalmente, está lejos de la sociedad cubierta por el colectivo hermético del poder, por una relación cara a cara, en un plano más horizontal.

Si la receta de convocatoria y atención de los vecinos de COMUNARTE es impracticable por las razones que fueran —falta de recursos humanos, escasez de presupuesto o falta de apoyo político— queda aún la posibilidad de relacionarse con los vecinos en casos puntuales. Los mencionados esfuerzos de los Comuneros entrevistados

en la Comuna 2, sean las reuniones con los Comisarios y los vecinos gestionados por la Comunera del FPV, la comunicación telefónica y personal con los ciudadanos que reclaman por un problema, del Comunero del PRO, o las reuniones entre el párroco de San Nicolás de Bari y los vecinos promovidas por el Comunero de Proyecto Sur, son indicios favorables que indican que los Comuneros no quieren bajar los brazos ante las dificultades.

En la medida en que la transición de los CGPC se complete efectivamente en estos diecisiete meses y que las competencias materiales y los recursos presupuestarios sean finalmente transferidos a las Comunas, aunque más no fuere en forma gradual, fortalecerá el vínculo de los Comuneros y los vecinos y a la vez colaborará con la conformación de una deseable cultura comunitaria, poniendo el germen de la construcción de ciudadanía.

Con todo es importante advertir, que no pareciera existir una falta de cultura ciudadana. Como hemos apuntado *ut supra*, se ha observado en los últimos tiempos que los vecinos se auto convocan para protestar, por ejemplo por la inseguridad, pero que eligen peticionar ante las autoridades sin la búsqueda de la mediación de las Comunas, lo cual estaría alertando sobre una persistencia de la desconfianza ciudadana hacia el hacer político. O tal vez, esta conducta tenga que ver con el *capital social y cultural* del barrio de La Recoleta. Es un tema sobre el que se debe trabajar con ahínco e inteligencia.

A la pregunta que nos hacíamos en un principio, es decir si la desconcentración de funciones y la participación ciudadana en el gobierno de las comunas podría generar la construcción de ciudadanía, debe colocarse en puntos suspensivos. En nuestro entendimiento los puntos suspensivos no pueden imputarse simplemente a la heterogeneidad de la población, a la adscripción política de la misma o a la preferencia de una parte de la ciudadanía de peticionar a las autoridades batiendo una cacerola. Creemos asimismo, que la causa tampoco debería buscarse enteramente en los embates centralizadores del Ejecutivo y la consecuente falta autonomía de las Comunas. Más allá de la ardua pelea que les espera en adelante a los gobiernos locales por conseguir la porción de poder que les asigna la Ley, creemos que en verdad, es una cuestión de madurez social. La condición ineludible para refundar el contrato socio cultural del que hablaba Pogiesse, entendemos, es que tenemos que crecer como sociedad y llegar a la adultez de una ciudadanía plena, que es en definitiva la única forma de establecer una relación más horizontal con el poder. Las recién estrenadas Comunas, son una oportunidad para hacerlo.

NOTAS

ⁱ La adecuación de los límites, número y denominación de lo que eran los dieciséis Centros de Gestión y Participación a la delimitación territorial de las Comunas prevista en la Ley de Comunas - Ley 1.777, se concretó a través de la firma del **Decreto N° 816-GCABA-06** que creó quince **Centros de Gestión y Participación Comunal**.

ⁱⁱ El PRO consiguió la hegemonía en todas las Juntas de los gobiernos locales de la Ciudad menos en las en la Comuna 5,8 y 15 donde posicionó tres integrantes en la junta al igual que el FPV.

BIBLIOGRAFIA

- Andrenacci, Luciano, *.De Civitas Inaequalis. Elementos para una teoría de la ciudadanía*, Ponencia presentada en el Vº Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Río Cuarto, Julio, 2001.
- Bourdieu, Pierre, 1970 “*Sur la Raisons Pratiques-Théorie de l’Action*” (*Razones Prácticas*) Editorial Anagrama, Barcelona, 1997
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires
- Dirección Nacional de Estadística y Censos
- Ley de las Comunas 1777 de la Ciudad de Buenos Aires
- Marcelo Escolar, Gustavo Badía y Sabrina Frederic, “ *Federalismo y Descentralización en Grandes Ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*”, Escolar, Badía y Frederic, eds, 2004, Buenos Aires, Prometeo Libros
- Pirez, Pedro, “*La Ciudad desde las Comunas, Análisis de la Situación Sociodemográfica de las Comunas de Buenos Aires* ” 2011, Legislatura de Buenos Aires
- www.eges.com.ar
- www.clarin.com.ar
- www.lanacion.com.ar
- www.pagina12.com.ar