

La posibilidad de las comunidades participativas

El caso del Programa de Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires

Autor:
Sternberg, Ana

Tutor:
Dir., Escolar, Marcelo ; co-dir., Frederic, Sabina

2003

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Geografía

Grado

TESIS
10-5-20

FACULTAD de FILOSOFIA y LETRAS	
Nº 810514	MESA
12 NOV 2003	DE
Agr.	ENTRADAS

TESIS DE LICENCIATURA

"La posibilidad de las comunidades participativas"

El caso del Programa de Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas**

Carolina Ana Sternberg

*Director: Dr. Marcelo Escolar
Co-Director: Dra. Sabina Frederic*

*Carrera de Geografía
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires*

~2003~

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	3
<i>Resumen</i>	4
<i>Introducción</i>	5
Metodología de Trabajo de Campo	11
Esquema de exposición	15
<i>Primera parte: Aspectos conceptuales</i>	17
La participación ciudadana, un concepto en transformación.....	17
La participación ciudadana en el marco de la profundización de la democracia	20
La participación ciudadana y la comunidad: una indisociable relación para el proceso de descentralización	23
‘Lugar’ y ‘Comunidad’	27
<i>Segunda parte: El Programa de Descentralización y Modernización (PDM) de la Ciudad de Buenos Aires</i>	37
Caracterización institucional del PDM	37
Las concepciones predominantes en torno a la idea de participación ciudadana.....	42
Las experiencias de participación ciudadana. El caso del CGP N° 7, el CGP N° 13 y las jornadas multisectoriales	48
La representatividad del tejido asociativo: ¿Quiénes pueden participar?	57
<i>Tercera parte: “La noción de comunidad territorial garantiza la participación”</i>	61
Los Centros de Gestión y la tensión entre el “lugar y el espacio”	64
Algunos problemas conceptuales para interpretar el fenómeno de las asociaciones civiles	71
Hacia un nuevo enfoque de comunidad: las modalidades de participación	75
Caracterización de las modalidades participativas de las asociaciones civiles.....	75
<i>Reflexiones finales</i>	84
ANEXOS.....	89
1) Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (extracto Título Sexto: “Comunas”)	90
2) Fundamentos Proyectos Comunas. Selección.....	93
3) Proyectos de Ley de Comunas. Selección	100
4) Decreto N° 1.958/98 – Creación de los CGP	116
<i>Bibliografía</i>	121

Agradecimientos

El siguiente trabajo de investigación fue realizado en su mayor parte en el marco del proyecto UBACyT (2001-2003) "Política, Territorio y Régimen Federal Argentino", dirigido por el Dr. Marcelo Escolar con sede en el Instituto de Geografía de la UBA.

Por estos años de trabajo continuo quiero agradecer a mi Director Dr. Marcelo Escolar y a mi co-directora Dra. Sabina Frederic, por haberme acompañado con paciencia durante el desarrollo de esta investigación y de mi carrera. También desearía expresar mi gratitud a todo el equipo de Reforma Política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el apoyo y la asistencia técnica. Desde ya, agradezco al Instituto de Geografía, de la Facultad de Filosofía y Letras y a la Universidad de Buenos Aires por los recursos brindados en todos estos años de mi formación. A mis padres y hermanas les agradezco infinitamente el haberme apoyado estoicamente e incentivado en todo momento. También a mis amigas Nuria, Andrea y Paula que han hecho posible en un plano sumamente importante la realización de esta investigación.

Finalmente quiero agradecer a los siguientes investigadores: Prof. Sandra Minvielle y Dra. Mónica Lacarrieu que han prestado buenos oídos críticos y han sido buenos acompañantes en esta tarea. Y muy especialmente, agradezco a aquellas personas que hemos entrevistado en la Ciudad de Buenos Aires por habernos otorgado su valioso tiempo y abierto las puertas de sus casas y oficinas.

Resumen

El Programa de Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires (PDM) ejecutado entre 1996-2000, como los proyectos elaborados para la reglamentación de la Ley de Comunas¹, establecieron entre otros objetivos, que la descentralización fortalecería la participación ciudadana, necesaria para mejorar la relación política entre representantes y representados.

Para ello, la participación ciudadana se lograría en la medida en que, se fortaleciera a las comunidades vinculadas a un área jurisdiccional (“barrios” o futuras “Comunas”), tales como “asociaciones vecinales”, “grupos de interés”, “redes”, donde existirán intereses locales comunes y un sentido de afinidad local, necesarios para gestionar medidas de interés general que incentiven la participación ciudadana. En este marco, la comunidad territorial² se convierte en el concepto clave destinado a fortalecer la participación ciudadana.

Es por ello que en este trabajo, contrariamente a lo que las representaciones estatales suponen, mostraremos cómo las prácticas de participación ciudadana impulsadas a través del concepto de “comunidad territorial” por las estructuras burocráticas de gobierno, propician involuntariamente, el surgimiento de otro tipo de comunidades, cuyo sentido compartido no es la territorialidad sino las “modalidades de participación”.

¹ Su sanción fue prevista para el 2001

² Cabría hacer aquí una distinción conceptual. Por “comunidad territorial” nos referimos a aquellas comunidades que se adscriben a un ámbito geográfico de emplazamiento físico, en nuestro caso de características urbanas, en el que se asumirá la correspondencia entre dicho ámbito y un límite jurisdiccional. Por “comunidad local” nos referiremos a un término más general, aquella que estará localizada en un ámbito de emplazamiento físico ya sea un sitio o área delimitada geográficamente, pero sus formas reales pueden coincidir o no con lo que está jurídicamente delimitado.

Introducción

*“A través de los sistemas clasificatorios (...) a través de procedimientos burocráticos, estructuras educativas y rituales sociales (...) el Estado moldea las estructuras mentales e impone principios comunes de visión y división”
(Bourdieu, 1994: 7).*

Durante la vigencia del Programa de Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos³ (1996-2000) y de los posteriores debates sobre la reglamentación de las Comunas⁴ aun vigentes, uno de los principales elementos que permeaban los discursos de la clase política porteña y, que justificaría la existencia del programa, fueron las alusiones a ciertas dimensiones geográficas vinculadas a las ventajas que la “descentralización”⁵ traería aparejada a la “participación ciudadana”.

Así, documentos de trabajo, resoluciones, proyectos de ley y folletos no dejaban de enfatizar las grandes oportunidades que implicaría para los ciudadanos porteños, *“trasladar las decisiones del centro a los barrios y a lugares donde están las necesidades de la gente”*⁶ considerando que: *“la cercanía del nivel de gobierno abre canales de participación a las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos, que no cuentan generalmente con los recursos de presión necesarios para hacerse oír en el nivel central, ya que la relación entre*

³En adelante PDM

⁴Entre las funciones generales que establece la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las Comunas deberán ejercer funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva y concurrente con el Gobierno de la Ciudad respecto a las materias de su competencia. Su organización y competencias exclusivas y concurrentes deberán establecerse mediante una ley sancionada con mayoría de dos tercios de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires cuya fecha de sanción fue prevista para 2001.

⁵La visión de aceptación generalizada, establece que la descentralización es básicamente un proceso de transferencia de poder vinculada a: la transferencia de poder político (descentralización política), y/o la transferencia de responsabilidades y funciones de administración, (descentralización administrativa). Para distinguir ambas, debe existir una verdadera transferencia de poder político. Esto significa que el ente que las reciba, debe tener facultad de dictarse sus propias normas dentro de un marco superior. Para ver estos conceptos con mayor análisis puede consultarse el trabajo de Escolar (1999) “Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática”. Controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad de en: Mundo Urbano, Revista Digital, Abril de 2000, n° 0. También en: Gordillo (1997) Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

⁶Nuestro subrayado

*gobernantes y gobernados se intensifica en espacios políticos reducidos*⁷, (Documento de presentación, PDM, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1996).

De manera similar, en el transcurso del debate parlamentario, los proyectos de Ley de Comunas proponían lo siguiente:

*“Las Comunas tendrán formas de gobierno locales que permitirán una inmediatez de los vecinos con sus representantes, (...) al mismo tiempo que un aumento de los canales de participación vecinal”*⁸, (Proyecto de Ley, Diputada Gonzalez Gass: Fundamentos)

Asimismo, como enfatizó en su momento una legisladora, se creyó conveniente:

“(...) partir del barrio”, puesto que, *“el interés directo favorece el conocimiento del problema, incentiva la participación y compromete con la solución a los vecinos y vecinas”*⁹

*“Además el vecino siente una identificación con su barrio. En cierta medida el barrio es una unidad de identidad”*¹⁰, (Proyecto de Ley, Diputada Pierángelli: Fundamentos).

Estos fragmentos discursivos nos incitan a problematizar distintas cuestiones. En primer lugar pareciera dejarse entrever que la “participación ciudadana” se asocia y se promueve desde un ‘lugar’, en este contexto es el área jurisdiccional tal como el “barrio” o la futura “Comuna¹¹”. Esta relación entre participación ciudadana y área jurisdiccional supone considerar que la “proximidad geográfica” propiciaría vínculos de vecindad o comunitarios necesarios para gestionar intereses comunes que potenciarían la participación ciudadana. Asimismo, en tanto el “barrio” es considerado “una unidad de identidad”¹², esto significa que se distinguen áreas cuyos atributos físicos y sociales son reconocidos y apropiados colectivamente por sus habitantes. Dicho en otros términos, al “barrio” se le asocian creencias

⁷ Nuestro subrayado

⁸ Nuestro subrayado

⁹ Nuestro subrayado

¹⁰ Nuestro subrayado

¹¹ Actualmente existen distintos proyectos de Ley de Comunas que debaten por 14, 8, 16 y 24 zonas a implementarse, que corresponden a los proyectos de Gonzalez Gass, Sanchez, Pacheco Bravo, y Chiernajowsky respectivamente. Cada uno supone la agrupación y/o partición de los barrios de la ciudad para delimitar las futuras Comunas. Para ello consúltese la sección “Anexos”, resumen de los proyectos, en el articulado sobre la delimitación territorial de las Comunas.

¹² Cfr. Fundamentos, Proyecto de Ley, Diputada Pierangelli

comunitaristas-localistas muy arraigadas en el sentido común¹³ que vinculan dicho área jurisdiccional con identidades colectivas de implantación geográfica o ‘comunidades locales’.

Bajo este razonamiento, en la medida en que la participación ciudadana se promueva desde un ‘lugar’ entendido como área jurisdiccional, al cual van asociadas creencias comunitaristas, la participación ciudadana sólo podría concretarse en un ámbito político reducido delimitado jurisdiccionalmente y bajo la existencia de fuertes vínculos comunitarios. En definitiva, según estos fragmentos discursivos, la participación ciudadana impulsada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sólo podría implementarse a través de la correspondencia entre ‘lugares’, las áreas jurisdiccionales mencionadas y las ‘comunidades locales’, restringiendo las posibilidades de participación ciudadana a un solo tipo, aquella centrada en la territorialidad de las acciones e intereses movilizados.

En este contexto, consideramos que el principal factor por el cual se expresa esta restricción a la participación ciudadana, es la forma en que se utiliza la noción de ‘lugar’ y, en relación con ella, la idea de ‘sentido de lugar’ o sentido de pertenencia a una ámbito geográfico determinado. De esta manera, la tradición en geografía denominada “*Time Geography*”¹⁴ nos permite abordar al ‘lugar’ como algo más que un área diferenciada o un ámbito geográfico de emplazamiento físico. El particular legado de esta tradición radica en proponer un abordaje de ‘lugar’, que además de considerar su dimensión estática como el sitio o el emplazamiento físico donde se constituyen las interacciones sociales, ‘locale’ en la

¹³ Con “creencias comunitaristas” nos referimos a las nociones de “arraigo”, “vecindad”, “comunidad de intereses” y relativa homogeneidad de social y cultural consideradas por la sociología y antropología clásica como atributos de sociedades premodernas, que luego fueron incorporados sin conceptualización previa o tratamiento temático particular, a investigaciones sociales contemporáneas donde se afirma que persisten estos atributos en ámbitos geográficos de características urbanas, y ellos, pueden verificarse la implantación de grupos constituidos en verdaderas ‘comunidades locales’. Veremos con más detenimiento estas cuestiones cuando abordemos la relación entre ‘lugar’ y ‘comunidad’ en la sección siguiente.

¹⁴La perspectiva de la corriente epistemológica conocida como “Time-Geography” fue desarrollada originalmente por un geógrafo sueco llamado Torsten Hägerstrand, en reacción a los análisis espacialistas en geografía durante la década del 60. Según Massey (1984) las críticas hacia los análisis espaciales anulaban los intentos de estudiar las prácticas sociales y las formas de organización social. Hägerstrand entonces pensó un enfoque que pudiera analizar las interacciones entre los contextos temporales y espaciales (estructuras y patrones) y las experiencias durante la vida cotidiana.

terminología de Giddens (1984:79), se articula con otros elementos, como es el sentido de afinidad/identidad local o ‘sentido de lugar’ y la posición relativa que ocupa ese ‘locale’ (Giddens:1984), en relación con el contexto social, cultural, político y económico (Agnew, 1987). En virtud de ello, y suponiendo el caso que las ‘comunidades locales’ puedan corresponderse con límites jurisdiccionales, administrativos y/o políticos, el componente del ‘sentido de lugar’ nos ha permitido pensar que, ellas pueden construir su sentido de identidad independientemente de los límites en los cuales residan. Esto supone decir, que las ‘comunidades’ pueden identificarse con distintos ámbitos geográficos independientemente de donde se encuentren emplazadas. Más aun, el sentido de pertenencia de la comunidad local podrá referenciarse a múltiples lugares como “objetos de identidad” (Pred, 1983). Aquí presentamos uno de los testimonios recogidos durante las entrevistas realizadas sobre esta cuestión:

“El problema de los límites es un tema que hay que considerar, porque las identidades son importantes, los límites no coinciden con las apropiaciones y eso te obstaculiza las actividades” (Asistente de la Directora del CGPN⁷)

Por lo tanto, consideramos que las ‘comunidades territoriales’¹⁵, tales como “asociaciones vecinales”, “redes”, u otras formas de agrupamiento social, a quienes el Gobierno de la Ciudad impulsan para construir participación política, definirán sus sentidos de identidad y se compondrán así mismas, no exclusivamente a través de límites jurisdiccionales. Adelantamos aquí que las comunidades se constituirán como tales a través de la articulación entre el ‘sentido de lugar’ y las percepciones que los miembros tienen de los

¹⁵ Entendemos que los distintos ámbitos del Gobierno de la Ciudad reconocen a las asociaciones vecinales, redes, grupos de interés, etc. , como comunidades territoriales en la medida en que se identifican con el barrio, área jurisdiccional, al que pertenecen por naturalidad (Memorias de gestión, 1998, Subsecretaría de Descentralización) Aquí cabría que realizar nuevamente una precisión conceptual. Por ‘comunidad territorial’ nos referimos a aquellas comunidades cuyo ámbito de emplazamiento geográfico se corresponde con un límite jurisdiccional. Por ‘comunidad local’ nos referiremos a un término general, aquella que estará localizada en un área diferenciada, pero sus formas reales pueden coincidir o no con lo que está jurídicamente delimitado.

límites que constituyen sus comunidades¹⁶. Estos límites dependerán de las relaciones que los miembros establecen entre con otras comunidades o con otras formas sociales (Cohen, 1985: 13).

Por consiguiente, si existen posibilidades ideológicas para que las comunidades se definan por otros elementos que trascienden los confines jurisdiccionales, esto posibilitará una participación no acotada a ellos. Por otra parte, según veremos, el hecho de asimilar un área geográfica con una comunidad, supone, coincidiendo con Massey (1997), un intento de homogenización y por tanto de control social por parte de las estructuras burocráticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Llegados a este punto, cabría formular la siguiente pregunta. Si la participación política ciudadana fue promovida- bajo el esquema discursivo del PDM y los debates parlamentarios- a partir de la supuesta correspondencia entre ‘comunidades locales’ y ámbitos jurisdiccionales para garantizar un vínculo político ¿en qué medida el concepto de comunidad territorial y el intento por institucionalizarla, ha limitado la construcción de la participación ciudadana?

En esta investigación, de acuerdo con el enfoque que consideraremos para abordar el estudio de las formas de constitución de las comunidades, mostraremos que:

A los efectos de garantizar la participación ciudadana bajo el esquema de la comunidad territorial, las estructuras burocráticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires involucradas en la participación ciudadana, terminan por construir involuntariamente, otro tipo de ‘comunidades’. Ellas estarán definidas por formas de agrupación social no necesariamente localizadas, cuyos elementos constitutivos serán las ‘modalidades de participación ciudadana’ y el ‘sentido de lugar’ que les otorgará una coherencia e identidad particular. Ambos elementos articulados conformaran los límites entre comunidades.

¹⁶ En el caso de Anderson, la definición de la comunidad no esta sujeta a como los miembros la perciben sino a como los miembros la imaginan (Anderson, 1985),

Mostraremos que esto será posible considerando que, el énfasis en el vínculo naturalizado entre la comunidad territorial y la participación ciudadana presente en el discurso oficial, dejará un saldo importante en la discusión parlamentaria y ejecutiva en lo que se refiere a la conceptualización y forma de implementación de la participación ciudadana, al igual que lo hará para la concepción del sector asociativo. Por consiguiente veremos que en la práctica, los funcionarios, tanto del ámbito legislativo como del ejecutivo, tropezarán con cierta ambigüedad práctica a la hora de gestionar la participación ciudadana. De manera tal que generarán las condiciones para construir otro tipo de comunidades, como ya hemos adelantado, definidas a partir de las ‘modalidades de participación’ y del ‘sentido de lugar’. A partir de aquí, mostraremos cómo en el intento por parte de las estructuras de gobierno por institucionalizar ‘comunidades territoriales’, aparecerán tensiones, según el enfoque analítico de Taylor (2000), entre el ‘espacio’¹⁷ y el ‘lugar’. Este esquema se produce según el autor siempre que el Estado intente homogeneizar a la ciudadanía que participará en su pretensión de control, en contraposición a la diversidad de intereses presentes en los ‘lugares’ que intentarán gestionar las entidades asociativas.

Por último, y antes de dar cuenta de los antecedentes conceptuales sobre la cuestión, queremos señalar que, el hecho que la Ciudad de Buenos Aires haya sido objeto de distintos debates en materia de descentralización y participación ciudadana, así como de la reglamentación para la constitución de las entidades comunales, es un ámbito geográfico propicio para explorar la relación entre estos conceptos: ‘participación ciudadana’ y ‘comunidad territorial’.

¹⁷ Si bien Taylor intenta establecer una relación entre el espacio y el poder, la categoría ‘espacio’ no implica *per se* algún tipo de ejercicio del poder. En este caso, desde el enfoque de la geografía política, la primer forma que adopta el poder es el ‘territorio’, o dicho de otra manera, el ‘territorio’ es el ámbito geográfico de ejercicio del poder. Interpretaremos entonces que la categoría ‘territorio’ se ajustaría más a la idea que pretende destacar Taylor en el intento por parte del Estado de afectar o controlar un grupo de personas. Entonces mantendremos la categoría ‘espacio’ pero teniendo en cuenta que estaremos remitiendo siempre a la idea de ‘territorio’, como ámbito geográfico de ejercicio del poder en cualquiera de sus modalidades: administrativa, gubernamental y/o electoral. En nuestro caso, los ‘territorios’ serán los CGP, unidades de desconcentración administrativa, destinadas a ejercer un control sobre los ciudadanos que puedan participar.

Habida cuenta de ello, el análisis se efectuará a través de distintos ejes que se corresponden con las secciones establecidas en nuestra investigación y serán desarrollados en los apartados correspondientes: a) los discursos elaborados por el PDM y los proyectos de Ley de Comunas donde se abordarán las diferentes concepciones de la participación política ciudadana; b) las experiencias participativas en los organismos oficiales destinados a la ejecución de la participación y en workshops relacionados con las metodologías participativas, a fin de establecer cruces entre las concepciones de participación y las prácticas participativas, dando cuenta también del papel que juegan los registros del Gobierno de la Ciudad donde se inscriben las asociaciones civiles; c) la relación entre la participación ciudadana y la comunidad territorial que nos permitirá mostrar el rol de control que ejercen las estructuras burocráticas de gobierno a fin de instrumentar la participación ciudadana y cómo esta relación impacta en la concepción oficial de las asociaciones civiles y sus posibilidades de acción. Esta última cuestión nos permitirá identificar las formas mediante las cuales las entidades asociativas se vinculan con la esfera estatal, y de esta manera conducir un enfoque para ver sus formas de definición e identificación.

Metodología de Trabajo de Campo

La metodología de la investigación ha consistido en un análisis cualitativo, y se orientó a relacionar los dos temas a problematizar, participación política ciudadana y comunidad a partir del análisis y articulación de las siguientes fuentes: a) el tratamiento ejecutivo y legislativo referido a los organismos y formas de implementación de la participación ciudadana, b) las prácticas y experiencias de los diferentes actores involucrados: representantes del PDM de la Ciudad de Buenos Aires y asociaciones civiles, en particular vecinales.

Cabe aclarar que, dado el protagonismo de las asociaciones civiles en el discurso del PDM y en los proyectos de Ley de Comunas en el proceso de gestión de la participación ciudadana y, por otro lado, el debate suscitado entre las mismas asociaciones y los funcionarios del PDM con respecto a los contenidos y alcances de la participación ciudadana, hemos tomado la decisión de relegar de esta investigación a los actores político-partidarios como actores que también han contribuido a construir un significado de dicha participación. Por otra parte, haremos hincapié en aquellas asociaciones vecinales que poseen en su nombre algún tipo de referencia simbólica con su ámbito urbano de pertenencia local, como por ejemplo la “Asociación de Vecinos de Caballito” en la medida en que nos permiten analizar las apropiaciones de lugar y los intereses a reivindicar para abordar el concepto de ‘comunidad’.

Por lo tanto el plan de trabajo de la investigación se desarrolló en dos partes: respecto del tema ‘participación ciudadana’, el análisis se orientó hacia las concepciones, ámbitos y modalidades donde se desarrolló la gestión de la participación buscada en el marco del PDM y del debate parlamentario de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, se analizaron documentos provenientes tanto del ámbito del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- principalmente de la Subsecretaría de Descentralización-, y del ámbito del Poder Legislativo- referente a los proyectos de Ley de Comunas- colocando especial énfasis en los ámbitos de participación que se prevén utilizar para las Comunas, los “Consejos Consultivos Honorarios”.

Paralelamente se focalizó el trabajo de campo en los “Centros de Gestión y Participación” (en adelante CGP), donde se organizaron experiencias piloto participativas primero bajo la modalidad del “Plan Estratégico Participativo”- desde abril a diciembre de 1998 en el CGP N° 6- y posteriormente mediante la experiencia piloto de los “Consejos Consultivos Honorarios” en los CGP 3, 7 y 13- desde julio a septiembre de 1999. Las

actividades realizadas consistieron en entrevistas con sus directores, encargados de áreas de participación vecinal, asesoramiento al vecino y recopilación de documentación (memorias, folleteras, registros, informes, etc.) tendiente al análisis de las prácticas implementadas de participación. Cabe aclarar que el “Plan Estratégico Participativo”, solo se mencionará en esta investigación como un antecedente institucional de los Consejos Consultivos Honorarios. Asimismo, se realizaron entrevistas no estructuradas a representantes de asociaciones civiles a fin de conocer sus percepciones sobre la participación y cómo la practican.

Otra de las actividades se centraron en la observación de registros de asociaciones civiles realizados por el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria (ROAC) dependiente de la Subsecretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, especialmente tomando de las experiencias piloto de los Consejos Consultivos para el CGP 3, 7 y 13, los tipos diferenciados de asociaciones vecinales existentes.

Respecto del análisis de la noción de ‘comunidad’, analizamos las concepciones presentes en las documentaciones del PDM de la Ciudad y en los proyectos de Ley de Comunas. En cuanto a las asociaciones civiles, se realizaron entrevistas no estructuradas a representantes de distintas asociaciones civiles, en particular vecinales tendientes a identificar los elementos que definen sus sentidos de comunidad. Para ello, consideramos principalmente las actividades y/o reivindicaciones y/o conflictos vecinales en las que se ponen en juego distinto tipo de intereses y apropiaciones. En estas entrevistas se tuvo en cuenta tanto aquellas asociaciones que habían participado de alguna experiencia piloto participativa en los CGP como aquellas que no la tuvieron. Las entrevistas se complementaron con la técnica de observación participante en un workshop intersectorial, las “Jornadas Buenos Aires Viva”, destinadas a elaborar propuestas y líneas de acción, según los distintos ejes temáticos, como antecedentes para la implementación de las futuras Comunas.

Este evento integró a diversos actores interesados en la problemática, funcionarios, académicos, asociaciones civiles y ciudadanos.

El marco temporal considerado para esta investigación ha sido el período que se extiende desde fines de 1998, correspondiente a la reglamentación de los Consejos Consultivos Honorarios hasta octubre del 2001, período en que estuvo prevista la sanción de la Ley de Comunas. Cabe aclarar que las experiencias piloto participativas de los Consejos Consultivos Honorarios en los CGP 3, 7 y 13 han tenido lugar recién a mitad de 1999. Durante principios del 2000 hasta entrado el 2001 se realizaron intensos debates sobre los proyectos de Ley de Comunas presentados en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, particularmente aquellos relacionados con la reglamentación de la participación ciudadana que luego serán analizados. Durante este período también se realizaron distintos encuentros para debatir la problemática de implementación de las Comunas. Uno de ellos fue el ya mencionados workshop intersectorial, las 'Jornadas Buenos Aires Viva' realizadas entre agosto y septiembre de 2001.

En suma, se realizaron cincuenta entrevistas entre informantes claves del Poder Ejecutivo y Legislativo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de representantes de asociaciones civiles. Paralelamente el trabajo consistió en análisis de documentación y materiales diversos como fuentes primarias, secundarias y observación participante, orientado a relacionar los dos temas trabajados: participación política ciudadana y comunidad territorial.

Para la elaboración, ejecución y análisis de las entrevistas y las observaciones de campo, se trabajó con las siguientes fuentes:

a) proyectos de ley de Comunas presentados. (Nos referimos solo a los presentados por Chiernajowsky, Gonzalez Gass, Pacheco-Bravo, Pierángelli y Sánchez puesto que fueron los que han suscitado mayor debate en torno a la reglamentación de la participación y los más representativos para analizar la concepción de comunidad).

- b) memorias e informes donde figuran los objetivos y las etapas de trabajo seguidas por el PDM de la Subsecretaría de Descentralización, en el ámbito concreto de los CGP.
- c) decreto 1958/98 que reglamenta la constitución de los Consejos Consultivos Honorarios
- d) documentación sobre los ejes centrales desde la visión del Ejecutivo para la reglamentación de la ley de Comunas
- e) listado de inscripción y clasificación de las asociaciones civiles en la Ciudad de Buenos Aires, elaborado por el ROAC (Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria), dependiente de la Subsecretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- f) revistas barriales, artículos varios de diarios sobre convocatorias, reclamos y eventos de carácter vecinal.

Esquema de exposición

En la primer parte de esta investigación presentaremos las discusiones teóricas referidas a las temáticas de participación ciudadana y comunidad, a fin de establecer los debates y antecedentes suscitados en torno a ellas y plantear nuestro propio encuadre. En la segunda parte, luego de una breve caracterización de las etapas alcanzadas por el PDM de la Ciudad de Buenos Aires, problematizaremos distintas concepciones de participación ciudadana presentes en el análisis de las discusiones legislativas y del ámbito ejecutivo.

Luego examinaremos las experiencias de participación ciudadana ejecutadas en los CGP 7 y 13, tomadas como las más representativas para mostrar distintas metodologías aplicadas a la gestión de la participación, y establecer su relación con las concepciones de participación analizadas. Será en la tercer parte donde problematizaremos la noción de comunidad territorial y su relación con la participación ciudadana, a fin de mostrar el control explícito que el Estado ejerce para garantizar la participación. Ilustraremos esta situación de

control a través de las tensiones entre el “espacio-lugar” que articula Taylor (2000), cuando el Estado trata de impulsar políticas de carácter comunitario, para lo cual establece unidades de organización geográfica, en nuestro caso los Centros de Gestión y Participación y las futuras Comunas.

Posteriormente nos concentraremos en identificar aquellos elementos por los cuales las comunidades se definen, en virtud de analizar las posibilidades que las estructuras burocráticas estatales poseen para implementar la categoría de comunidad territorial en pos de garantizar la participación ciudadana. Estos elementos son los que luego consideraremos para caracterizar al universo de las asociaciones civiles. A continuación de esta sección se presentarán las reflexiones finales.

Primera parte: Aspectos conceptuales

La participación ciudadana, un concepto en transformación

Antes de comenzar con el recorrido por los contextos sociopolíticos y principalmente los fundamentos de la participación ciudadana, haciendo hincapié en las particularidades de América Latina, mencionaremos brevemente los principales elementos que tendremos en cuenta para enmarcar a la participación ciudadana. Ambos serán desarrollados a continuación de esta sección.

Tal como señalaremos más adelante, el concepto de la participación ciudadana implica la intervención de los ciudadanos en la actividad pública en tanto portadores de intereses sociales¹⁸ (Cunill, N, 1991:48). En este sentido, la participación ciudadana no sería asimilable al fenómeno de la participación política, en especial si ésta es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que “represente” los intereses a la ciudadanía. La participación ciudadana supone a la vez sostener que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político.

A través de la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen en la escena pública reivindicando nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses, la participación ciudadana aparece como problema asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales de regímenes capitalistas desarrollados, en Europa particularmente, lo cual se hizo evidente a partir de la década del 60 (Sánchez Morón, 1980).

¹⁸ Entre los polos ‘interés público-interés particular’, la participación ciudadana se puede encuadrar a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil (Cunill, 1991:49). Para algunos autores incluso, tales intereses no solo son diferentes de los intereses públicos que remiten a las finalidades concretas que deben realizar los órganos y los entes públicos, sino también de los intereses individuales directos referidos específicamente a intereses difusos y colectivos. Se postula que el interés difuso “es el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos” (Sánchez Morón, M; 1980:16) que puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales como el derecho al paisaje, a la salud, derecho al trabajo, derecho a la información, derecho a la cultura, etc. En cuanto al interés colectivo, este “es el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes” (Idem, p. 125). El interés colectivo no es sino el interés difuso de una colectividad menor (Idem, p.127).

Es durante los años 70' que los gobiernos europeos buscan perfeccionar la democracia representativa dando impulso a la participación ciudadana entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia estatal (Guerra, 1997). Más tarde la participación ciudadana encuentra fundamento en la llamada 'crisis de eficacia del Estado', por el cual se convierte en un mecanismo funcional para la optimización de las acciones de la administración pública. Posteriormente, a finales de la década del 70, enmarcada en la crítica al crecimiento de la burocracia estatal, se proyecta a la participación ciudadana como un instrumento significativo de transferencia hacia la sociedad civil de ciertas obligaciones antes asumidas por aquél (Guirimaes, 1987). En este sentido, las estrategias gubernamentales asumen cada vez más a la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y la gestión, e incluso el financiamiento de ciertos servicios (Cunill, 1991). Según Cunill (1991), al parecer, en las democracias occidentales los fundamentos posibles de la participación ciudadana "no están en función del carácter del régimen político mismo, sino mas bien parecieran ser dependientes del tipo de interpretación que prevalezca respecto del carácter de la crisis del Estado y de la Administración Pública" (op. cit, 1991:13) y particularmente de la forma en que el Estado asume los cambios suscitados en las condiciones económicas.

En América Latina, en cambio, la participación ciudadana se desarrolla paralelamente en el terreno propiamente político, en torno a sus distintos regímenes. En términos generales, no precisamente para el caso de Argentina, logra una suerte de impulso en los regímenes dictatoriales que buscan legitimar la ausencia de los canales tradicionales de representación y participación política (Hill, 1980). Chile constituye un ejemplo para ilustrar esta tendencia puesto que, en el marco del régimen militar, se desarrolla desde las esferas gubernamentales un impulso a la constitución de órganos de representación de intereses, particularmente en los

niveles de gobierno municipal y regional. Se concede a tales órganos importantes funciones no solo de consulta sino también decisorias. Pero a diferencia de las democracias liberales, tales órganos no contemplan a los órganos de base electiva, sino que intentan suprimirlos en sus funciones.

En los regímenes democráticos, aparece una profundización y complemento necesario a las instancias de protagonismo ciudadano que presentaremos al finalizar esta contextualización. Este fundamento más político de la participación en América Latina no la exime del fundamento económico. En el caso también de Chile, durante el gobierno militar del General Pinochet (1973- 1988), la participación ciudadana se vinculó íntimamente a las políticas de corte neoliberal en el contexto de reformas municipales de varios países (ej: Colombia, México, Perú, Venezuela), por vía del desplazamiento de funciones desde el Estado a la esfera privada - así llamada estrategia de “achicamiento del Estado”¹⁹.

Ya para la década de los noventa, continuando con el proceso de retracción del Estado del Bienestar y predominio de políticas globales y nacionales de corte neoliberal, las instancias de participación ciudadana se vinculan a los procesos de descentralización política - de las decisiones y de las gestiones- y de desconcentración administrativa en términos de asignación de recursos financieros, humanos y materiales desde el Estado local hacia entidades territoriales más pequeñas.

En el marco de estos procesos, los gobiernos latinoamericanos han planteado la participación ciudadana en pos de la profundización de la democracia. A continuación veremos que ella admite dos enfoques complementarios, según cómo se posicionen frente al Estado.

¹⁹ Por ejemplo, esta consistía en inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras con énfasis en obras de infraestructura de apoyo al desarrollo, tarea propia de todo gobierno.

La participación ciudadana en el marco de la profundización de la democracia

La participación ciudadana puede ser asumida como un medio para el fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia a ésta de funciones o decisiones antes asumidas por el Estado. Esta perspectiva apunta a una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio. Desde un sentido más general, esta perspectiva pone el acento en la necesidad de autoorganización de la sociedad civil a partir de la crítica al papel del Estado en tanto regulador de la misma.

Según autores como Portantiero (1984) y Graciarena (1984) la solución a la crisis del modelo de gobernabilidad pasaría por un dotar de capacidades de autogobierno a la sociedad civil por la vía de la desburocratización y la descentralización, las cuales a su vez, permitirían reducir la demanda sobre el Estado sin caer en el neoliberalismo conservador, al potenciar otras formas institucionales de solidaridad colectiva de modo que lo político no se agote en lo estatal (Portantiero, 1984: 116)

En este último caso la participación ciudadana se inserta en un discurso sobre la democratización que tiene como objetivo el fortalecimiento de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y social es la cogestión, la autogestión y la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones (Portantiero, 1989: 93). De modo que este abordaje de la participación no la refiere estrictamente al Estado y, en tal sentido, más que remitir a “tomar parte en”, apunta al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales.

Un segundo abordaje coloca a la participación ciudadana en relación con el Estado mismo, entendiéndola como medio de socialización de la política que supone generar espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales. En esta perspectiva se busca transparentar las decisiones del gobierno y la burocracia mediante el protagonismo de los ciudadanos, evitando la corporativización, pero también que los particularismos de la

sociedad civil resten fuerzas a la sociedad de masas (Cardoso, 1984). En esta última concepción se enmarcan también autores como: Borja (1987); Cunill (1997) y organismos como CEPAL (1990).

Respecto de la perspectiva recientemente mencionada, Nuria Cunill (1991) destaca dos elementos claves en el concepto de participación ciudadana: *a) la intervención en el curso de una actividad pública y b) la expresión de intereses sociales*. A partir de estos dos elementos, la autora identifica los fenómenos que no pueden ser considerados como participación ciudadana para concluir, que la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa sino un complemento de la misma.

En relación al primer elemento, la autora establece que, si bien no es fácil separarlos discretamente, los siguientes fenómenos no deben ser considerados como participación ciudadana: *la participación social, la participación comunitaria y las experiencias autónomas de la sociedad civil*. En el caso de la *participación social*, esta supone la asociación de determinados individuos para el logro de determinados objetivos, y su relación no es directamente con el Estado sino apenas con otras instituciones sociales. En esta perspectiva, las cuestiones relativas “al cooperativismo, asociativismo, a la autogestión, no constituirían objetos de atención cuando la unidad de análisis es la participación ciudadana, salvo cuando se establezca una relación expresa con la actividad pública que trascienda la obtención de recursos” (op. cit, p. 45). La *participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales y generalmente son acciones volcadas a resolver cuestiones a corto plazo. El término *participación comunitaria* se lo vincula con el “desarrollo comunitario” donde la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de la actividad pública, sino de la actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de la asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. En este sentido el Estado adoptaría una práctica netamente asistencial y por lo

tanto la participación de los actores de la sociedad civil se reduce al mínimo, puesto que adoptarían una actitud pasiva²⁰. Gran parte de los organismos multilaterales de crédito de mayor peso están adoptando la “participación comunitaria” como estrategia de acción para sus declaraciones, proyectos, y en diversos casos se trató de institucionalizarla (BID- PNUD, 2000). En el tercer caso, las *experiencias autónomas de la sociedad civil*, suponen que la característica básica en juego es la “autonomía”, que por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación ciudadana que implica por lo menos la intervención de dos sujetos. En cambio la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado. Refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales, y que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político²¹.

A los fines de nuestra investigación, la demarcación conceptual de la participación ciudadana establecida por Cunill (1991) nos permite analizarla en relación con el Estado mismo. En nuestro caso, serán las estructuras burocráticas estatales involucradas en el PDM y en los debates de los proyectos parlamentarios, donde se generan mecanismos de articulación con otros actores, las asociaciones civiles y ciudadanos en general. Consideramos que la articulación con el Estado se traducirá en participación ciudadana mientras estos actores, tal como lo ha expresado la autora, se involucren en el curso de la actividad pública y expresen sus intereses sociales.

²⁰ En la tipología establecida por Finquelevich, S. (1988) sobre los tipos de interacción social y la sociedad civil, la participación comunitaria en un sentido clásico pudiera corresponder al modelo asistencial o a los modelos asistencial-participativo. En el primero, la comunidad no participa, excepto como beneficiario pasivo o su participación se reduce al mínimo. En el segundo, sea que la interacción resulte de las iniciativas del Estado o de la respuesta de éste a las acciones llevadas a cabo por grupos sociales organizados, el Estado contribuye con sus propios recursos financieros y juega el rol principal, determinando la iniciativa del proyecto, su alcance, sus esquemas de funcionamiento y sus niveles de inversión.

²¹ Por ultimo, tanto como Cunill (1991) como Ziccardi (1998), enfatizan que la demarcación de la participación ciudadana respecto de la participación política es problemática sobre todo si esta última se entiende en un sentido amplio. Pero destacan que la participación ciudadana no reemplaza la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía.

Pero dicha intervención de los ciudadanos, aclara Cunill (1991), podrá ejercerse a partir de un continuo que va desde el diagnóstico de la situación; la elaboración de las opciones o la formulación de la política, programa o proyecto de desarrollo; pasando por la fase de ejecución y concluyendo con la base de evaluación y control. Partiendo de esta aclaración hecha por la autora, consideramos también remarcar que la participación ciudadana tendrá significación, siempre y cuando los ciudadanos tomen parte en la decisión en cualquier etapa de ejecución en que se encuentre una determinada política pública. En este sentido, consideramos que la participación ciudadana se vincula principalmente a las instancias de intervención en la agenda pública de decisiones. Esta perspectiva de análisis nos guiará, no para evaluar los contenidos de la participación ciudadana, sino para analizar las distintas concepciones de los actores sociales involucrados en el PDM y en la elaboración de los proyectos comunales sobre la participación ciudadana y cómo ellos la practican.

A continuación contextualizaremos los orígenes y perspectivas teóricas que abordaron la relación entre 'participación ciudadana' y 'comunidad' considerando que en esta relación existe un vínculo político y que el primer concepto está íntimamente ligado al concepto de comunidad en su sentido territorial.

La participación ciudadana y la comunidad: una indisociable relación para el proceso de descentralización

La asociación entre 'participación ciudadana' y 'comunidad' proviene de una larga historia en el pensamiento occidental²².

²² En este sentido, tenemos presente lo expresado por Alexis de Tocqueville en relación a la comuna como "... la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y leyes. Una república democrática es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba" en: Jardin, A (1984) "Alexis de Tocqueville". Ed. Hachette. París. Esta cita nos sugiere que la interacción social favorece el intercambio de ideas e intereses que son las que promoverán la participación en los asuntos públicos. Esta idea, la relación entre sentido de comunidad como promotora de la participación, se aborda en términos generales de la misma manera, en un estudio sistemático en Smith, D; M. Blanc (1997) *Grass-roots democracy*

Comenzando a partir de 1960, en EE.UU. y en menor medida a principios de 1970 en Gran Bretaña, se constituyó en el ámbito de las ciencias políticas, una corriente ligada a destacar la necesaria vinculación entre “comunidad local”, “representación política” y “participación ciudadana” como esquema institucional para profundizar el sistema democrático, basado en un tratamiento aislado de la política local (Escolar, 1996). Esta corriente apelaba a fortalecer y dar protagonismo a las comunidades de interés localizadas geográficamente puesto que ellas tenían como atributo esencial el contacto personalizado, necesario para gestionar intereses comunes que potenciarían la participación ciudadana. De esta manera, las estructuras de gobierno local debían intentar construir arraigo e identificación entre ciudadanos con su inmediata localidad (Parry, et. al, 1992).

Es así que cobró auge, el tema de involucrar a la sociedad civil en las políticas urbanas, como uno de los primeros medios para desarrollar un compromiso efectivo y democrático en la construcción de estrategias locales y programas. En este sentido predominó fundamentalmente en Estados Unidos un modelo de política urbana que asignaría un alto valor democrático a los vecindarios (*neighbourhoods*) por entablarse un sentido de identidad comunitaria y proximidad de vínculos necesarios para potenciar el surgimiento de la participación política ciudadana.

Entre otros ejemplos, podemos enunciar los estudios de caso elaborados por Berry y Portney (1993) quienes examinan las potencialidades de los programas que promueven la participación vecinal en cinco ciudades de Estados Unidos- Birmingham, (Alabama); Dayton (Florida); Portland (Oregon); St. Paul (Minnesota) y San Antonio (Texas) - mostrando cómo las organizaciones vecinales impulsaron a los gobiernos locales a reducir los conflictos en el proceso de administración y creación de políticas urbanas, y a promover un sentido de comunidad. Los autores concluyeron, que los verdaderos riesgos de las ciudades centrales se

and participation: a new analytical and practical approach, en: **Environment and Planning D, Society and Space**, vol 5, pp. 281-303.

suscitan cuando no se fomenta un sentido de comunidad en los vecindarios o barrios. Afirman que: “la clave para hacer América mas participativa sería hacer la participación más significativa en el contexto de las comunidades en las que la gente vive” (Portney, 1993: 80).

En América Latina, según hemos mencionado anteriormente, las instancias actuales de participación se vinculan a los procesos de descentralización política y de desconcentración administrativa, desde el Estado local hacia entidades territoriales más pequeñas. En este sentido, según autoridades locales y especialistas en gestión urbana, la descentralización política a unidades territoriales, tales como barrios, comunas, delegaciones, etc, llevaría aparejado un proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones, producido por un mayor acercamiento y control entre las instancias político -administrativas descentralizadas y la población. De este modo, tanto para los gobernantes locales como para otros especialistas en la gestión de las grandes ciudades, la política se “aproximaría” a todos los habitantes, generando mayor participación ciudadana en la elaboración consensuada de políticas de gobierno.

Precisamente en la Ciudad de Buenos Aires, esta tendencia se hizo efectiva desde fines de 1996 hasta mitad del 2000 en su programa de gobierno, el mencionado PDM, donde la participación vinculada a la descentralización surgió a partir de un esquema que asociaba una comunidad, el territorio y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esto significa un modelo de gestión y gobierno que promovió al “barrio” como área geográfica indispensable para el fortalecimiento de la participación ciudadana, habida cuenta de las creencias comunitaristas sumamente arraigadas en el ámbito de la administración pública y de las ciencias sociales en general, que asocian las áreas jurisdiccionales, tales como barrios, comunas, etc. con ‘comunidades locales’; cuyos atributos principales consisten en compartir

un ámbito geográfico donde permanecen intereses comunes, necesarios para gestionar sus propios intereses y fortalecer la participación ciudadana²³.

El vínculo entre área jurisdiccional y comunidad, se presenta como condición fundamental para que exista una participación activa, tanto desde la perspectiva del PDM y como de los proyectos de Ley de Comunas. Sin embargo, tal como hemos mencionado en la introducción, por un lado, no existe asociación necesaria entre ‘comunidad’ y ‘lugar’, ya que el ‘lugar’ según veremos a continuación, es el resultado de la compleja articulación de tres componentes: el ‘sitio’, la ‘posición’ y el ‘sentido de lugar’. Estos tres componentes, particularmente el ‘sentido de lugar’, nos permitirán abordar a las comunidades, como entidades que no se vinculan ni se definen necesariamente con el área donde están emplazadas geográficamente; y por consiguiente, este análisis permitiría pensar la práctica de la participación ciudadana no acotada a ámbitos jurisdiccionales ni a vínculos comunitarios. Por otro lado, tal como iremos dando cuenta a lo largo de la investigación, el énfasis en la dimensión territorial de la comunidad como criterio para identificarlas, se torna rígida para analizar cómo se constituyen o qué percepción tienen los miembros de ella. Esta cuestión será relevante en cuanto a que nos permitirá pensar en comunidades dinámicas y heterogéneas, elementos significativos para abordar el universo de las relaciones existentes entre las asociaciones civiles.

Por lo tanto, a continuación intentaremos despejar las apropiaciones de sentido común que recaen tanto en el concepto de ‘lugar’ como de la ‘comunidad’, donde la geografía y la

²³ Remitiéndonos a los párrafos anteriores la vinculación entre descentralización y participación presuponen una idea de ciudadanía próxima al concepto de comunidad ideal de Redfield (1942) inspirado en Tönnies (1925) que posteriormente señalaremos. El primer autor intentaba identificar grupos sociales, en ámbitos de características urbanas asociados con ciertos atributos propios de sociedades rurales, tales como: relaciones de vecindad en un espacio social delimitado y concreto; cierta homogeneidad de ideas, de creencias, y de conciencia de exclusividad con respecto a otras comunidades. En otras palabras estos grupos sociales con los atributos mencionados podían reconocerse como verdaderas identidades colectivas implantadas geográficamente en ámbitos urbanos. También este sentido de comunidad puede sugerir el concepto de solidaridad mecánica de Durkheim (1893) que veremos a finalizar este apartado.

antropología han echado luz para abordar sus especificidades. Luego articularemos ambos conceptos para establecer nuestro propio encuadre.

‘Lugar’ y ‘Comunidad’

El concepto de ‘lugar’ (Agnew, 1987) en ciencias sociales ha sido tradicionalmente confundido con el de ‘comunidad’. Especialmente para la sociología clásica, el ‘lugar’, ha existido solamente como “localización” o contexto donde se establecen las relaciones y actividades sociales. Más aun, este concepto se lo ha tendido a confundir, tanto en sociología como en las demás ciencias sociales, como ámbito cerrado que define la unidad de análisis de una investigación.

Esta reducción localista, ha reflejado una ambigüedad en la literatura sobre comunidad durante su desarrollo en las ciencias sociales. Ésta tiene una larga tradición que se remonta al SXIX, y que tuvo históricamente connotaciones específicas que han persistido hasta nuestros días . Especialmente la sociología y la antropología clásica utilizaron durante varias décadas la idea de ‘lugar’ como emplazamiento físico para dar cuenta del concepto de ‘comunidad’, al cual además va asociado una determinada moralidad (Pitt Rivers, 1954[1989]; Calhoun 1980).

Haciendo un repaso por los orígenes teóricos, la noción de comunidad como factor de cohesión social fue sistematizada por los escritos de Ferdinand Tönnies (1887) [1925]. Como un tipo ideal, la noción de *Gemeinschaft* normalmente traducida como “comunidad”- fue asociada por el autor con un período temprano en el cual, la unidad básica de organización era la familia o el grupo de afinidad con relaciones sociales caracterizadas por la solidaridad afectiva, la igualdad, la continuidad y el sentido de pertenencia a un lugar. Mientras que otra de las formas básicas de asociación humana que podían ser reconocidas en todos los sistemas culturales - *Gesellschaft*- se refería a un tipo de relación más instrumental, considerada propia de la sociedad industrial, donde el acelerado ritmo de urbanización e industrialización dio

como resultado relaciones de tipo económico y social basadas en la racionalidad, eficiencia y obligaciones contractuales entre individuos cuyos roles se fueron especializando (Knox, 1995). En Durkheim (1893) [1964] el sentido de comunidad fue sugerido a través del concepto de “solidaridad mecánica” donde las creencias y sentimientos de cada uno de los miembros de la sociedad están reguladas por la “conciencia colectiva”, que sólo contempla, no admite diferencias, e impone a todos las mismas formas de actuar y de pensar. La división del trabajo en cambio, alude a una forma de “solidaridad orgánica”, donde una sociedad se funda sobre la integración de las diferencias hacia un todo complejo, armónico y cooperativo. Este fue “el único proceso que permitió que las necesidades de la cohesión social se reconcilien con el principio de individualización” (Durkheim 1904:185). Por su parte Weber (1925), retomó una perspectiva muy similar a la de Tönnies y Durkheim, entendiendo a la “comunidad” fundada en un sentimiento subjetivo, en contraste con la racionalidad de las relaciones sociales que surgían a nivel nacional.

Posteriormente, el aporte realizado por Tönnies tuvo su eco para los fundadores de la academia de sociología, más conocida como la Escuela de Chicago, fundada inicialmente en los estudios urbanos de Park, Mackenzie y Burgess. El principio evolucionista de Tönnies por el cual el mundo moderno es el producto de la transición de una comunidad constituida por el “lugar” como emplazamiento de las relaciones sociales, a una sociedad “sin lugar” o *placeless society*, se perpetuó en los círculos dominantes de la teoría sociológica americana, así como también en las etnografías urbanas y las comparaciones antropológicas de la vida urbana y rural, en el trabajo de Redfield, Horace Miner, Oscar Lewis y otros. Estos los círculos académicos se interesaron particularmente en analizar los efectos del crecimiento de las ciudades en la constitución de las relaciones sociales (Fischer, 1975). De una y otra manera, por tanto, predominaron distintos términos para abordar la dicotomía comunidad – sociedad, que tuvieron auge en la teoría urbana de Wirth (1938) y en el trabajo del ya

mencionado Redfield (1942) con su polarización de la sociedad folk-urbana, al intentar identificar grupos sociales, en ámbitos de características urbanas asociados con ciertos atributos propios de sociedades rurales, tales como: relaciones de vecindad en un espacio social delimitado y concreto, cierta homogeneidad de ideas, y de conciencia de exclusividad con respecto a otras comunidades. Esta perspectiva inspirada en Tonnies, cobró forma a principios de la década del sesenta en Estados Unidos, (y en menor medida en Gran Bretaña), donde se destacarían autores como Warren (1963) quien, al indagar en el origen de las relaciones de vecindad, enfatizarían la importancia de la articulación entre comunidad local y grupo territorial diferenciado, proponiéndose sistematizar los componentes sociales y físicos de las comunidades locales investigadas. En el terreno de la antropología urbana, se buscó demostrar la existencia de mundos socialmente distinguibles, territorialmente delimitados y/o focalizados en instituciones locales. Las tabernas, los clubes y los barrios privados son algunos ejemplos de estas investigaciones (Hill, 1993). Herbert Gans (1962) en su clásico estudio del este de Boston ha demostrado que las propiedades de la comunidad pueden encontrarse en aquellos pueblos urbanos formados por “pueblerinos” (n/ traducción de *urban villagers*), enraizados en su ámbito vecinal, vinculados grupalmente y contenidos afectivamente en la cotidianeidad de sus relaciones comunitarias. No obstante, cabe aclarar algunos intentos se hicieron para distinguir la ‘comunidad’ del ‘lugar’. Fue Webber (1964) quien propuso el término de “accesibilidad espacial” (facilidad de acceso) antes que el de “proximidad” de lugar (co-residencia) como condición necesaria para la existencia de una comunidad. Es el acceso más que la localización, la llave de su existencia (Webber, 1964:109).

Pero en los años posteriores y en la década del 70, las ‘comunidades locales’ delimitadas por un área de jurisdiccional y pertenencia pasaron a constituirse en las unidades conceptuales y descriptivas elementales para el análisis de los procesos de estructuración de

aglomeraciones urbanas (Danielson, 1976) y también para la elaboración de proyectos políticos y de gestión descentralizadores (Krane, 1978).

Si bien sería muy extenso abordar aquí toda la literatura sobre la temática producida en el período, si es factible destacar, la progresiva asimilación de una idea generalizada de 'comunidad local' con independencia de su aplicación temática y de las diferentes posturas teóricas. En efecto, esto fue haciéndose más claro en los trabajos dedicados a la distribución y gestión de servicios urbanos a escala local (Benson, 1969; Murphy, Warren, eds. 1974) como aquellos destinados a abordar problemas de acción política y gestión de gobierno en ámbitos urbanos (Bonjean, Clark, Lineberry, eds.; Clark ed. 1974), y también los interesados en la investigación de los conflictos sociales urbanos y políticas públicas (Cox, 1978). Pero lo que nos interesa destacar más, es la corriente ligada a la conceptualización política de Estado local, los sistemas de representación locales y del poder local que asimilaba el área jurisdiccional a la comunidad (Hill, 1974; Dahl, Tufte, 1973). Desde esta perspectiva, los vínculos comunitarios localizados en áreas jurisdiccionales se planteaban como indispensables para la legitimación de las decisiones públicas y para el fomento de la participación ciudadana, entendiendo que lo próximo, lo vecino, lo local potenciaría la participación ciudadana por gestionar intereses comunes. Lo que no estaba en cuestionamiento precisamente en esta corriente, era que los atributos físicos y sociales de las áreas jurisdiccionales podían no ser reconocidos y apropiados colectivamente por sus habitantes, pues su sentido de pertenencia podía residir en otro ámbito geográfico o directamente podía no ser discriminado geográficamente.

El concepto de 'lugar'

Esta cuestión pudo resolverse cuando en la década del 80, la disciplina geográfica desarrolló un marco conceptual que entró en fuerte contradicción con las creencias

comunitaristas asociadas a ámbitos jurisdiccionales de las décadas anteriores. Para la “teoría del lugar” ligada a la tradición de la “*Time Geography*”²⁴ en geografía, el ‘lugar’ no es la simple correspondencia entre un área y una comunidad discriminada, sino como expresa Agnew (1987), es la articulación entre tres componentes básicos. En primer término, el ‘*locale*’ según la terminología de Giddens (1984:79) el ámbito geográfico de implantación; en segundo término, la ‘posición’ o localización de ese ámbito geográfico de la interacción social en el contexto más vasto de procesos sociales, económicos y culturales que se desarrollan a escala mayor y, por último, el ‘sentido de lugar’, sensación de pertenencia geográfica o estructura de afinidad local. A partir de este marco conceptual, el ‘lugar’ es una construcción social – en el caso de que se produzca- de la compleja articulación entre un ‘sitio’, una ‘posición’, sin que implique ningún espacio relacional prefijado y un ‘sentido de lugar’ o afinidad local que co-constituye el sitio y la posición (Agnew, 1987).

En vez de pensar a los lugares como áreas delimitadas podríamos concluir, tomando a Massey (1993:63-67), que los lugares geográficos son procesos de discriminación e identificación localizados y que, en consecuencia, el sentido de lugar se desarrolla progresivamente en una interacción constante entre la representación subjetiva de los individuos hacia su o sus ‘lugares’ y las imágenes representadas colectivamente que imputan ‘sentido de lugar’. Todo lugar geográfico, por lo tanto, es un acontecimiento social; algo más complejo que una simple área geográfica, que una comunidad, o que una imagen local (Massey, 1995: 284-285).

²⁴ La perspectiva de la corriente epistemológica conocida como “Time-Geography” fue desarrollada originalmente por un geógrafo sueco llamado Torsten Hägerstrand, en reacción a los análisis espacialistas en geografía durante la década del 60.

Según Massey (1984) las críticas hacia los análisis espaciales anulaban los intentos de estudiar las prácticas sociales y las formas de organización social. Hägerstrand entonces pensó un enfoque que pudiera analizar las interacciones entre los contextos temporales y espaciales (estructuras y patrones) y las experiencias durante la vida cotidiana.

En este marco, diferentes autores comienzan por intentar despejar la reducción localista de la noción de ‘lugar’ que asocia un área a una comunidad, centrando el debate en criticar fundamentalmente la creencia en la existencia de comunidades de interés asociadas a ámbitos jurisdiccionales o áreas geográficas diferenciadas. En este sentido, Giddens (1984) y Mons (1992) cuestionan el supuesto de privilegiar teóricamente la proximidad geográfica a otras modalidades de acción localizada que no se organizan por contigüidad dentro de un área, sino a través de otras formas de agrupamiento social no local como pueden ser las redes materiales o virtuales” (Mons, 1992); Giddens (1984). Por su parte, Escolar (1996), al indagar sobre el origen teórico y las implicancias socio-ideológicas que los ámbitos geográficos pueden constituirse en comunidades locales, señala que: “(...)la creencia se basa en considerar que existen identidades colectivas de implantación geográfica y referencia simbólica local (barrios, grupos de interés u opinión y redes asociativas) que serían las depositarias históricas de la conciencia ciudadana, las reservas sociales de conocimiento urbano y organización comunitaria y, por lo tanto, los sujetos naturales de la “descentralización” (op.cit. 1996:158). De la misma manera, Wellman (2001) señala que las comunidades contemporáneas están raramente delimitadas mientras las mismas sean definidas espacialmente, puesto que, según el autor, las personas obtienen apoyo, compañía, información y sentido de pertenencia de quienes no viven en su vecindario o incluso en su área metropolitana. El hecho de “vivir en redes reemplaza el contacto puerta a puerta por el de lugar a lugar”(op. cit. 2001: 15). Otro de los autores que cuestionan la existencia de las comunidades como unidades territoriales es Hill (1994:34), considerando que los criterios por los cuales se delimitan comunidades se articulan además con elementos étnicos y religiosos, entre otros. En cuanto a Massey (1997) ella sostiene que todo intento de igualar la noción de comunidad con áreas geográficas, presupone asignar una homogeneidad de intereses dentro de las mismas y argumenta que es

importante pensar en comunidades en términos de fluidez, contradicción y conflicto (Massey, 1991:25).

Otras formas de constituir una comunidad

Los debates que hemos señalado y la perspectiva de lugar acuñada por Agnew (1986) nos permiten cuestionar, tal como vimos en la introducción, la idea de que la participación ciudadana sugerida por el PDM y por los debates parlamentarios deba asociarse a un ‘lugar’ como área diferenciada, y el supuesto de la existencia de vínculos comunitarios asociados a esos ‘lugares’. En primera instancia, porque se restringe o se limita el concepto de lugar al ámbito de emplazamiento estrictamente físico y/o a límites jurisdiccionales. En segundo lugar, porque entendemos que las comunidades territoriales²⁵ que el Gobierno de la Ciudad impulsa para construir participación ciudadana, se definirán por sentidos de pertenencia, que según veremos, no necesariamente se materializan a través del área jurisdiccional en la cual residen.

En virtud de estas cuestiones, nuestro propósito aquí es establecer un marco de análisis para dar cuenta de distintos elementos por los cuales las comunidades pueden constituirse y definir sus límites. Este marco nos permitirá luego caracterizar el universo del sector de las asociaciones civiles, que como mencionamos, han sido reconocidas por las estructuras de gobierno local como ‘comunidades territoriales’ indiscutibles para la participación ciudadana. En la medida en que podamos dar cuenta de otros elementos que permitan caracterizar de manera más amplia el universo de las asociaciones civiles, veremos como el concepto de comunidad vinculada a lo territorial, limitará las posibilidades efectivas de participación

²⁵ Nuevamente hacemos esta aclaración. Por “comunidad territorial” nos referimos a aquellas comunidades que se adscriben a un ámbito geográfico de emplazamiento físico, en nuestro caso de características urbanas, en el que se asumirá la correspondencia entre dicho ámbito y un límite jurisdiccional. Por “comunidad local” nos referiremos a un término general, aquella que estará localizada en un ámbito de emplazamiento físico ya sea un sitio o un área diferenciada, pero sus formas reales pueden coincidir o no con lo que está jurídicamente delimitado.

ciudadana. Bajo esta limitación, nuestra hipótesis consistirá en argumentar que el Estado termina construyendo involuntariamente otro tipo de comunidades, constituidas desde las 'modalidades de participación' que definan los actores sociales y desde su articulación con el 'sentido de lugar' o sentido de afinidad local. Este último les dan coherencia e identidad particular a las comunidades y co-constituirá la definición de límites entre ellas.

Precisando entonces nuestro marco de análisis, la noción de 'lugar', particularmente el componente del 'sentido de lugar', lo consideraremos como uno de los elementos por los cuales las comunidades pueden construir su identidad y establecer sus propios límites en relación con otras comunidades. Según vimos, no necesariamente este componente debe estar asociado a los límites jurisdiccionales puesto que el sentido de pertenencia geográfica son imputaciones de sentido propio por parte de sujetos emplazados en su ámbito de localización o fuera de él (Escolar, 1994). Habiendo considerado este elemento, articulándose directamente con él, encontramos otros límites, considerados simbólicos por Cohen (1985) que las comunidades establecen entre sí para diferenciarse y constituirse como tal. Es aquí que nos interesa destacar dentro de las perspectivas de la antropología social, el aporte realizado por este autor (Cohen 1985:13), cuya singularidad radica en mostrar que el significado de la comunidad reside en trazar límites simbólicos, a partir de las relaciones que ellas establecen entre sí o con otras formas sociales. De esta manera, se puede pensar en comunidades dinámicas y heterogéneas, dado que el contenido y significación de una comunidad estará centrado en las relaciones entre las mismas o con otras entidades sociales, como por ejemplo el Estado.

Desarrollando un poco más la perspectiva del autor, cuando usamos la palabra 'comunidad', lo que estamos haciendo es establecer un límite simbólico con una clase no definida de personas. El autor sugiere que la palabra se usa de manera flexible para significar que la comunidad es un grupo o categoría de personas, que tienen algo en común entre sí que

los distingue de un modo significativo de otros grupos. Esta frontera está marcada en términos simbólicos, lo cual supone tomarla no desde su aspecto morfológico, sino principalmente en la percepción que sus miembros tienen de los límites que constituyen la comunidad. Dichas fronteras dependerán según el autor, **de las relaciones, de las interacciones que los miembros de la comunidad establecen con otros**, que pueden ser otras comunidades o con otros niveles de asociación como por ejemplo el Estado. Serán estas relaciones las que le otorgarán significado a la comunidad. Por lo tanto, en lugar de preguntarse si existen o no, o qué formas o tipologías la comunidad manifiesta, el autor se pregunta por la fijación de los límites, por la diferencia de significados que estos límites suponen. En síntesis, intenta capturar las experiencias particulares y concretas que sus miembros tienen de ella, a través de las relaciones que se establecen entre ellas.

Nos interesará mostrar entonces cómo se establecen estas relaciones entre comunidades y cómo el sentido de afinidad local contribuye a su definición. Ambos elementos permitirán dar cuenta de cómo las comunidades se definen, se posicionan y pueden así establecer límites entre ellas. Tal como veremos, estos elementos nos permitirán mostrar la dinámica y heterogeneidad características propias del sector asociativo.

En resumen, tomaremos como criterios para definir comunidades, aquellas entidades que se constituyen a través de las relaciones que establecen con las mismas u otras formas sociales por ejemplo el Estado²⁶ y los sentidos de lugar que co-constituyan estas relaciones, tal como veremos cuando tratemos las asociaciones civiles.

En la próxima sección, presentaremos los aspectos contextuales de las distintas etapas alcanzadas por el PDM de la Ciudad de Buenos Aires, para luego comenzar con el análisis de las representaciones y concepciones de los distintos actores sociales involucrados en construir un esquema de la participación, articulándolo con las distintas experiencias de participación

²⁶ Veremos más adelante que las relaciones entre las comunidades estarán estructuradas a través de las “modalidades de participación”.

que se han suscitado: en primer lugar la de los CGP y, complementariamente las jornadas multisectoriales.

Segunda parte: El Programa de Descentralización y Modernización (PDM) de la Ciudad de Buenos Aires²⁷.

Caracterización institucional del PDM

Anterior a la sanción de la Reforma Constitucional de 1994, la Ley Orgánica Municipal N° 19987/72 de la Ciudad de Buenos Aires establecía un régimen político municipal sin autonomía en la elección del titular del Poder Ejecutivo Local, (lo nombraba el Poder Ejecutivo Nacional), y con funciones delegadas en el Poder Legislativo Nacional.

En 1994, la reforma constitucional nacional dispuso para la Ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción y elección en forma directa del Jefe de Gobierno (art. 129). Dado este imperativo constitucional, en 1996 se sancionó la Constitución que declaró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires²⁸.

A partir de agosto del mismo año hasta mitad del 2000, se desarrolló en la Ciudad de Buenos Aires el proceso de descentralización de la gestión de gobierno, uno de los pilares de

²⁷ Cabe hacer la aclaración que estas formas de descentralización con interés en la participación ciudadana también tuvieron lugar en la localidad de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, así como en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe y en la ciudad de Córdoba. El caso de Córdoba fue uno de los primeros en ejecutarse, en 1991. Sin embargo, las instancias participativas se interrumpieron a raíz de la superposición de dos estructuras burocráticas (Tecco y Bressan, 1993). Por un lado la Dirección de Asuntos Vecinales que operaba de acuerdo a patrones tradicionales de tipo clientelar y la Subsecretaría General quien tuvo a cargo la ejecución de la participación ciudadana en la gestión municipal a nivel micro-local. se fueron quebrando por no existir líneas claras sobre la metodología a seguir entre los organismos de participación y las asociaciones vecinales. A continuación se transcriben sus principales discursos a modo de rescatar ciertos conceptos y racionalidades que operaron en estos programas de participación interesantes para establecer continuidades discursivas con las experiencias de participación ciudadana que ocupa nuestra investigación.: “Siendo la instancia de Gobierno más cercana a la ciudadanía, la administración municipal reúne las condiciones mas favorables de todo el sector público para llevar a cabo una gestión participativa dirigida a incorporar a la comunidad, tanto en la definición como en la implementación de los proyectos y acciones de desarrollo local”. “Para que sea factible que la Municipalidad planifique sus acciones en forma participativa, es necesario introducir la escala local en su metodología de trabajo. Solo a partir de estas unidades territoriales de planificación que sean suficientemente pequeñas y homogéneas, de acuerdo a distintas variables demográficas, socioeconómicas, superficie, vías de acceso y comunicación, etc. es posible generar una efectiva participación de la comunidad en la definición de los proyectos y acciones de desarrollo (...)” (Córdoba, Ciudad y Desarrollo, 1995).

²⁸ Para ver distintas posiciones doctrinarias alrededor de la naturaleza jurídica del status constitucional de la ciudad de Buenos Aires véase: Sabsay, D. (1996) y Passalaqua, E. (1996) en: Herzer, H. (comp.) (1996) Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y Descentralización, Buenos Aires: Colección CEA-CBC, Universidad de Buenos Aires. La visión conceptual más generalizada tiende a ver a la autonomía según la capacidad que tienen los entes descentralizados estatales para dictarse sus propias normas dentro del marco superior dado por un ente superior. Con respecto a la autarquía, los entes tienen capacidad de administrarse a si mismos. (Ver: Gordillo, A. (1998) Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Fundación de Derecho Administrativo, 5ta ed).

la reforma del Estado local. Entre otros objetivos establecidos en la Constitución de la Ciudad (Título sexto, art. 127) este proceso implicó transformar la gestión administrativa a fin de mejorar la calidad de los servicios que brinda a sus habitantes y profundizar las instancias de participación ciudadana²⁹. Para el desarrollo del mismo, desde noviembre de 1996 se instrumentaron una serie de medidas a través del Poder Ejecutivo de la Ciudad³⁰ que, entre otras cuestiones, llevaron a la creación en 1998 de **16 Centros de Gestión y Participación Ciudadana (CGP)**³¹ distribuidos considerando, entre otras variables, la antigua división territorial de los Consejos Vecinales³² y los circuitos electorales³³ (ver Mapa)³⁴

²⁹ Cabe aclarar, aunque no sean tratados en esta investigación, que la ciudad de Buenos Aires cuenta además de los organismos de participación ciudadana (CGP), con instrumentos de participación ciudadana, como son las siguientes leyes: audiencia pública (ley n°6); iniciativa popular (ley n°40); revocatoria de mandato (ley n°357) y acceso a la información (ley n° 104).

³⁰ Resolución N° 1/VJCBA/96- BOC 63 (01/11/96).

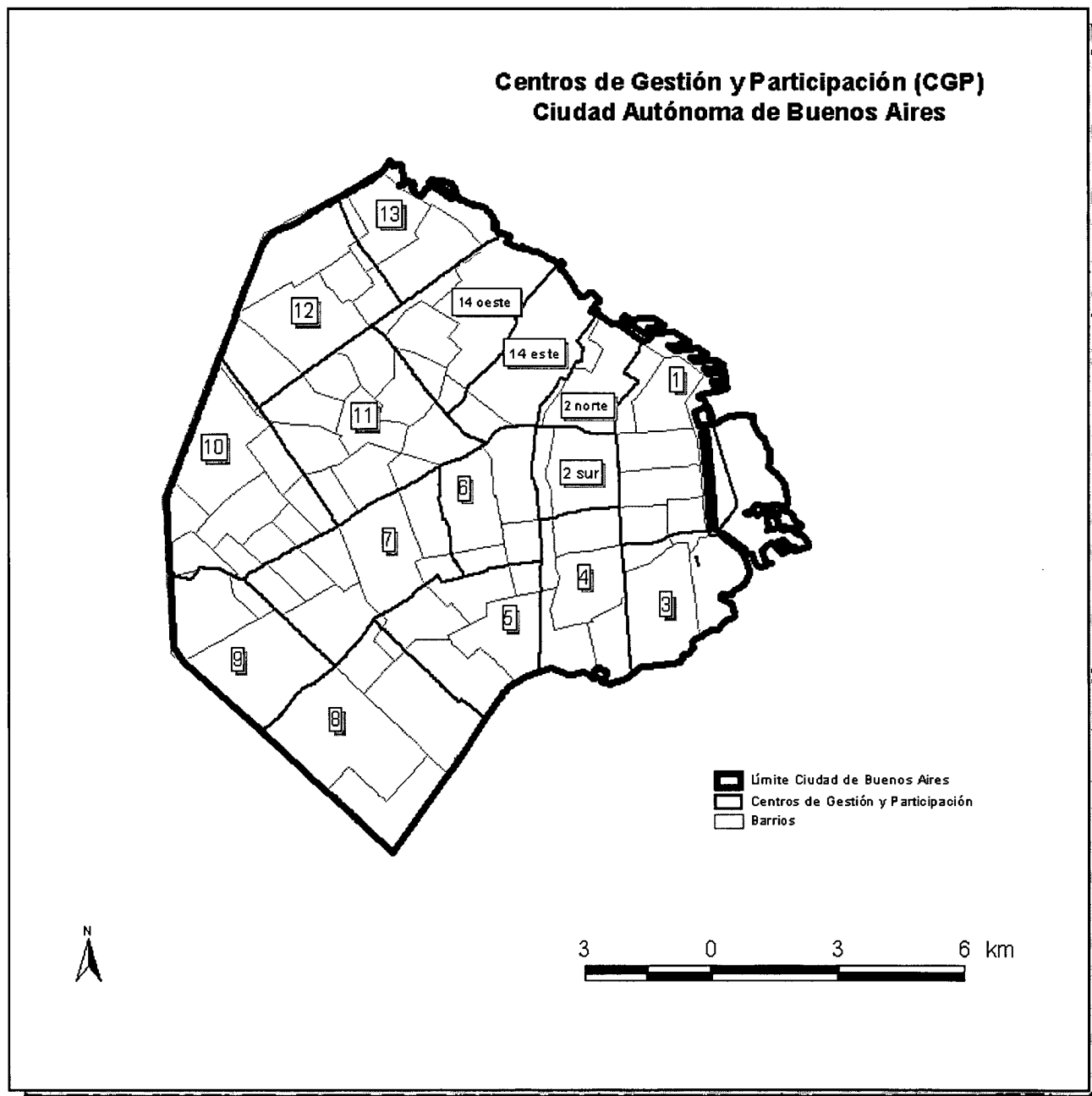
³¹ Decreto N° 1958/98- BOC 549 (14/10/98).

³² Los Consejos Vecinales (Ley orgánica municipal 19.978/72) - órgano de gobierno de carácter electivo en el régimen municipal anterior de la ciudad- mostraron, según Grillo (1996) ciertas carencias para cumplir un rol articulador entre el municipio y los vecinos y fueron una tentativa de gestar un proceso de descentralización que obtuvo un profundo fracaso.

³³ Los circuitos electorales son zonas que constituyen unidades geográficas de agregación de información electoral y no tiene ningún tipo de función en el proceso de delimitación del cuerpo electoral ciudadano. Esto significa que no son distritos. Los circuitos electorales agruparán a los electores en razón de la proximidad de los domicilios, bastando una mesa electoral para constituir un circuito. La Capital tiene 28 circunscripciones electorales. (Ver artículo n°40 del Código Electoral Nacional referente a la delimitación de circuitos electorales).

³⁴ La delimitación territorial de los actuales CGP es la siguiente: CGP 1- Constitución y San Telmo, y parte de: Retiro, San Nicolás y Montserrat; CGP 2 norte- Recoleta; CGP 2 sur- Balvanera; CGP 3- Barracas, La Boca y parte de Constitución y San Telmo; CGP 4- San Cristóbal, Parque Patricios y parte de Nueva Pompeya y Barracas; CGP 5- Flores, Parque Chacabuco y Boedo y parte de Nueva Pompeya y Va. Soldati; CGP 6- parte de Boedo, Parque Chacabuco y Caballito y Almagro; CGP 7- parte de Va. Luro, Velez Sarsfield, Floresta, Parque Avellaneda, Flores, Parque Chacabuco y Caballito; CGP 8- Va. Lugano y Riachuelo y parte de Va Soldati, Parque Avellaneda; CGP 9- Mataderos, Liniers y parte de Va. Luro; CGP 10- Versalles, Va. Real, Mte. Castro y parte de Va. Devoto, Floresta, Velez Sarsfield, Va. Luro; CGP 11- Va. del Parque, Va. Sta Rita, Agronomía, Va. Ortúzar, La Paternal, Va. Gral. Mitre, y parte de: Chacarita, Va. Crespo y Caballito; CGP 12- Saavedra, Va. Pueyrredon, Va. Urquiza, Coghlan, y parte de: Va. Devoto y Va. Urquiza; CGP 13- Nuñez, y parte de Belgrano y Saavedra; CGP 14 oeste- Colegiales y parte de: Palermo, Chacarita y Va. Crespo, CGP 14 este- Palermo y Va. Crespo.

Mapa de la Delimitación de los Centros de Gestión y Participación



Fuente: Elaboración propia en base a coberturas INDEC

La función básica de los CGP es determinar las necesidades y prioridades en materia de servicios municipales, al mismo tiempo que ofrecer la posibilidad de participación ciudadana. Estos organismos dependen jerárquicamente de la Subsecretaría de

Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y cada uno de ellos se encuentra a cargo de Directores designados por la misma Subsecretaría, acompañados de asesores y empleados municipales³⁵.

En estas unidades de desconcentración administrativa (CGP)³⁶, además de los servicios que ya estaban desconcentrados en los consejos vecinales (Registro Civil, Rentas, Servicio Social), se crearon también nuevas delegaciones que anteriormente tuvieron a su cargo facultades de las áreas centrales (Infraestructura, Fiscalización de obras, Inspección General, Defensoría del Menor, Servicio de la Mujer, Juventud, Defensa del Consumidor, Mediación Comunitaria, etcétera). Se estableció también el Registro de Acción Comunitaria (ROAC) que otorga a las instituciones inscriptas la posibilidad de formar parte de los Consejos Consultivos Honorarios. Estos consejos, aun vigentes, son formalmente organismos consultivos y honorarios de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, presentación de propuestas, información y seguimiento de la gestión que funcionan en los CGP. Volveremos más adelante sobre este organismo.

Para la primera etapa del proceso de descentralización llevado a cabo por el "PDM" se adoptó como metodología a seguir el "Plan Estratégico Participativo"³⁷, ejecutado desde abril a diciembre de 1998, solo para el CGP 6 cuya delimitación territorial comprende parte los barrios de Boedo, Almagro y Caballito. Para este plan se trabajó en conjunto con autoridades de la Subsecretaría de Descentralización, coordinadores de comisiones pertenecientes a

³⁵ Tanto los directores como los asesores perciben una remuneración fija establecida por la misma Subsecretaría de acuerdo con sus competencias y actividades.

³⁶ Para ver la discusión de este término con mayor precisión véase Escolar (1998) "Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática". Controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, en: Mundo Urbano, Revista Digital, Abril de 2000, n° 0.

³⁷ El planeamiento estratégico, a diferencia de los planes rectores tradicionales implementados entre fines de las décadas del 60 y principios del 70 en las principales ciudades de Latinoamérica del cual la ciudad de Brasilia es un exponente, propone una concepción más flexible, ajustada a plazos cortos y a constantes decisiones, negociaciones y transformaciones generadas por los diversos actores involucrados. La metodología participativa que se adopte estará prefigurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos que se suceden entre los actores intervinientes y es, en ese sentido, que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica.

distintos CGP, partidos políticos e instituciones varias, en el establecimiento de un diagnóstico del barrio identificando sus “puntos fuertes” y “débiles”. Desde allí se definieron líneas estratégicas a mediano plazo en distintas áreas programáticas como seguridad, educación, salud, mantenimiento urbano, tránsito, etc. La metodología se efectuó a través de mesas de trabajo o comisiones para la discusión y la elaboración de iniciativas conjuntas en formato de documentos de trabajo. Las mismas se denominaron: “Comisión de Desarrollo Social”, “Comisión Política Institucional”, “Comisión de Cultura y Educación”.

Mientras que en la segunda etapa de este proceso, se implementaron mediante el Decreto 1958/98, los mencionados Consejos Consultivos Honorarios. La realización de estos Consejos tuvo lugar a medida que lo estableciera la Subsecretaría de Descentralización primero como experiencia piloto en los CGP 3 (La Boca- Barracas), 7 (Flores) y 13 (Belgrano) a mitad de 1999, (la descripción e interpretación de esta modalidad de gestión se verá con mas detenimiento en apartados posteriores).

La tercera etapa del PDM incluyó la elaboración de los proyectos de Ley de Comunas tanto por parte del Poder Legislativo como del Ejecutivo. Así, la Subsecretaría de Descentralización consideró a los CGP como antecedentes directos de las Comunas. Éstas “unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial”³⁸ se constituyeron en las entidades por excelencia que previó ejecutar la Subsecretaría de Descentralización. Las Comunas ejercerán funciones de planificación, ejecución y control de acuerdo con las materias de su competencia, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad³⁹.

En cuanto a su organización, en términos generales según dispuso la Constitución de la Ciudad, las Comunas estarán integradas por la “Junta Comunal”, organismo de gobierno compuesto por siete miembros (art. 130) y un “Organismo Consultivo” de deliberación, canalización de demandas, elaboración de propuestas y asesoramiento a la Junta Comunal,

³⁸ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 127, Título VI Libro Segundo.

³⁹ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 127, Título VI Libro Segundo.

formado por representantes de entidades vecinales, redes y otras formas de organización (art. 131). La reglamentación de las competencias y organización, estará supeditado a la sanción de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que deberá contar para ello con los dos tercios del total de sus miembros. No obstante, ya han sido presentados varios proyectos de Ley de Comunas. Cuatro de ellos, serán analizados a continuación en lo relativo a la reglamentación de la participación.⁴⁰

Las concepciones predominantes en torno a la idea de participación ciudadana

El análisis de los proyectos de ley presentados sobre Comunas, de los informes y/o memorias recabados de la Subsecretaría de Descentralización y de los CGP, muestra un consenso unánime sobre determinados aspectos que son tratados casi con unanimidad como: las dicotomías entre, descentralización-desconcentración y descentralización – participación.

En esta sección presentamos algunas variaciones presentes en la definición de la participación ciudadana que sin embargo, no expresan diferencias sustantivas. Analizaremos dichas variaciones según diferentes documentos escritos por actores involucrados en la gestión de la participación ciudadana, con vistas a mostrar cómo el Estado en su intento por controlarla⁴¹, tropieza con su indefinición y su implementación.

⁴⁰ Hemos considerado solamente los proyectos de los diputados/as Chiernajowski, Pacheco-Bravo, Pierángelli, y Sánchez puesto que fueron los que han suscitado mayor debate en torno a la reglamentación de la participación y los más representativos para analizar la concepción de comunidad. Para ver la descripción de las competencias y funciones en los distintos proyectos sobre las Juntas Comunales y Organismos Consultivos ir al apartado de “Anexos”. Estos institutos no los hemos analizado por exceder los marcos de este trabajo.

⁴¹ Esta idea de control se sustenta en términos de Bourdieu, en el poder simbólico (Bourdieu, 1994) que el Estado ejerce a través de la producción e imposición de categorías de pensamiento, como definiciones y clasificaciones del mundo que espontáneamente se las aplica a todas las cosas del mundo social incluido el Estado mismo. Veremos esta cuestión con más detenimiento en la sección correspondiente al registro de las asociaciones civiles implementado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Desconcentración- Participación Ciudadana

Comenzando por la Subsecretaría de Descentralización, encontramos que varios de los folletos y documentos analizados, han tendido a asimilar la descentralización con la desconcentración, y a ésta con la participación ciudadana, toda vez que la primera acción que se desarrolla “al llegar a los barrios”⁴² es la desconcentración administrativa. Con desconcentración administrativa nos referimos a la transferencia de agencias vinculadas con la atención al público instaladas en los barrios. La Subsecretaría ha definido esta transferencia bajo el lema de “acercar el municipio al vecino” (op.cit,1998).

Así, desde la perspectiva del PDM, se visualiza como altamente promisorio y como un buen índice de la participación ciudadana, la posibilidad que brindan estos servicios dados al público en el ámbito del barrio, constituyéndose, desde nuestro punto de vista, ‘un vecino que realiza trámites’.

Efectivamente, desde que comenzó la implementación del PDM (fines de 1996), las memorias de gestión han mostrado una participación vinculada con la magnitud de reclamos-denuncias-problemas-necesidades, recibidos en las oficinas de los CGP. En primer lugar, esto se verifica en uno de los folletos de presentación y difusión del PDM que han circulado desde la oficina de atención de la Subsecretaría de Descentralización y también en cada uno de los CGP. En estos folletos, bajo el rótulo de “participación”, a secas, se define una de las actividades que realizan los CGP correspondiente a *“producir y procesar información sobre la problemática local en materia de reclamos vecinales, demandas sociales, déficits de los servicios del gobierno...”*.

En segundo lugar, la importancia dada al reclamo, ya sea en su denuncia como en su resolución, es explícita en el Informe de Gestión de 1998 de la Subsecretaría, en el que se

⁴² Memorias de Gestión, Subsecretaría de Descentralización: 1998

plantea que el “servicio de recepción de reclamos” pasó de 16000 en 1997 a 42000 en 1998 y que aumentaron las consultas de los vecinos, de 250000 a 340000 por mes. De la misma manera, la concepción de la participación vinculada estrictamente a la gestión de trámites puede ilustrarse en las memorias anuales del CGP 6 y del CGP 13 donde se da especial énfasis a los reclamos atendidos. Para el año 2000, el informe del CGP N° 6 muestra que el nivel de reclamos atendidos pasó de una resolución del 9% en 1997 al 44,5% en 1999 y para el 2000 se mantuvo este último porcentaje. En el caso del CGP 13 se informó que la cantidad de reclamos y denuncias se incrementó en un 100% durante 1998 a 2000.

Asimismo, la concepción dada a la participación desde la supuesta consigna de ‘a más reclamos, más participación’, parece corresponderse con la de ‘a más actividades barriales, más participación’. Los CGP también se encargan de organizar talleres, jornadas, exposiciones, festejos, conferencias, cursos y estas mismas actividades se difunden como “Actividades de Participación Vecinal” en los CGP.

Planteado en estos términos, si bien el PDM enfatiza sobre los mecanismos de gestión para impulsar la participación ciudadana, la desconcentración administrativa no implica, como lo hemos destacado, el ejercicio de la participación ciudadana. Por el contrario, se propone “acortar distancias” entre vecinos y agencias, donde aquél debe resolver trámites, en contraste con un vecino que se comprometería con la participación ciudadana. Decimos esto, no para juzgar el énfasis en la gestión como contenido de la participación, sino para mostrar cómo la participación enunciada por el PDM, como mecanismo que involucra el protagonismo del ciudadano en la toma de decisiones⁴³, genera desconcierto en cuanto a su contenido y a cómo practicarla.

⁴³ Folleto presentación, PDM, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Participación ciudadana más auténtica y directa

Desde la lectura de los Proyectos de Ley de Comunas, el consenso entre descentralización y participación ciudadana, es fácilmente reconocible en los fundamentos de los proyectos, y aunque más esquemáticamente, también están presentes en los textos de los proyectos. A pesar de sus distintas orientaciones políticas⁴⁴, el punto en común en cual convergen los proyectos consultados puede transcribirse a continuación:

“El sostenido impulso que exhiben los procesos de descentralización política y administrativa en el ámbito mundial, se explica en la necesidad de crear canales institucionales eficaces para promover la participación directa de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas” (Proyecto Chiernajowsky: Fundamentos).

O como casi todos repiten, incluso en el texto de la Ley,

“Las Comunas tienen por objeto:...promover la participación de los vecinos en los asuntos de gobierno” (Pacheco-Bravo y Pierángelli)

Sin embargo, el consenso explícito sobre la indisociabilidad de la participación ciudadana respecto del modelo de descentralización, contrasta con una definición precisa y/o falta de acuerdo incluso al interior de cada proyecto, acerca de qué significa la noción de participación ciudadana.

En una primera instancia, algunos proyectos han hecho un esfuerzo importante por diferenciar la alternativa de participación que entienden se abrirá a partir de la efectivización completa de la descentralización, frente a la falta de participación ciudadana, o de una participación débil propia de un régimen tradicionalmente burocrático- centralista que ha limitado su desarrollo (O'Donnell, 1997). Cuando se habla de ‘democracia participativa’, se apuesta a una democracia que se supone “nace desde abajo” (cfr. Pierángelli, Fundamentos), a una ‘participación directa’ diferenciada de la indirecta que los ciudadanos ejercen cuando emiten su sufragio (cfr. Chiernajowsky, Fundamentos), a una ‘participación más auténtica’ o a

⁴⁴ Chiernajowsky (Frepaso), Gonzalez Gass (UCR), Pacheco-Bravo (UCR), Pierángelli (Nueva Dirigencia).

‘más participación’ como se menciona en el proyecto de Pierángelli. Estas concepciones, mencionadas en los proyectos de Chiernajowsky, Pierángelli y en menor grado en el de González Gass, estarían apelando, mediante la instauración del espacio de la Comuna, a revalorizar el papel del ciudadano, convirtiéndose de un mero y pasivo habitante, en un sujeto activo comprometido con la intervención en los procesos decisorios. Según estos planteos legislativos, la participación ciudadana parece constituirse en una traducción literal de la puesta en práctica del proceso de descentralización. Las expectativas de una ‘participación directa’ suelen colocarse en las prácticas concretas de la descentralización— suponiendo que es en el mismo terreno donde este tipo de participación va a emerger.

Por otra parte, y en contraposición con las concepciones de la Subsecretaría de Descentralización, las propuestas elaboradas por Gonzalez Gass, Chiernajowsky y Pierángelli, especifican que la participación ciudadana no debe ser una “mera desconcentración de funciones” (cfr. Fundamentos Gonzalez Gass, Chiernajowsky y Pierángelli). Por el contrario, resumiendo esta idea en la propuesta de Gonzalez Gass, estos proyectos especifican con amplia claridad que *“no aceptamos que la Comuna se agote en su cometido mejorando la eficacia en la respuesta pública a la demanda social, lo que justifica en general muchos mecanismos de mera desconcentración administrativa...”* (Fundamentos Gonzalez Gass), alertando acerca de que la descentralización no debe ser sólo ‘gestión’.

No obstante, otros proyectos como el de Pacheco- Bravo, vuelven sobre la idea de descentralización-desconcentración-participación. El lema *“aproximar la Administración Pública al vecino”* levantado en el proyecto de la diputada Pierángelli, podría traducirse en la definición que dan Pacheco-Bravo: *“...pues la ampliación de los mecanismos y canales de participación ciudadana acrecienta el volumen y la variedad de demandas que no pueden ser atendidas con eficacia y rapidez en ámbitos de resolución concentrados y distantes”*.

Complementariamente a este enfoque y también con miras a lograr ‘más participación’, la cantidad de habitantes que deben conformar la Comuna aparece en dos de los proyectos como eje que debe sí, o sí, considerarse y que tiene consecuencias ineludibles sobre la delimitación territorial planteada. En los Fundamentos del Proyecto de Pacheco-Bravo se indica:

“...la oferta de prestaciones y la demanda de soluciones se debe desenvolver en un ámbito que no sea muy pequeño en tanto ello puede encarecer notablemente los costos de los servicios, pero que tampoco sea tan grande, como para diluir la inmediatez que debe existir entre los ciudadanos y las autoridades comunales”.

Para más adelante plantear *“la cantidad de habitantes debe ser aceptable para que exista una cierta inmediatez en la relación vecino-autoridades comunales”*. Aunque no explicitado de la misma forma, la división en 14 Comunas planteada por la Diputada Sánchez, apunta en un sentido semejante, en tanto caracteriza cada una de sus divisiones considerando cantidad de habitantes y cantidad de problemas. Asimismo, este es uno de los planteos que se hace la Subsecretaría de Descentralización en relación a establecer ideas para la propuesta de ley, considerando efectivamente que *“la posibilidad de participación aumenta a medida que disminuye el número de habitantes...”*. Pero, en tanto este razonamiento está hecho en relación a la delimitación territorial, el riesgo –según esta fuente- sería un mayor número de comunas lo que implicaría mayor gasto y menor eficiencia.

Hasta aquí, intentamos mostrar distintas concepciones que unos y otros actores sociales establecieron sobre lo que la participación ciudadana debería significar. Y es precisamente esta cuestión la que queremos resaltar. La Subsecretaría, así como los proyectos de ley delinearon un marco acerca de cómo debería ser la participación; sin embargo, ninguna de estas instancias, mas allá de no existir consenso, han establecido bajo qué criterios

entienden a la participación, cómo instrumentarla⁴⁵ y qué mecanismos inter e intra burocráticos deben asegurarse para una organización efectiva. No obstante, hemos visto que la participación ciudadana se aproxima más a un marco de gestión administrativa que al protagonismo ciudadano en la toma de decisiones. Pero entonces cabría cuestionarse si el énfasis en la gestión como contenido de la participación, sugiere una idea de participación ciudadana más restringida y eventualmente controlable capaz de cuantificarse, de mostrarse y de difundirse, a diferencia de una participación que involucraría convertir la Comuna en ámbito de representación de los vecinos y de control ciudadano. En el mismo sentido, pensamos que el debate acerca de la cantidad de habitantes que debe conformar una Comuna, intenta ser un esquema de control que el Estado pretende ejercer para evitar un potencial desorden de la participación, suponiendo que en la medida en que se controle la cantidad de habitantes, los espacios de participación no puedan desbordar.

Las experiencias que a continuación presentaremos, darán cuenta de cómo los representantes de distintos CGP lograron establecer diferentes mecanismos para darle sentido y regular la participación, sobre algo que como dijimos, no está definido en la letra escrita de los documentos de la Subsecretaría, ni en los Proyectos de Ley de Comunas.

Las experiencias de participación ciudadana. El caso del CGP N° 7 , el CGP N° 13 y las jornadas multisectoriales⁴⁶

Observar las experiencias participativas que han surgido en dos CGP, como parte de una experiencia piloto ejecutada desde julio a septiembre de 1999, refleja cómo en el intento por controlar la participación, las estructuras burocráticas del gobierno de la ciudad tropieza

⁴⁵ A diferencia de otras experiencias de participación ciudadana, en el caso de Brasil, ella ha sido por demás definida y pautada en cuanto a su organización, metodología y funcionamiento, véase <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n3/aecel.html>

⁴⁶ El período considerado para nuestra investigación nos permitió participar de la experiencia en el CGP N° 3, 7 y 13. Sin embargo tomaremos el caso del 7 y el 13 como experiencias más representativas de distintas metodologías aplicadas para la participación.

con su indefinición y su instrumentación, tal como resaltamos en la sección anterior. Mostraremos esta cuestión, por un lado, a través de distintas modalidades de participación que han puesto en práctica los directores de cada organismo de participación (CGP) y por otro, a través de las percepciones y experiencias de los ciudadanos sobre la participación ciudadana y las evaluaciones sobre cómo deberían gestarse los ámbitos institucionales destinados a ella.

Para este análisis es necesario previamente remitirse al Decreto 1958/98 (Ver Sección Anexos), cuyos artículos 6º y 7º establecen la necesidad de instalar un Consejo Consultivo Honorario por cada CGP, como parte de la segunda etapa del PDM implementado por la Subsecretaría de Descentralización. El decreto declara que los Consejos Consultivos Honorarios tienen como funciones, la presentación de iniciativas y propuestas e información y seguimiento de la gestión. Cabe mencionar que estos Consejos fueron experimentaciones piloto en los CGP 3, 7 y 13 realizadas a mitad de 1999, y luego fueron extendiéndose a otros CGP en la medida en que lo estableciera la Subsecretaría de Descentralización.

Nos interesa destacar, como primera cuestión, que la reglamentación de este organismo se retoma del art.131 de la Constitución de la Ciudad, cuando 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”. Efectivamente el decreto mencionado retoma del art. 131 las atribuciones del organismo, y resulta lo suficientemente amplio como para que sea pasible de distintas interpretaciones.

Esta cuestión no es menor, porque la metodología aplicada por cada CGP para la experiencia piloto del Consejo Consultivo, nos da un indicador de cuál pudo ser la concepción de participación ciudadana practicada. Precisamente porque, en el caso del CGP 7, las autoridades a cargo del organismo han interpretado y definido el accionar del Consejo Consultivo Honorario desde la misma metodología aplicada para el “Plan Estratégico de

Buenos Aires”, en contraste con la experiencia del CGP 13 que, como veremos, no adoptó una metodología específica.

Mencionemos nuevamente que el “Plan Estratégico de Buenos Aires” ha sido la primera etapa que llevó a cabo el PDM ejecutada desde abril a diciembre de 1998 solo en el CGP 6. En términos generales, el plan estratégico de las características planteadas para el programa, fue un espacio de participación que permitió desarrollar un trabajo en común, para la elaboración de un diagnóstico a nivel de una zona determinada previamente⁴⁷, y desde allí establecer objetivos y definir líneas estratégicas a mediano plazo. Para ello, se implementaron mesas de trabajo y consenso donde se generó un ámbito para la discusión y la elaboración de iniciativas conjuntas.

Desde la difusión realizada en su momento por el PDM, el Plan Estratégico fue tomado como paradigmático para el funcionamiento de los futuros Consejos Consultivos de las Comunas. En vistas de su “éxito”, los CGP 1, 7 y 8 retomaron luego esta metodología. De hecho, la Subsecretaría de Descentralización registró en sus memorias y documentos distintas apreciaciones positivas por parte de las diversas asociaciones participantes en el Plan Estratégico del CGP 6, como por ejemplo una *“experiencia bárbara porque la gente ha terminado defendiendo el espacio de la participación”*⁴⁸. A continuación reflexionaremos sobre la metodología aplicada.

Concentrándonos ahora en la experiencia de los Consejos Consultivos pilotos, en particular en el caso del CGP 7, la modalidad de participación fue “restringida y disciplinada”, por tratarse de una experiencia que retomó la misma metodología del “Plan Estratégico de Buenos Aires”. Esta se caracterizó por ser sumamente pautada en la medida que estuvo previsto de antemano quiénes y cómo iban a participar, y no se establecía la

⁴⁷ Las zonas correspondieron a la anterior delimitación territorial utilizada para los Consejos Vecinales que a su vez son las actuales delimitaciones que utilizan los CGP.

⁴⁸ Cfr. Memorias de Gestión, Subsecretaría de Descentralización, 1998

posibilidad de opinar y profundizar sobre temas ya determinados por los funcionarios. Aquí presentamos algunas declaraciones en las que identificamos una cierta restricción y disciplinamiento para efectuar la participación ciudadana por parte de la directora del CGP 7:

“La cuestión fue ver primero quienes tenían algún conocimiento técnico y de ahí hacer una selección (...) Yo quise que fuera una movida ordenada por eso es que definíamos temas nosotros mismos, los encargados del CGP” (Directora del CGP 7).

De la misma manera que para la ejecución de dicho Plan, las autoridades establecieron, según sus interpretaciones, una ‘forma de trabajo’ que incluyó tres etapas: el “diagnóstico de la zona”, la “definición de líneas estratégicas”, y un “trabajo en conjunto” donde se elaboraron documentos mediante una reunión semanal o quincenal; en ocasiones en grupos temáticos y, en otras, en asambleas generales, donde se presentó lo realizado en las comisiones.

Como ya lo planteábamos antes, el CGP 6 particularmente consideró que este tipo de metodología es el antecedente modelo que deberá tener el Consejo Consultivo de las Comunas, puesto que hay un trabajo previo, donde la “*gente participó por amor al barrio*” (Director del CGP N° 6).

Por su parte, la experiencia del Consejo Consultivo piloto en el caso del CGP 13, se desarrolló por otro carril. En la medida en que se efectuó de manera improvisada y sin metodología específica, la preocupación que recorrió el funcionamiento de la instancia participativa fue la de cómo establecer un “espacio de participación” que no provoque queja, o la “catarsis” (Directora del CGP N° 13). La Directora del CGP 13 aclaró que no se elaboró un Consejo Consultivo sino un ‘Grupo Técnico’:

“En realidad nosotros no tenemos un Consejo Consultivo. Hace un año armamos un grupo técnico con unas siete personas que vienen de asociaciones, y cuando del Ejecutivo empezaron a armar el Consejo Consultivo, Andrés [se refiere a quien en su momento era Subsecretario de

Descentralización] *me dijo vos fuiste la primera en esto... y entonces lo llamaron consejo consultivo, pero es un grupo técnico*".

"Pero te voy a decir que este grupo técnico lo armé porque yo lo necesitaba, les costó entenderlos, pero es así, yo necesitaba un grupo asesor, un espacio de trabajo que me ayudara a pensar cosas desde afuera".

El mismo grupo técnico redactó un proyecto de norma para el funcionamiento de los Consejos Consultivos. Ésta experiencia resultó en sus comienzos, en términos de la directora, una etapa 'ordenada' de participación. Sin embargo, la estabilidad y orden no se mantuvo a largo plazo porque también en la instancia participativa, se insertaron los problemas prioritarios que con frecuencia no podían resolverse desde el ámbito institucional del CGP.

"Yo creo que habría que armar un espacio de trabajo..mirá lo que pasó hace poco, convoqué a una reunión por tránsito, no hubo forma, vinieron todos, y se transformó en una espacio de confrontación, de catarsis, cada uno con una esquina, no hubo forma de llegar acuerdos, para mí no sirvió ... fue una reunión que no llegaron a ninguna conclusión, así no se puede...".

Es decir, la instancia del grupo se configuró entre el 'espacio de confrontación' donde planteaban problemas puntuales –que según la directora del CGP no contribuyen a pensar y a constituirse en grupo de apoyo - y el 'espacio de trabajo', desde el cual normaron el Consejo Consultivo en el mismo ámbito del CGP.

"Yo con esto de la participación creo que lo mejor es un espacio de trabajo y no de confrontación, y donde sean pocos, yo soy de la idea de no convocar a todos para cada cosa".

Pero también, de la misma manera que para el CGP 7, la instancia de participación se configuró entre la duda instalada dentro del CGP, de hasta dónde gestar convocatorias abiertas a todo público, o restringidas a algunas asociaciones, o a algunos temas.

"Lo cierto que cuando empezamos, cuando los CGP se abren, todavía había mucha efervescencia, la gente todavía no sabía que le podía pedir al

CGP, pensaba que le podíamos resolver todo, entonces al principio empezamos con una participación activa con la gente, insisto había efervescencia. Recién al primer año la gente empieza a saber que le puede pedir o no al CGP... Ahora entonces los llamo más para cosas puntuales, porque ya me pasó y no quiero quedar pataleando al vacío.”

“Al principio yo no conocía...pero hay que ir eligiendo gente con conocimientos determinados para los problemas del barrio”. “No se con los vecinos habría que tener una instancia ordenada”

Por su parte, el director, en este caso del CGP 6, expuso sus propias experiencias durante las jornadas multisectoriales “Buenos Aires Viva”⁴⁹:

“Se hace bastante en participar en cuestiones locales pero existe un pánico social. Hay temor de parte del Estado por abrir los espacios de participación”.

No obstante, el problema principal en torno a cómo controlar la participación ciudadana, lo destacó la misma directora del CGP n° 13 argumentando que no existe una idea clara de qué es lo que se quiere hacer con la participación:

*“Creo que no hay una **participación real**...no conozco mucho que hacen los otros y por lo que vi trabajan más con una **participación formal y no de fondo**...”*

*“Hay que **acrecentar las ganas de participar**...pero **no estamos preparados para esto de la participación**”*

Destacamos este párrafo, pues en el marco del relato de sus propias experiencias, el debate en torno a qué es la participación ciudadana volvió a la escena. Los testimonios de los CGP mencionados transitaron entonces por el propio dilema en el que se han visto inmersos desde los comienzos de su implementación. ¿Qué es la participación ciudadana? ¿Cómo se hace? Son preguntas que subyacen a la formulación de una “participación real o simbólica” aludiendo a la diferencia que una de las entrevistadas marcaba fuertemente.

Por consiguiente, vimos que tal indefinición tuvo distintos efectos en las prácticas ejecutadas, según la interpretación que cada autoridad a cargo de su correspondiente CGP

⁴⁹ En estas jornadas realizadas en la ciudad de Buenos Aires entre agosto y septiembre del 2001, participaron, según veremos mas adelante, distintas organizaciones no gubernamentales y gubernamentales destinadas a elaborar propuestas y líneas de acción como antecedentes para la implementación de las futuras Comunas.

quiso conveniente implementar: las experiencias del CGP 7 cuya modalidad según vimos fue en cierta medida ‘controlada’, repitiendo la experiencia del Plan Estratégico, en contraste con el CGP 13 cuya metodología se efectuó un tanto improvisada, como demostró el “grupo técnico”.

De la misma manera, esta suerte de indeterminación sobre el contenido de la participación, se ha reflejado, o por lo menos desde el comienzo de la implementación de los CGP en 1996 hasta entrado el 2000, en las experiencias de los ciudadanos y asociaciones civiles consultadas.

Por un lado, porque notamos que existía un escaso conocimiento de las funciones y actividades que realiza un CGP. Según una investigación realizada sobre los imaginarios urbanos de la Ciudad de Buenos Aires⁵⁰ a principios del 2000, sobre una muestra de 150 entrevistas⁵¹ incluyendo tanto preguntas estructuradas como abiertas, en distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires (La Boca, San Telmo, Palermo, Belgrano, Caballito, Villa Soldati, Villa Urquiza, Saavedra, Retiro, entre otros), e incorporando tanto sectores populares como medios y altos, ante las preguntas “¿Sabe qué es un Centro de Gestión y Participación?” y luego: “¿Conoce el Centro de Gestión y Participación de su barrio?” (Lacarrieu y Pallini, 2000), mayoritariamente –con excepción de 10 entrevistados que habían concurrido alguna vez a hacer algún trámite- los entrevistados respondieron que no sabían, que no lo conocían y/o que nunca habían asistido⁵². Mientras que, en el caso de las asociaciones civiles

⁵⁰ La investigación se realiza en el marco del Proyecto (2000) “Culturas Urbanas en América Latina y España desde sus imaginarios sociales”, Coordinador General: Armando Silva (Bogotá), con auspicio institucional del Convenio Andrés Bello. Coordinadoras por Buenos Aires: Mónica Lacarrieu y Verónica Pallini.

⁵¹ Las autoras hacen la salvedad que la muestra no es representativa en cuanto al número realizado y en su relación con la cantidad de habitantes de la ciudad. Sin embargo, argumentan que tratándose de entrevistas es en su mayor parte cualitativas, dicha muestra resulta significativa y alerta –aunque no lo consideren definitivo- sobre un asunto que deben repensar.

⁵² Este parcial desconocimiento se contradice con la encuesta realizada por Nueva Dirigencia en el barrio de Belgrano sobre 200 casos, donde se preguntó si conocían que en el futuro la ciudad de Buenos Aires se dividiría territorialmente en Comunas y el 60% contestó que sí (cfr. Proyecto Pierángelli, Fundamentos). Sin embargo, hay que considerar que el tipo de pregunta es distinta, pues parte de la comuna y no del CGP.

consultadas, establecidas en el ámbito jurisdiccional correspondiente de los CGP 3, 7 y 13, alrededor del 50 % contestaron no conocerlos.

Por otro lado, en una experiencia intersectorial participativa realizada con posterioridad a esta investigación, las “Jornadas Buenos Aires Viva”⁵³ organizadas por varias entidades gubernamentales y no gubernamentales⁵⁴ se presentaron estadísticas que mostraban la multiplicación de convocatorias por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para tratar cuestiones o presentar demandas de diversa índole, así como del crecimiento en el número de ciudadanos que concurrieron a presentarlas desde fines de 1999 a principios de 2000. Asimismo fue señalado el incremento en el número de asociaciones y grupos interesados en intervenir en el diseño y la gestión de la ciudad en todos sus aspectos, y las nuevas modalidades para efectuarlo: construcción de redes temáticas o territoriales; experimentación de nuevos sistemas para enfrentar la inseguridad; creación de grupos o foros para estudiar asuntos específicos o transversales; instalación de procesos multisectoriales e interdisciplinarios de planificación participativa y de ámbitos de gestión asociada gobierno-vecinos.

Sin embargo, distintos representantes de asociaciones civiles así como de vecinos en general, alertaron sobre el “vacío institucional” que significa la actual gestión de los CGP. En primer lugar porque, según consideraciones de los mismos participantes, estos organismos han funcionado como un espacio de exclusión más que de canalización de propuestas y

⁵³ Las actividades de las Jornadas estuvieron organizadas mediante distintas mesas de trabajo: La observación participante que realizamos se centró exclusivamente en la mesa correspondiente a los Mecanismos de Participación. Las otras mesas tuvieron como ejes temáticos: el Patrimonio Cultural y Social, el Presupuesto Participativo y por último el Desarrollo Sustentable.

⁵⁴ Red de Gestión Asociada del Oeste (GAO), Mesa de Trabajo y Consenso del Parque Avellaneda, Comisión Vecinal Liniers – Versailles, Centro Cultural Villa Crespo DGPCul/GCBA, CESAV Barrio Parque Avellaneda, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/PPGA), Grupo ABC Caballito, Amigos de la Tierra de Argentina (A.T.A), Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y distintas agencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Desarrollo Sustentable GCBA, Subsecretaría de Descentralización GCBA, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Gobierno de la Nación.

alternativas. Según los testimonios recogidos, el mismo acto de inscripción de la entidad asociativa en el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria- (ROAC ; ver siguiente sección) necesario para integrar el Consejo Consultivo Honorario, fue considerado una instancia de exclusión hacia particulares u otras asociaciones que no cuentan con los requisitos que se exige para registrarse como entidad asociativa (personería jurídica, sede, balances, etc). También, distintos representantes de asociaciones civiles manifestaron su descontento por no ser convocados a las actividades que periódicamente realizan los CGP, a pesar de que estas entidades mantenían su inscripción y documentación al día en los registros. Y, en segundo lugar, según declaraciones realizadas por distintos participantes de las jornadas, la actual gestión de los CGP se interpretó como un “*entretenimiento o carnavalización de la gestión política*” en la medida en que el acto de acercarse a un CGP, efectuar su reclamo o presentar un proyecto, se traduce inmediatamente como un acto participativo para los funcionarios de los CGP, mediante el solo ingreso de la demanda o reclamo en su base de datos.

De modo que, en esta última sección, mostramos cómo el hecho de dejar abierto el significado de la participación ciudadana, reproduce un esquema en donde los funcionarios a cargo de los CGP, suelen optar por la alternativa de homologar la participación ciudadana con la gestión administrativa.

A continuación veremos, cómo la exclusión de la que eran objeto las entidades asociativas, se ejerce cotidianamente desde las estructuras burocráticas del Estado, concretamente en las instituciones de registro de las entidades asociativas, como práctica constante de control estatal.

La representatividad del tejido asociativo: ¿Quiénes pueden participar?

Otro elemento con el que el PDM cuenta para garantizar la participación, tiene que ver con clasificar qué organizaciones pueden participar. Éstas serán aquellas entidades inscriptas en el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria- en adelante ROAC.

“Para trabajar juntos, necesitamos conocernos” (Folleto del ROAC).

La Subsecretaría de Descentralización aun cuenta con un registro de asociaciones, denominado ROAC, quienes debidamente inscriptas en él, ellas pueden participar del organismo pertinente, el ya mencionado Consejo Consultivo Honorario. Nos centraremos en uno de los objetivos que presenta este organismo para estructurar nuestra exposición.

Es objetivo del ROAC:

“Relevar las instituciones intermedias que actúan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y otorgarles el reconocimiento oficial del Gobierno” (Folleto ROAC, Subsecretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Respecto de este objetivo, nos interesa destacar que el universo de las asociaciones civiles es muy dinámico e inagotable, incluso considerando solo las legalmente inscriptas. Según la clasificación establecida por el Registro, los tipos de organización existentes son: Asociación civil, Asociación gremial, Asociación de fomento, Asociación mutual, Asociación vecinal, Centro de jubilados, Confederación, Federación, Fundación, Liga.

Pero, existe también la otra cara, el universo de asociaciones llamadas 'fantasmas' o encubiertas consideradas de esa manera por dos motivos: a) están inscriptas en un registro oficial y cumplen regularmente con los informes que el registro exige, pero son creadas para el aprovechamiento de ciertos recursos y beneficios (La Nación, 20/06/02) que no tienen que ver necesariamente con la capacidad de actuar para el “bien público”; b) son aquellas que operan fuera de los esquemas formales de inscripción exigidos por el ROAC, por no reunir los

requisitos necesarios para estar inscriptas (ej. Sede)⁵⁵. No obstante, son entidades que continúan desarrollando actividades con fines sociales. Ejemplo de esta situación son los grupos que se nuclean para desarrollar actividades en ámbitos públicos en la Ciudad de Buenos Aires como son las plazas, escuelas, hospitales públicos.

Se trata entonces de actores con distintos orígenes, composición y sobre todo con diversas modalidades de actuación y de permanencia. La reconversión que sufren algunas asociaciones, los intereses encubiertos de las mismas, las fisuras, conflictos y contradicciones presentes a su interior, asociaciones fantasmas, asociaciones con el mismo nombre, asociaciones con experiencia en la militancia, o con recursos materiales y simbólicos mayores, son de las tantas posibilidades que parecen complejas de ser registradas. Entre otros ejemplos a citar, existen actualmente redes temáticas, procesos multisectoriales e interdisciplinarios de planificación participativa y de ámbitos de gestión asociados que no han sido incorporados a este registro. Y por otro lado, las mismas asociaciones también suelen preocuparse por definirse en un 'quiénes somos', involucrando la consideración de sus propios límites y reconociendo sistemas clasificatorios internos, modificables bajo circunstancias especiales.

El registro entonces, no contempla el alto grado de flexibilidad⁵⁶, considerando entonces que las asociaciones nacen, mueren, cambian de identidad, se hacen viejas, pueden volver a fundarse, se vuelven 'fantasmas', entre otras posibilidades.

Precisamente el carácter dinámico y heterogéneo del sector asociativo está limitado por un determinado ejercicio de control social, o expresándolo en términos de Bourdieu, por formas simbólicas de dominación (Bourdieu, 1994) puesto que es el Estado el que impone, a

⁵⁵ En resumen, los requisitos formales para la inscripción al ROAC son: "Acta Constitutiva", "Estatutos Sociales", nomina de la "Comisión u Órgano Directivo", nomina de "Asociados", nomina de "Socios Fundadores", constancia de "Sede" y "Memoria y Balance".

⁵⁶ El ROAC tiene ingresadas alrededor de 1900 organizaciones (datos proporcionados en enero del 2000) sin contemplar las bajas, que según hemos registrado, desde 1999 al 2000 se registró un 10,5 %.

través del organismo ROAC, un esquema de percepción de cómo deberían ser las asociaciones civiles.

“Uno de los mayores poderes del Estado es producir e imponer categorías de pensamiento que espontáneamente aplicamos a todas las cosas del mundo social incluido el Estado mismo. A través de los sistemas clasificatorios (especialmente los relacionados con el sexo y la edad) jurídicamente inscriptos, a través de procedimientos burocráticos, estructuras educativas y rituales sociales (...) el Estado moldea las estructuras mentales e impone principios comunes de visión y división”. (Bourdieu, 1994: 7).

En el acto mismo de inscripción, o en este “reconocimiento oficial” de gobierno que menciona el folleto del ROAC, las mismas asociaciones están adoptando y, luego irán naturalizando mediante sus prácticas, los sistemas clasificatorios del ROAC. Esta consideración no es menor, pues la significación del ROAC reside en ser un instrumento de nominación clasificatorio propio del Estado para agrupar y homogeneizar todas las posibles formas sociales y reducir la dinámica que presentan estas asociaciones civiles obligándolas a adecuarse a éste.

Por otra parte, cuando nos preguntamos sobre el quién participará, está en juego la cuestión de la “representatividad” del tejido asociativo. Una representatividad que, a través del ROAC, se constituye de manera burocrática (Bourdieu, 1994) en la medida en que las asociaciones continúan enviando su documentación periódicamente para mantenerse inscriptas en el registro, independientemente de que participen o no del Consejo Consultivo, y poder alegarse como representativas de algo o de alguien fundado en la legitimidad estatal.

“El reconocimiento de la legitimidad no es un acto, como diría Weber, de clara conciencia. Esta guiada por el acuerdo inmediato, prerreflexivo, entre estructuras objetivas y personificadas, ahora tornadas inconscientes, (por ejemplo, (...) los calendarios escolares)” (Bourdieu, 1996: 14).

Entonces, en la medida en que la representatividad burocrática siga operando, puesto que se vehiculiza y se legitima desde la inscripción de las asociaciones al registro estatal,

estaría expresando un ejercicio de control y jerarquización por parte de los encargados de la ejecución del PDM hacia las asociaciones civiles, y por consiguiente de control de la participación.

Veremos a continuación, como estas pretensiones de control por parte del Estado, se articulan y sintetizan en la noción de “comunidad territorial”, una de las nociones claves de las que se vale el Estado para intentar garantizar y controlar la participación ciudadana en el marco del PDM y de los proyectos de Ley de Comunas.

Tercera parte: “La noción de comunidad territorial garantiza la participación”

Vimos en el apartado introductorio que bajo los esquemas discursivos anunciados por el PDM y los proyectos de Ley de Comunas, la participación ciudadana se lograría en la medida en que, se fortaleciera a las comunidades vinculadas a un área jurisdiccional (barrios o futuras Comunas), tales como “asociaciones vecinales”, “grupos de interés”, “redes”, donde existirían intereses locales comunes e identificación con su ámbito jurisdiccional, necesarios para fomentar la participación ciudadana. En este marco, la ‘comunidad’ vinculada a un área jurisdiccional, se convierte en el concepto clave destinado a fortalecer la participación ciudadana. En el caso de las futuras Comunas efectivamente, los proyectos de ley han pensado en la instauración de estas jurisdicciones como *‘unidades de identidad’* (Fundamentos Proyecto Comunas Diputada Pierángelli), que funcionen como espacios de ‘identificación del vecino con su territorio’ y, en tanto tal, poder contribuir a fortalecer la participación. ¿Pero cuáles son los efectos que la noción de comunidad territorial ha provocado a la participación ciudadana efectiva?

Consideramos que esta perspectiva de comunidad asociada a un área territorial ha tenido consecuencias ineludibles sobre los efectos de la participación. En primer lugar porque, como vimos, el hecho de suponer que un área diferenciada geográficamente es un ‘lugar’, no solo implica reducir este concepto a un emplazamiento físico, sino que, por este motivo, la participación ciudadana solo podría ejercerse en un ámbito acotado a ese área. Pero más aun, todo intento de igualar la noción de comunidad con áreas geográficas presupone un intento de homogeneizar intereses dentro de las mismas. La operación consiste en “la extrapolación de los caracteres comunes del área (..) sobre los individuos que habitan dentro de ella” (Paddison, 1983:56), también llamada “falacia ecológica” (Taylor, 1994). En este sentido, el

vínculo entre área geográfica y comunidad, induciría a suponer que la diversidad de asociaciones vecinales y vecinos existentes, pueden poseer el mismo tipo de intereses y demandas a reivindicar, y aún más importante, que cuentan con los mismos recursos materiales y simbólicos a la hora de participar. En definitiva, todo intento de homogenización también supone una pretensión de control por parte del Estado para garantizar una determinada política pública.

Pero, ligado a esta pretensión de control que practica el Estado y que impide destacar la particularidad de los lugares, existe otra cuestión que consiste en, transformar estos lugares-áreas homologadas a una comunidad- en “territorios”, esto es, en ámbitos geográficos para el ejercicio del poder en cualquiera de sus modalidades- administrativa, gubernamental, electoral (Escolar, 1992:91). Esta transformación oscurece todas las diferencias y traslada discretamente el “sentido de lugar” al plano de apropiación colectiva de un área e, inmediatamente, a la constitución de un sujeto político (lugar geográfico político) que comienza a tener “intereses”, “necesidades”, “opiniones”, etc. (Escolar, 1996:169). Esta idea aparece presente en el siguiente discurso enunciado por un miembro de la legislatura porteña y plasmado en los fundamentos de su proyecto de ley:

“Hay que devolverle la identidad a los barrios” (Proyecto Pacheco-Bravo; Fundamentos).

Con este discurso se “pretende” dar cuenta que quienes tendrán identidad y podrán participar, serán los barrios, constituidos en sujetos políticos, y no los vecinos involucrados en la participación ciudadana. Es que las áreas territoriales solo existen cuando se desarrolla un sentido de territorialidad que implica “el intento por parte de un individuo o un grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos o relaciones delimitando y afirmando el

control sobre un área” (Sack, 1986:19)⁵⁷. La principal ventaja de la territorialidad es no definir qué es lo que está bajo control sino el área donde- según ciertas prescripciones- algo esta bajo control (Sack, 1986:27). Por tal motivo resulta sencillo definir un área de competencias administrativas o gubernamentales y, en gran medida, también una circunscripción electoral, obviamente porque ambas son convencionales; el área delimita institucionalmente un objeto de acción política o administrativa, en el primer caso, o un sujeto de representación política, en el otro, y, en ambos, también existirá el objetivo explícito de ejercer algún tipo de poder (administrativo, gubernamental o electoral). Sin embargo, no sucede lo mismo con el área de una ‘comunidad local’. Primero porque, como vimos, resulta muy difícil delimitar una ‘comunidad local’ sin parcializar la noción de ‘lugar’ o sin excluir otras formas de agrupamiento social no local; segundo, porque en teoría la ‘comunidad local’ define el área y no a la inversa y, tercero, porque la ‘comunidad local’ no expresa necesariamente el ejercicio de algún tipo de poder. (Escolar, 1996: 170), es decir, los vecinos no tendrán más poder por el hecho de estar asociados a una comunidad local⁵⁸.

En este sentido, la aplicación de la noción de ‘comunidad territorial’ desde el discurso oficial a la participación ciudadana, se traduce en un acto de institución clave (Bourdieu, 1996)⁵⁹ por parte de distintas instancias estatales pues performa determinadas prácticas sociales necesarias para ejercer control a los efectos de garantizar la participación ciudadana. En síntesis, las principales consecuencias serán restringir las posibilidades de participación

⁵⁷ Este particular sentido envuelve tres tipos de acciones para que el mismo pueda materializarse en territorio: la definición de un objeto por medio de un área, la comunicación social del objeto definido por medio de una marca o un signo materializado en un confín (Sack, 1986:21) y el propósito de reforzar el control del área delimitada e influenciar – determinar el sentido de- los ingresos y egresos en ella de objetos, personas u acciones sociales (Sack, 1986:22).

⁵⁸ En este sentido, podría pensarse por qué utilizar el concepto de ‘comunidad’ pues ya con el término ‘territorio’ el Estado podría homogeneizar a la población que participaría. El principal hecho reside en que el término comunidad, mas allá de la cuestión de la proximidad, apela a la idea de vinculación entre los ciudadanos por algún tipo de afinidad e interés común; propiedad que es perseguida por los funcionarios políticos ya que en los vínculos comunitarios se ejercita la toma de decisiones que incentivan la participación ciudadana.

⁵⁹ El significado de este concepto en Bourdieu se vincula a la capacidad del Estado por producir y reproducir instrumentos de construcción de la realidad social, que se traducen en actos de institución pues terminan regulando las prácticas sociales. En síntesis, pensamos y somos pensados por las categorías estatales.

ciudadana a un sólo tipo, aquella centrada en la territorialidad de las acciones e intereses colectivos movilizados⁶⁰ y homogeneizar a la población que participará.

A continuación ejemplificaremos esta transformación de ‘lugares’ en ‘territorios’, a través de un enfoque analítico que tomamos de Taylor (2000) cuando el Estado intenta construir ámbitos geográficos para el ejercicio del poder. Según el autor, se producen tensiones entre el ‘lugar’ y el ‘espacio’ en el intento por parte del Estado de establecer nuevos dominios de congruencia entre ambos, a fin de institucionalizar las políticas de carácter comunitario, necesarias para garantizar la participación ciudadana.⁶¹

Los Centros de Gestión y la tensión entre el “lugar y el espacio”

Según Taylor (2000), muchas de las dificultades en establecer formas de participación tienen que ver con las tensiones entre el “lugar” y el “espacio”⁶². El autor comienza con la noción de “espacio”, vinculándolo con la racionalidad, la burocracia y con el Estado mismo. Señala que, las unidades de organización espacial tienden a constituirse con el propósito de

⁶⁰ Cabe agregar que la legitimidad de esta idea se sustenta en que la esencialización del territorio constituye la estrategia más eficaz para argumentar el carácter preconstituido de identidades políticas (Natter, 1995:272-273) ya que el sistema de representación política es quien determina por intermedio de su organización geográfica, la constitución de sujetos colectivos de origen convencional (Escolar, 1995). Esto explicaría a qué se debe que las modalidades modernas del discurso político corporativo trasladen la representación sectorial a la representación de “lugares”, sobre la base de cierta desacreditación de la representación política ciudadana.

⁶¹ La relación entre sentido de comunidad como promotora de la participación se aborda en un estudio sistemático en Smith, D; M. Blanc (1997) *Grass-roots democracy and participation: a new analytical and practical approach*, en: **Environment and Planning D, Society and Space**, vol 5, pp. 281-303. Esquematizando su argumento, él autor sostiene que la interacción social favorece el intercambio de ideas e intereses que son las que promoverán la participación en los asuntos públicos.

⁶² Si bien Taylor intenta establecer una relación entre el espacio y el poder, la categoría “espacio” no implica *per se* algún tipo de ejercicio del poder. En este caso, desde el enfoque de la geografía política, la primer forma que adopta el poder es el territorio o dicho de otra manera, es el ambito geografico de ejercicio del poder. Interpretaremos entonces que la categoría territorio se ajustaría mas a la idea que pretende destacar Taylor en el intento por parte del Estado de afectar o controlar un grupo de personas. Entonces mantendremos la categoría espacio pero tendiendo en cuenta que estaremos remitiendo siempre a la idea de territorio, como ámbito geográfico de ejercicio del poder en cualquiera de sus modalidades (administrativa, gubernamental y/o electoral). En nuestro caso, los territorios serán los CGP, unidades de desconcentración administrativa, destinadas a ejercer un control sobre los ciudadanos que puedan participar. De todas maneras, podemos mencionar que la categoría ‘espacio’ a la que esta haciendo referencia Taylor, tiene que ver con la idea de espacio kantiana en geografía, considerado como contenedor de objetos, independientemente de los procesos sociales que se produzcan o hayan producido.

efectuar una administración eficiente y de afirmar la autoridad y poder estatal *sobre* determinados lugares. En palabras de Taylor (1999, p. 15),

“Esta predilección del estado por convertir lugares en espacios es inherente en la naturaleza burocrática de las prácticas del estado. La eficacia en teoría administrativa puede ser alcanzada solamente convirtiendo lugares desordenados en espacios racionales”.

Con respecto al concepto de ‘lugar’, Taylor considera a éstos como ámbitos geográficos en el cual se reproduce la vida material en el comportamiento cotidiano. Los lugares “representan los ámbitos de interacción social y las instancias de mediación donde los individuos y grupos interactúan en diferentes escalas espaciales” (Taylor, 2000: 10) puesto que “la vida social no se experimenta en estructuras, sino en la existencia del día a día, en el contexto de las conexiones que se ordenan, sobre todas las cosas, en el nivel de la práctica consciente” (Giddens, 1995:150). En este sentido, Taylor retoma la perspectiva de lugar de Agnew (1987) relativa a los lugares como co-constituyentes de las relaciones sociales y, focaliza en las representaciones que los individuos tienen de ellos, o el ‘sentido de lugar’, como denomina Agnew (1987). Argumenta también, que los lugares adquieren una variedad de medidas, dimensiones y formas que constituyen su diversidad. Luego Taylor afirma que “los espacios son el resultado de los procesos políticos desde arriba; [en contraposición] los lugares pueden ser los ámbitos geográficos para la oposición [política] desde abajo” (op.cit, 2000:14).

Esta perspectiva de Taylor (2000), nos sirve como enfoque analítico, puesto que nos permite mostrar que existe una racionalidad burocrática por garantizar la participación ciudadana, a través del proceso de transformación de ‘lugares’ en ‘espacios’.

En este marco y retomando las experiencias de campo, podemos considerar que los “Centros de Gestión y Participación” así como las futuras “Comunas”, consideradas por algunos proyectos como “unidades de identidad”, actúan como ‘espacios’ en la medida en

que los funcionarios y gestores urbanos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires identifican los intereses de la “comunidad”, los definen y los institucionalizan, a través del control administrativo sobre un área, de manera que faciliten determinados tipos de prácticas en la toma de decisión o de implementación de políticas. Como ha discutido Foucault (1979) el objeto del gobierno moderno es definir y caracterizar a la población que será gobernada - identificando dominios determinados o territorios de acción, de modo que puedan convertirse en temas en su propio gobierno.

De aquí que, el establecimiento de los Centros de Gestión y Participación- también para el caso de las futuras Comunas- generan una tensión entre el ‘espacio’ y el ‘lugar’, en virtud de, intentar ser espacios de gobierno de autoridades locales sobre la diversidad de lugares, como también incentivar el desarrollo de las percepciones locales de estos espacios como lugares identificables para legitimar sus propias políticas. Por ello Taylor advierte: “(..) los procesos políticos no terminan ahí. A pesar de que los límites hayan sido impuestos, en si los límites se vuelven familiares, y pueden estar integrados en la sociedad y tener sus propios efectos en la reproducción de la vida material” (op.cit, 2000:14).

Pero en esta investigación nos interesa focalizar en cómo los Centros de Gestión y Participación se utilizan como espacios de control sobre los ciudadanos, a fin de ser más gobernables, fomentando e institucionalizando políticas de carácter ‘comunitario’ que impulsen la participación política ciudadana. Asimismo, como veremos más adelante, nos interesará ver sus usos alternativos: cómo estas unidades de desconcentración administrativa configuran ‘modelos de participación’.

Un ejemplo de esta pretensión de control, puede sintetizarse observando cómo los vecinos y/o representantes de asociaciones vecinales se sienten identificados con otros CGP (por diferentes sentidos de pertenencia asociados a un determinado ámbito geográfico urbano)

al que no pertenecen por 'naturalidad'. Esto significa que la entidad asociativa asiste al CGP del cual se siente identificada y no, al que jurisdiccionalmente le correspondería.

“En el Bajo Belgrano tenés la Asociación del Barrio Parque, que en realidad llega a sus límites incorporarla al Bajo Belgrano, pero como tienen 45 años en esto y quieren incorporarse a nuestro CGP, la incorporamos igual” (Directora del CGP N° 13)

“... acá tenés siete barrios y no se sienten todos identificados con todos, fijate que tenés Parque Chacabuco y para colmo ahí tenés el límite del CGP, y se tironean que soy de acá y que soy de allá, el problema de los límites es un tema, que hay que considerar, porque las identidades son importantes, los límites no coinciden con las apropiaciones y eso te obstaculiza las actividades” (Asistente de la Directora del CGP N° 7)

La anterior cuestión nos lleva a otra, que tiene que ver con, mediante qué mecanismos en la práctica de gestión, los CGP intentan reducir los distintos intereses presentes en la diversidad de lugares. Suponemos que, mediante mecanismos de “jerarquización” o incluso de “eliminación” de la diversidad que a continuación presentaremos.

Este mecanismo se evidencia en las siguientes declaraciones de la directora del CGP

N° 13:

“Cuando empezamos, cuando los CGP se abren, todavía había mucha efervescencia, la gente todavía no sabía lo que podía pedir al CGP, pensaba que le podíamos resolver todo, entonces al principio empezamos con una participación activa con la gente, insisto había efervescencia, recién al primer año la gente empieza a saber que le puede pedir y que no al CGP... Ahora entonces los llamo más para cosas puntuales”

“Ahora tenemos otro problema con la plaza Manuel Belgrano.. tratamos de incorporar con limitaciones a las instituciones que tienen que ver con la plaza..”

Otra de estas situaciones, se ilustra en una de las entrevistas realizadas en el Centro de Gestión y Participación N° 6, donde el director del establecimiento señaló que el presupuesto de su CGP estaba destinado esencialmente a resolver principalmente cuestiones de tipo urbanístico y, en menor medida, a fomentar actividades culturales y, menos aun, responsabilizarse por temáticas sociales.

Con respecto a los mecanismos de eliminación, es de destacar que durante las experiencias pilotos de Planificación Estratégica en el CGP 6, este organismo no incorporó a los ‘Centro de Jubilados’. Según palabras de la directora de la Comisión de Calidad Ambiental del CGP 6 *“a los jubilados no los hemos tenido en cuenta porque son muy numerosos”*. Tampoco los convocaron a las reuniones de los Consejos Consultivos piloto, a medida que éstos se iban consolidando en cada centro.

Por otra parte, cuando los CGP como estructura burocrática estatal, no contemplan los distintos intereses presentes en la diversidad de los lugares, puede responder también a una lógica de control, pero relacionado con la naturaleza del proceso decisorio desde el nivel central (correspondiente a la Subsecretaría de Descentralización) a los CGP. La instancia de decisión puede interrumpirse mientras este nivel central realice intervenciones para ejecutar sus prioridades entre la variedad de necesidades y/o demandas que se presentan en las instancias participativas.

Por ejemplo, en aquellas situaciones en que distintas asociaciones civiles decidieron participar en las propuestas elaboradas por los propios CGP, la Subsecretaría de Descentralización intervino tomando decisiones por fuera de los acuerdos entre CGP y asociaciones, quebrando de esta manera la instancia de participación ya establecida. Un ejemplo fue la convocatoria de distintas asociaciones a debatir la creación de un corredor de espacios verdes en el sector oeste de la Ciudad de Buenos Aires, llamado “Corredor Verde del Oeste”. La instancia de consulta y participación de las asociaciones con el CGP se transformó rápidamente, luego de que la Subsecretaría tomara cartas en el asunto, en una instancia de audiencia pero no de intervención y menos de decisión. O también ha sucedido en el caso del CGP N° 7, que la Subsecretaría de la Ciudad convocó a las entidades asociativas solo para avalar una medida ya acordada previamente entre empresas y la Subsecretaría de la Ciudad. En ambos casos, el CGP omitió la posibilidad de participación en las distintas etapas en que

esta tienen lugar, y, en el último caso, las asociaciones posteriormente convocadas decidieron no avalar algo para lo cual no fueron consultadas.

Nuevamente, estos ejemplos muestran un grado de tensión entre, fomentar que los CGP sean representativos de la diversidad de intereses presentes entre la variedad de lugares y la presión que sobre ellos se ejerce desde los niveles centrales o desde las propias prácticas de los CGP por homogeneizar los intereses, demandas, reivindicaciones, etc, en palabras de la directora del CGP 13, a fin de evitar la “conflictividad”.

Asimismo, es necesario considerar que las percepciones y conocimientos que poseen los ciudadanos, ya sean residentes o no de un barrio, también pueden suponer la creencia en la existencia física de comunidades territoriales, y de esta manera constituir una identidad en pos de reclamos y reivindicaciones.

Aquí reproducimos algunos de los discursos durante un acto de fuerte movilización realizado a fines de 1998, en reclamo por la reapertura de la histórica Confeitería Las Violetas, ubicada en el barrio de Almagro de la Ciudad de Buenos Aires que decidieron cerrar sus dueños. Este hecho nos resultó significativo en la medida en que concurrieron personas que viven cerca de la Confeitería como otras que viven muy lejos de los confines barriales de Almagro e incluso de la Capital Federal.

“Yo no soy de Almagro, pero es como si lo fuera porque siempre vengo acá a las Violetas”.

“Todos los que están acá son conocidos, no hay ninguno desconocido”

“Las Violetas es parte del barrio, es un bajón que lo cierran. Son como piedras históricas”

“Vine porque este lugar es una parte importante de mi vida ... Los vecinos no queremos que se lleven un pedazo grande del barrio, necesitamos que se reabra”.

Pueden verse entonces, las tensiones entre el ‘lugar’ y el ‘espacio’ ejemplificadas por la difícil tarea desde los CGP por establecer nuevos dominios de congruencia entre los

'lugares' y los 'espacios' para fomentar la legitimación y efectividad de los programas políticos, en este caso efectuar un estricto control por medio de políticas de carácter comunitario, para garantizar la participación. Esto se refleja en la medida en que los CGP o las futuras Comunas constituyen unidades espaciales de gobierno que intentan concentrar todas las prácticas de participación en estas entidades, y dentro de las mismas, en la estructura organizativa que según cada proyecto de ley determina (Consejos Consultivos, Áreas Programáticas, Organismos Consultivos- Ver Resumen Proyectos de Ley), eliminando la diversidad de perspectivas que se establecen en los lugares.

Pero ahora, volviendo a la categoría de comunidad territorial anteriormente señalada, y continuando con la perspectiva de Taylor, consideramos que categorizar e inscribir a las comunidades supuestamente existentes con responsabilidades determinadas representa una "tentativa **propositiva** de ordenar y de organizar espacios institucionales, así como de moldear la conducta de actores de maneras específicas" (Dean, 1999, p. 32). Principalmente porque, como vimos, resulta muy difícil delimitar una "comunidad local" sin parcializar la noción de 'lugar' o sin excluir otras formas de agrupamiento social no local. A veces la relación está puesta en la funcionalidad de los espacios de gobierno más que en su congruencia con lugares (Raco, 2000). Por otro lado, como ya hemos comentado, el hecho de pensar en comunidades territoriales con identidad homogénea y fija, lleva a fortalecer la idea de igualdad de intereses y demandas a reivindicar, anulando la posibilidad de abrir el debate entre la diversidad de intereses de la ciudadanía.

Llegados a este punto, se hace necesario retomar la pregunta formulada en la introducción, ¿puede el Estado finalmente garantizar la participación ciudadana mediante su creencia en la comunidad territorial?

Retomando los análisis anteriores sobre el enfoque de comunidad simbólica de Cohen (1985) y el tratamiento de lugar de Agnew (1987), veremos otros elementos por los cuales las

comunidades pueden definirse, limitando su vínculo territorial. Este enfoque nos permitirá luego, dar cuenta de la heterogeneidad y dinámica del sector asociativo.

Recordemos que tanto los funcionarios del ejecutivo como los legisladores del Gobierno de la Ciudad, reconocen a las asociaciones civiles como ‘comunidades territoriales’ en la medida en que se identifican colectivamente con su territorio al que pertenecen ‘naturalmente’ y “son conocedoras de su ciudad y depositarias de conciencia ciudadana” (Memorias, PDM de la Ciudad de Buenos Aires, 1998). Estos atributos que reúnen las asociaciones civiles, las constituyen en “escenarios privilegiados de organización social y e instrumentos de participación ciudadana” (Op. cit 1998).

Pero previo a resolver la pregunta recién formulada, presentaremos las perspectivas teóricas que en líneas generales han sostenido las bases para naturalizar la caracterización del sector asociativo como entidades homogéneas. Tal como veremos, estas perspectivas reproducen la idea de la necesidad de los vínculos comunitarios para fortalecer la participación. A esta concepción agregaremos su vinculación territorial.

Algunos problemas conceptuales para interpretar el fenómeno de las asociaciones civiles

En esta sección, nos interesa problematizar el universo de las asociaciones civiles, puesto que son considerados por los distintos ámbitos del PDM y por parte del parlamento porteño como actores fundamentales para la participación ciudadana. En estos ámbitos institucionales, se las ha pensado como entidades homogéneas a partir de su consideración como comunidades territoriales. Como resulta de nuestra investigación empírica, creemos necesario ampliar esta concepción, que según hemos adelantado, radica en pensarlas como comunidades pero cuya delimitación se establece a partir de las relaciones que mantendrán con otras entidades, y a través del sentido de lugar que les otorga identidad y coherencia significativas para establecer sus pautas de acción. Ambos elementos, como hemos

mencionado, se articulan constituyendo la definición de límites que establecen las comunidades entre sí.

Haciendo un repaso sobre los distintos ámbitos y disciplinas que las han conceptualizado e independientemente de cuáles hayan sido los contextos histórico-políticos (Gutierrez; Romero, 1995) y las interpretaciones acerca de las teorías del surgimiento de este sector (cfr. CEDES, 2000), podemos decir que en la última década en Argentina, se ha intensificado el debate en ámbitos académicos y fundamentalmente en la administración pública acerca del llamado “tercer sector”. Particularmente en los primeros, las cuestiones en discusión giran en torno a la definición de qué es el **tercer sector o el sector sin fines de lucro** y cuál es su vinculación con el concepto de sociedad civil. En este punto en los desarrollos teóricos de la ciencia política, las organizaciones sin fines de lucro aparecen con un vigor renovado ante la mirada de formuladores de políticas públicas que las consideran espacios de creación de vínculos sociales y de cooperación, así como también, instancias más eficientes para la gestión de programas y fondos sociales (CEDES, 2000). Pero, según hemos mencionado en la primer sección, las asociaciones civiles son valoradas como ámbitos de participación ciudadana en los asuntos públicos y son convocadas donde se busca mayor transparencia y *accountability* en la administración pública (Smulovitz, 1997). Dentro de este marco, en Argentina, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación tiene como uno de sus objetivos principales la implementación de estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y ha reconocido al sector sin fines de lucro como aliado fundamental. Lo mismo ha sucedido en diversos gobiernos provinciales y municipales. Por otro lado, las entidades multilaterales de crédito tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo no han dejado de insistir en el principal rol del sector como mediador entre el Estado y el mercado con objetivos netamente filantrópicos y de enseñanza de virtudes cívicas (Kymlicka y Norman, 1997). Por su parte, desde la perspectiva jurídica, podemos rastrear el término

asociación civil en el artículo N° 33 del Código Civil argentino para las entidades sin fines de lucro. Éstas son definidas como “*organizaciones que surgen de la mancomunidad de ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de **bien común** (...)*” (*n/subrayado*).

Podríamos decir entonces que desde estas perspectivas la categoría “asociación civil” remite a unidad moral, en términos durkheimianos a una “conciencia colectiva” que sólo contempla semejanzas, que impone a todos las mismas formas de actuar y de pensar dejando de lado cuestiones que hacen a su funcionamiento, a su heterogeneidad interna⁶³, a la diversidad de prácticas y tradiciones institucionales y a la capacidad de actuar coaligadas frente a otros actores sociales locales, esto es, el Estado y los partidos políticos (Grillo 1995). Más aun, asimilarlas como comunidades territoriales oscurece los procesos por los cuales las asociaciones se constituyen, construyen su identidad, por medio del cual logran establecer un cierto reconocimiento y pautas de acción.

En la ciudad de Buenos Aires, antiguas sociedades de fomento, mutuales de vecinos, clubes barriales, núcleos profesionales, organizaciones juveniles, movimientos de defensa de los derechos humanos, etc. construyen un perfil de tejido asociativo cuyas lógicas de acción esta atravesada por múltiples intereses que pueden o no tener que ver con la instrumentación de actividad cívica y/o el bien público. Las asociaciones entonces están lejos de ser homogéneas y estáticas, se reconstituyen permanentemente.

Asimismo, la manera de reconocerse y ser reconocidas que no se vincula necesariamente a estructuras formales de inscripción y control sino, según veremos a continuación, con las modalidades de participación que configuran y con los sentidos de

⁶³ Hemos visto en la sección segunda la clasificación establecida por el ROAC de los tipos de organización registrados. Recordemos que son: Asociación civil, Asociación gremial, Asociación de fomento, Asociación mutual, Asociación vecinal, Centro de jubilados, Confederación, Federación, Fundación, Liga. Los tipos de organización se clasifican además en su orientación temática, recursos y población objeto. Existen otro tipo de clasificaciones que han implementado los mismos CGPs y la Secretaria de Promoción Social de la Nación que decidimos relegar para una futura profundización de esta investigación.

pertenencia geográfica, les otorga una identidad particular que en muchas ocasiones facilita el impulso de espacios nuevos de gestión e intervención en la vida pública convirtiéndolos en verdaderos actores sociales y políticos. Un ejemplo clave fueron los llamados “vecinalismos emergentes” (García Delgado y Silva 1987) en la transición hacia la democracia cuya principal manifestación fue haber promovido un cambio en las lógicas de acción colectivas tradicionales, en otros términos, un cambio en la modalidad de participación (ver “fomentismo”) consistente en una mayor politización del movimiento con miras a gestionar la ciudad como “un todo”, involucrándose en las problemáticas sociales, por ejemplo hacia la defensa de necesidades básicas como son las de alimentación, empleo, hábitat., etc. Pero lo que nos interesa destacar es que el mismo proceso de cambio de modalidad de participación tradicional, está definiendo una nueva manera de relacionarse, tanto con un mismo nivel de asociación o con el Estado mismo, y por consiguiente están definiendo un límite entre las asociaciones y una manera de pensarse a sí mismas.

Es por esto que intentaremos entender a las asociaciones vecinales como ‘comunidades’ pero como categoría dinámica cuya delimitación, constitución e identificación estará determinada principalmente por las relaciones que mantienen con otras comunidades o con otras entidades o niveles de asociación (ej. el estado) y se articularán con las apropiaciones de lugar que las comunidades definan; descartando precisamente aquel enfoque estático relacionado con el control de un determinado área geográfica también asociado a una moralidad unívoca. A continuación señalaremos que, las relaciones que las comunidades mantengan se estructuran a partir de las modalidades de participación que adopten. Y son precisamente estas modalidades de participación las que constituirán los límites para definir las comunidades. Asimismo, el ‘sentido de lugar’ que ellas definan, moldeará su identidad y pautas de acción.

Hacia un nuevo enfoque de comunidad: las modalidades de participación

Consideramos que el aporte de este enfoque de comunidad, tiene que ver con poder entender cómo se constituye el sector asociativo, y abordar su heterogeneidad.

Según Barth (1969) no todos los límites por más que sean administrativos, físicos, raciales, lingüísticos son tan aparentemente objetivos. Los límites entonces se marcan porque las comunidades interactúan de tal manera que precisan ser distinguidas de otras comunidades u otras formas sociales (Barth 1969, en Cohen 1985).

Sostendremos entonces que las diferentes modalidades de participación son las que expresan con mayor claridad sus límites y componentes de diferenciación, puesto que en estas prácticas las asociaciones se definen y/o se posicionan, construyen su sentido de lugar, establecen sus formas de gestión y por tanto establecen vínculos con los mismos o distintos niveles de asociación. En otras palabras, lo que las diferencia y les da significación a las asociaciones civiles en la práctica, no es ni exclusivamente, ni principalmente el 'territorio' en si, sino su propia 'forma de participar', donde incorporan un sentido de lugar que construyen mediante sus prácticas cotidianas en diferentes ámbitos geográficos. Este sentido de lugar les permite definir también una pertenencia o identidad particular. A continuación caracterizaremos a las distintas 'modalidades de participación' de las que venimos hablando.

Caracterización de las modalidades participativas de las asociaciones civiles

Existen por tanto distintas modalidades participativas que hemos considerado y ampliado respecto de la caracterización hecha por García Delgado (1985; 1997) en su trabajos sobre movimientos sociales, particularmente vecinales. Cabe aclarar que las modalidades que caracterizaremos no son excluyentes entre si, pero a los fines analíticos las delimitamos en solo dos modalidades.

En términos amplios, existen a) las llamadas *modalidades tradicionales de gestión* y b) las *nuevas modalidades y modalidades alternativas*.

Las primeras son propias de un clásico modelo de negociar asociado a formas tradicionales de presión y demanda vecinal como ha sido la práctica fomentista o el llamado “fomentismo” (cfr. García Delgado).

Se caracterizan por: a) ser un movimiento con una marcada tendencia a la reivindicación de la obra pública como indicador de la gestión gubernamental, excluyendo otras temáticas más vinculadas a la problemática social, b) aspirar a ser un interlocutor válido y reconocido del Estado municipal, c) participar del credo fomentista adhiriendo a valores y actitudes que exaltan las relaciones cara a cara y de solidaridad entre los vecinos, así como a aspectos históricos d) definir distintas imputaciones de sentido propio (sentido de lugar) hacia el ámbito geográfico donde se encuentren emplazas, independientemente si residen o no en él. (Escolar, 1994).

Durante nuestras entrevistas hemos identificado asociaciones vecinales que nos resultan que responden a este tipo de modalidad. A continuación se exponen algunas citas de la **Federación de Entidades de Fomento de Caballito Oeste**, que dan cuenta de este tipo de caracterización, donde pueden reconocerse elementos propios de esta práctica:

“La mayoría de las entidades que aparecimos después del 83 fueron generadas por vecinos, como consecuencia de la necesidad de espacios verdes o por problemas con las irregularidades al otorgarse permisos para construir edificios en lugares que no correspondían. Mucho fue por eso, por cuestiones urbanísticas, en el caso particular nuestro, fue por una canchita de fútbol donde había lo que se llama un “centro de recreación activa” de la municipalidad, muy deteriorado, entonces algunos vecinos nos juntamos con el objeto de arreglar esa canchita” .

“En realidad uno a veces si tiene la posibilidad de hacer gestiones para resolver un problema puntual de un barrio, porque uno va a un funcionario que conoce y gestiona”

“Entonces va a una Asociación donde hay tres o cuatro miembros que empujan, hacen el reclamo y si hay que insistir mucho la gente misma se desencanta; mucho mas si son vecinos que votaron al partido de gobierno,

porque van con la idea virgen de que este gobierno es bueno y a veces no hay resultados.

“Porque a una asociación vecinal la componen vecinos que se han tomado el trabajo de molestarse y van a una reunión, y van a otra, y pintaron una pared, y pusieron cables de electricidad; eso es ser vecino”.

“No es imposible que en las contrataciones entre una empresa privada y el Estado haya una “cometa” por ahí; en cambio si la contratación es como una sociedad e fomento no hay “cometa”, es imposible.

“Porque además, la fortaleza de la organización es que uno pueda hablarle libremente a los vecinos y que el vecino diga; “tenés razón”. Además con el tiempo, con mucho tiempo en un barrio todos conocemos el ambiente, mas o menos”.

“En las sociedades de fomento, están los vecinos que conocen cada barrio como nadie, como ningun sociólogo, ingeniero, concejal, como nadie”

El otro modelo que caracterizaremos, está vinculado a nuevas formas de participación o *nuevas modalidades* que se han ido plasmando a partir de la transición democrática, como a otras formas llamadas por nosotros *alternativas* que fueron consolidándose en los últimos años de la década del 90' (Poggiesse, 2000).

Ejemplo de las *nuevas modalidades* es el llamado “vecinalismo emergente” que hemos mencionado anteriormente, aquel que trasciende la obra pública, apela a la movilización y la lucha organizada de los vecinos, conformado por nuevas dirigencias y organizaciones que cuestionan el modelo tradicional de gestión y surgen paralelas a la gestión democrática.

Cabe integrar dentro de esta modalidad al **Frente Barrial por los Derechos Humanos de la Boca** puesto que desarrolló una línea de trabajo centrada en la lucha contra el desalojo de la población de la zona.

También este tipo de modalidad promueve una mayor incorporación de la población en las arenas locales que se manifiesta en el surgimiento de numerosas asociaciones que toman como referente de su accionar prácticas barriales de diversa índole. Este nuevo actor emergente se diferencia del tradicional por haber promovido un cambio de las lógicas de acción colectivas cuya participación tiene una preocupación mayor por la gestión municipal

como un todo, y se produce un desplazamiento en la actividad política hacia la defensa de necesidades básicas como son las de alimentación, empleo, hábitat.

Aquí mostramos algunas apreciaciones que muestran un cambio con respecto a la lógica tradicional, no centrada exclusivamente en la provisión de bienes públicos:

“Nuestro objetivo es “organizar y desarrollar todos los reclamos vecinales que conduzcan a mejorar las condiciones de vida de la comunidad boquense”

“Creemos que el problema es global. Nosotros no le damos una resolución política en el sentido partidario, sino que le damos una resolución política en el sentido que la lucha contra el desalojo se resuelve a través de la organización y movilización de los vecinos por el mantenimiento de su techo”.

“El punto de vista nuestro es simple: queremos viviendas dignas, queremos que la gente de la boca no se vaya de la Boca”.

“Organizar y desarrollar todos los reclamos vecinales que conduzcan a mejorar las condiciones de vida de la comunidad boquense”

(Asociación: “Frente Barrial por los Derechos Humanos de la Boca”)

Con respecto a las formas *alternativas* de participación, existen también otras maneras ligadas a las nuevas formas de gestión y decisión llamadas “prácticas o modalidades cogestivas o asociada o mixta sociogubernamental” que posibilitan las alianzas intersectoriales transversales y viceversa (Poggiessse, 2000).

En Argentina, relacionado con el modelo metodológico que les da origen (las metodologías de PPGA⁶⁴) y el marco que las sustenta (la cogestión estado-sociedad) las prácticas de gestión socio-urbana son conocidas como de gestión asociada o cogestión. Se denomina gestión asociada a “modos específicos de planificación y gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido amplio” (Poggiessse 2000: 13). La modalidad de participación resulta novedosa en la

⁶⁴ Las metodologías PPGA (planificación participativa y gestión asociada) elaborada, experimentada por FLACSO, GAO y otras redes, se compone de las siguientes metodologías: 1. Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación gestión; 2, Gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; 3. Planificación gestión (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos múltiples; 4. Prospectiva aplicada a escenarios de planificación (escenarios futuros en escenarios presentes por retrospcción); 5. Audiencias públicas participativas (cfr. Poggiessse 2000).

medida en que se establece un sistema de trabajo planificado y una relación articulada de colectivos (personas, grupos y proyectos en red) creados para elaborar y gestionar proyectos cogestivos, y que componene de una trama social, una red de “redes de gestión asociada”.

A continuación veremos un ejemplo de esta modalidad, como son las “redes mixtas de gestión socio urbana”.

Hacia fines de 1998 se percibe un crecimiento de las prácticas cogestivas. Como un ejemplo de gestión asociada podemos referir al “*Plan de Manejo del Parque Avellaneda*”, integrado por el CESAV (Centro de Estudios y Actividades Vecinales), RED de Instituciones, GAO⁶⁵ (Gestión Asociada del Oeste) y el Intendente del Parque designado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Con constantes ajustes, se trabaja mediante una Mesa de Trabajo y Consenso entre estas entidades mencionadas y el Intendente del parque.

El Plan incluye organizar una multiplicidad de acciones, programas y proyectos tales como el programa de valoración histórico-cultural y reciclaje -para protección y uso de los edificios significativos-; la zonificación y definición de usos complementarios; proyectos productivos de rentabilidad socio-ambiental-económica; reglas de funcionamiento y relación entre intendencia del Parque y Gestión Asociada del Plan de Manejo; un esquema director de áreas verdes integradas para el Suroeste de la Ciudad.

En estos “proyectos-red”, se prevé impulsar un proyecto de intercambio y comunicación en red entre las organizaciones vecinales, con componentes de elaboración de proyectos asociados y de capacitación para esos fines (Ver Figura N°1)⁶⁶.

Además de estos modelos, debemos considerar también el rol de los CGP para configurar modalidades de participación, considerando en este caso, de que no estamos

⁶⁵ La Gestión Asociada el Oeste orienta un proyecto en la Ciudad de Buenos Aires en el cual instituciones intermedias, organismos no gubernamentales, centros académicos, consejeros vecinales, autoridades publicas y vecinos se relacionan mediante una practica metodología que parte de reconocer el conflicto y lo trabaja diseñando propuestas integradoras. Es decir, se trabaja interdisciplinariamente e intersectorialmente.

⁶⁶ Fuente: Poggiese, H. et al. (1999) El Papel de las redes en el desarrollo local como practicas asociadas entre estado y sociedad, Buenos Aires: FLACSO Sede Argentina

caracterizando las modalidades de participación exclusivamente desde la denominación de la sociedad civil, sino como se terminan constituyendo desde las estructuras burocráticas de Estado, en este caso los CGP. Según vimos, los directores han establecido sus propias interpretaciones de lo que sería la participación y fueron delineando una modalidad según las relaciones que mantuvieron los funcionarios estatales con las asociaciones civiles, otras entidades y ciudadanos en general.

En resumen, las caracterizaciones presentadas sobre las modalidades participativas permiten establecer un marco general para dar cuenta de algunas de las dinámicas de acción desde donde las asociaciones componen su accionar, su forma de gestión y posición frente al Estado y frente a otras entidades, que constituyen precisamente los límites entre ellas, entre las comunidades tal como hemos mencionado más arriba. Esta dimensión, la modalidad de participación, es un componente que atraviesa horizontalmente a cada una de las asociaciones, sin embargo, cada una podrá caracterizarse por su distinto origen, composición y objetivo. Asimismo, el sentido de lugar que ellas definan les otorgará una identidad particular que co-constituirá sus lógicas y/o pautas de acción.

Por lo tanto, retomando la pregunta anteriormente formulada, consideramos que las asociaciones en general podrían pensarse como 'comunidades' desde una perspectiva donde se puedan analizar las fragmentaciones o dinámicas propias del sector. El enfoque que hemos presentado permite abordarlas desde su dimensión territorial pero no significa determinante en este contexto. A nuestro modo de ver, según resulta de este análisis, la variable decisiva es precisamente la forma de participación que encarnan, aquella que les permite relacionarse y diferenciarse entre si, y en relación con ella, el sentido de lugar que construyen, puesto que les otorga coherencia a estas prácticas participativas y se articula con los límites que intentan definir las asociaciones.

En otras palabras, el contenido de la comunidad no debe buscarse exclusivamente en su adscripción territorial sino, en como ellas, las asociaciones, vehiculizan su gestión, demandas a reivindicar y apropiaciones de lugar.

En el mismo sentido, un registro complementario de otras prácticas, que tome en cuenta a las asociaciones como comunidades desde los esquemas de participación que ellas elaboran y desde sus apropiaciones, puede dar cuenta de un mayor y mejor conocimiento respecto de cuáles son las asociaciones tradicionales con un estilo tradicional de negociación y cuáles las nuevas, con nuevas modalidades de consenso y también con más posibilidad de colocar el conflicto en el espacio de lo público ante la falta de resolución de problemas emergentes. Por otro lado, podría dar cuenta de cómo ellas definen sus sentidos de lugar además de registrar donde residen o efectúan sus actividades⁶⁷.

De aquí que, pensando en el camino recorrido hasta ahora, pensamos que el Estado, o la estructura burocrática que lo determine, no puede ser capaz de garantizar la participación buscada en relación a la descentralización. Primero, porque es ambiguo en la definición de la participación ciudadana y cómo abordarla, y si cuando lo hace la define en términos de comunidad territorial, el PDM no puede hacer frente a la variedad de relaciones que atraviesa el universo de las asociaciones civiles frente a ellas mismas y al Estado.

Según el esquema que elaboramos sobre las modalidades de participación y el sentido de lugar que les otorga identidad, interpretamos que, lo que en definitiva el Estado termina por hacer, en su afán de control, es construir involuntariamente, por acción u omisión, otro tipo de comunidades, esto es, las modalidades o formas de participación.

Por último, esta cuestión también nos lleva a otra en relación con las distintas racionalidades que se fueron desarrollando en este Programa. Las experiencias principalmente en los CGP y Jornadas, han demostrado las maneras en las cuales en la práctica, se muestra

⁶⁷ Estos dos últimos ítems están presentes en un cuestionario elaborado por el ROAC cuando efectúan la inscripción.

una tensión entre la apropiación de significados de comunidad que pretenden impulsar los funcionarios del Programa, desde su acepción territorial, mientras interpretamos que las asociaciones vecinales muestran que su 'comunidad' pasa por otro lado, por las distintas modalidades de participación.

En definitiva, lo que termina por configurarse bajo el esquema de participación ciudadana en relación con la descentralización, es una confrontación entre modelos de participación, relación que define límites entre las comunidades, con otros niveles de asociación o con el Estado mismo.

Figura N°1:**Redes de Gestión asociada:**

↓
 Forma co-gestiva entre
 Estado y Sociedad en
 torno a proyectos

- acuerdos, negociaciones y concertaciones
- integra intereses
- trabaja el conflicto
- opera por acuerdo y consenso
- mecánica abierta y pluralista
- promueve capacidades

¿Cómo se legitiman?

Por el reconocimiento que los propios actores componentes hacen de su rol: un acuerdo consenso entre los comitentes, entre los que se incluye el poder estatal.

- **interdisciplinaria**
- **intersectorial**
- Promueve la **movilización y articulación** de actores
- ↓
- acuerda **grados de responsabilidad y compromisos** mutuos
- ↓
- formulando **metodologías y planes** de trabajo
- ↓
- **gestionando recursos**
 - humanos
 - financieros
- | **viabilidad**
- **prioriza al actor mas débil** para reducir desigualdades de poder
(político, económico e institucional)
- Para **definir objetivos** se parte de:

Una concepción estratégica → basada en el mapa problemático del presente se asienta en que mediante la activación de las asociaciones, aún de las menos dinámicas se puede avanzar en el conocimiento de las causas profundas y particulares que atentan cada situación y en forma simultánea conseguir su agregación paulatina a proyectos participativos y de gestión a nivel local.

Y de una visión prospectiva → nos dice que es posible y tiene probabilidad de ser un futuro en que las formas asociativas de la sociedad civil tengan una cuota de poder decisorio en los gobiernos locales y en la gestión democrática de una ciudad más compleja que la del presente.

Reflexiones finales

En este trabajo nos hemos propuesto reflexionar sobre algunos asuntos considerados críticos para la problemática de la participación ciudadana, y en este sentido, ofrecer algunas propuestas alternativas.

Hemos visto en la primer sección del trabajo que desde la perspectiva gubernamental de la Ciudad de Buenos Aires el esquema de la participación ciudadana parece constituirse en una traducción literal de la puesta en práctica del proceso de descentralización explicitado en la elaboración documental del PDM y de los Proyectos de Ley de Comunas, en la medida en que el establecimiento de entidades territoriales pequeñas con determinadas competencias de legislación y administración, acercan y profundizan la relación entre representantes y representados. En este sentido, se legitima la política participativa a través de un vínculo comunitario, puesto que existe una idea naturalizada de que las jurisdicciones político administrativas se corresponden con comunidades de interés localizado que, en tanto comunidades territoriales, serán homogéneas en cuanto a sus intereses y demandas necesarias para poder llevar a cabo la participación.

Y aquí es donde precisamente, en el marco de un modelo de descentralización, la relación entre participación ciudadana y comunidad territorial cobra interés en esta investigación. Puesto que es esta misma relación la que esconde las contradicciones o indefiniciones sobre el contenido propio de la participación ciudadana. No sólo porque los funcionarios, tanto del ámbito del legislativo como del ejecutivo tropiezan con cierta ambigüedad en la definición de la participación ciudadana, pues una vez en la práctica el significado de la misma parece resolverse a partir de distintas interpretaciones, sino porque el Estado se torna ineficaz para construir el tipo de comunidad que concibe más efectivo implementar, a fin de ejercer un estricto control de los espacios de participación.

Por un lado, vimos que las interpretaciones y apropiaciones de la participación resultaron lo suficientemente amplias como para permitir que los propios funcionarios a cargo de los CGP las orientaran desde sus propias lógicas y racionalidades. En la experiencia resultante de los Consejos Consultivos Piloto, para el caso del CGP 7, se estableció una idea de participación que fundamentalmente se redujo a la elaboración, entre asociaciones civiles y funcionarios, de un diagnóstico del ámbito geográfico involucrado y una serie de propuestas que se espera se entreguen y se implementen para la futura Comuna, tal como lo explicitaron los propios autores de la experiencia, considerando a los Consejos Consultivos Piloto como un Consejo Consultivo en si mismo.

En el caso del CGP 13, si bien no hubo metodología específica para orientar las prácticas participativas, en cambio, si se manifestó, en nuestra opinión, una tendencia a la neutralización de la diversidad de intereses, sintetizado en la siguiente frase:

“ahora las convocamos [a las asociaciones] para cosas puntuales”
(Directora del CGP n°13)

De la misma manera, esta suerte de vacío institucional en lo referente a la indeterminación del contenido y organización de la participación se ha traducido en las experiencias y percepciones de los ciudadanos y asociaciones consultadas sobre el funcionamiento de los CGP. Estos organismos han vehiculado un esquema de participación cuya tendencia es hacia la exclusión más que la integración y debate de distintos intereses y demandas.

Por otro lado, nos hemos preguntado en qué medida el concepto de comunidad territorial es el que limita la posibilidad de implementar la participación política ciudadana.

A través de esta categoría, el discurso oficial promovido por los distintos funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo, parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales y no se clarifican los valores, intereses, diferencias de poder e

información en juego, como tampoco se clarifican las relaciones que caracterizan el universo de las asociaciones civiles y su relación con el Estado. Estas se diluyen en el marco de una concepción de la participación ciudadana asociada a la descentralización que se da por supuesta y aceptada. En este sentido, tales supuestos conducen al Estado involuntariamente, a construir, según el enfoque que precisamos, otro tipo de comunidades. La noción de comunidad entonces, se constituye no exclusivamente desde lo territorial, sino desde la modalidad de participación y desde las apropiaciones de lugar. En otras palabras, el contenido de la comunidad no debe buscarse en su adscripción territorial sino en los límites que definen las modalidades de participación y los sentidos de pertenencia, por los cuales las asociaciones definen su afinidad local, canalizan su gestión y demandas a reivindicar. Estos elementos atraviesan a las asociaciones horizontalmente, independientemente de su origen, forma y composición, y les permiten constituirse como tal y relacionarse entre si o con el Estado mismo.

También vimos, que las experiencias en los CGP y jornadas multisectoriales, han demostrado las maneras en las cuales, en la práctica se muestra una tensión entre el significado de comunidad que pretenden impulsar los funcionarios del PDM y del legislativo, desde su acepción territorial como espacios funcionales de acción, mientras que las asociaciones vecinales muestran que su comunidad se establece a partir de las distintas modalidades de participación y desde las apropiaciones de lugar que las co-constituyen.

Desde otro lugar, en esta investigación mostramos analíticamente, cómo el concepto de comunidad territorial se torna ineficaz para fomentar la legitimización y efectividad de una política de participación ciudadana, a través del intento por parte del Estado, por establecer nuevos dominios de congruencia entre los lugares y los espacios. Esto se refleja en la medida en que los CGP o las futuras Comunas constituyen unidades espaciales de gobierno donde intentan concentrar todas las prácticas participativas en estas entidades, y dentro de las

mismas, en la estructura organizativa que según cada proyecto de ley determina. Mediante mecanismos de eliminación y jerarquización, los CGP reducen los distintos intereses presentes en la diversidad de lugares. También mostramos que, donde los CGP como estructura burocrática estatal no contemplan el grado de diversidad presente en los lugares, puede responder también a una lógica de control, pero relacionado con la naturaleza del proceso decisorio desde el nivel central a los CGP. Una de las experiencias que mostramos dio cuenta que buena parte de las decisiones se toma en forma centralizada consistente en modalidades de legitimación de decisiones previamente adoptadas como el caso de la consulta para la implementación del Corredor Verde del Oeste.

Por lo tanto, la construcción de espacios institucionales de gobierno es un proceso controvertido, central a cualquier examen de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Los lugares geográficos no se constituyen de entidades aisladas y no disputadas, y no necesariamente una comunidad es coherente internamente, local y contigua espacialmente.

Consecuentemente, hemos mostrado las maneras en que las tensiones entre lugares y espacios impactan en procesos de reforma por crear patrones irregulares y desiguales de representación e involucramiento ciudadano. Estas tensiones entre lugar-espacio diría Raco (2000) no pueden presentarse simplemente como factores adicionales, considerados separados por decisores políticos locales y nacionales, sino que debería pensarse en ser partes constitutivas de un proceso de gobierno local mismo. En este sentido, las instituciones o entidades territoriales solas son inadecuadas para proveer la amplia perspectivas que existen en un lugar.

De aquí que, sería interesante intentar constituir una instancia que contemple la posibilidad de gestación de diversas instancias “hacia adentro”y “hacia fuera” de los organismos destinados a la participación según la problemática, la modalidad de participación

del tejido asociativo involucrado y también dependiendo de las apropiaciones de lugar que se presenten. El esquema de las “Redes Mixtas de Gestión Sociourbana” ya ha dado muestras de la articulación de distintos ámbitos institucionales que promueven diversidad de intereses y perspectivas.

Para terminar, hemos visto que el modelo actual de participación en relación a la descentralización, ha producido realidades bien complejas. Nuestro estudio de caso ha interpretado que estas medidas adoptadas pueden dar lugar a nuevos actores sociales, en particular a las ‘comunidades participativas’ que pueden sostener una co-gestión entre entidades tradicionales, entidades públicas y nuevos actores colectivos. Las nuevas formas o modalidades de participación que entendemos se han producido a partir de la instauración del PDM, tales como la construcción de redes temáticas o territoriales, la experimentación de grupos o foros para estudiar asuntos específicos o transversales, la instalación de procesos multisectoriales e interdisciplinarios de planificación participativa y de ámbitos de gestión asociada gobierno-vecinos, son una de las tantas formas sociales que aventuramos a considerarlas como impactos de las políticas de descentralización en la configuración de la participación ciudadana.

ANEXOS

1) Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (extracto Título Sexto: “Comunas”)

ARTÍCULO 127.- Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

ARTÍCULO 128.- Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.

Son de su competencia exclusiva :

1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.
2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.
3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.
4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.

2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.
3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.
4. La participación en la planificación y el control de los servicios.
5. 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.
6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

ARTÍCULO 129.- La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna.

Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá 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.

ARTÍCULO 130.- Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.

Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

ARTÍCULO 131.- 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. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunes son reglamentados por una ley.

2) Fundamentos Proyectos Comunas. Selección

Esta selección tiene como propósito mostrar otros párrafos que utilizamos más sucintamente durante la exposición para analizar algunos de los supuestos sobre los cuales se asienta el esquema descentralización-participación ciudadana.

a) Proyecto Gabriela González Gass, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -
(Expte. 0214d98)

(...)

La necesidad de descentralizar funciones y competencias a nivel territorial es reconocida universalmente, aunque también son conocidas las dificultades que todo proceso de descentralización entraña.

En los debates previos aun a la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, se confrontaron distintas visiones acerca de este tema en relación a la Ciudad de Buenos Aires.

Uno de los temas a nuestro juicio de naturaleza estructural, es el reconocimiento de una realidad insoslayable: la Ciudad de Buenos Aires forma parte integrante del Área Metropolitana, y constituye su área central. Ello implica que existe un destino común de este complejo urbano que conforma la ciudad de Buenos Aires y los partidos del llamado “Gran Buenos Aires”.

Por estas razones, en nuestro proyecto de Carta Constitucional decíamos es conocida nuestra oposición a la fragmentación de la Ciudad en Alcaldías, que atomizarían el poder político del nuevo Gobierno, y lo debilitarían en su relación con el Gobierno Federal y el de la Provincia de Buenos Aires. Hemos dicho muchas veces que debe preservarse la Unidad de la Ciudad. Los constituyentes locales deben ser muy cuidadosos al decidir el diseño político del nuevo Estado, ya que es imprescindible preservar la **Unidad de la Ciudad**, evitando la atomización del poder político. Es necesario recordar que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos

Aires deberá tener suficiente poder para conducir el complicado proceso de transferencia de competencias y funciones del Estado Nacional al Gobierno Local y sentarse a resolver, en un pie de plena igualdad con el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires los complejos problemas del Área Metropolitana. Nos preocupa que en nombre de la descentralización – concepto que compartimos y desarrollaremos mas adelante- se proponga atomizar la Ciudad, **desaparezca la unidad** y se profundicen las diferencias entre el norte y el sur y las desigualdades cada vez mas marcadas entre sus habitantes.

(...)

También es importante destacar que la Comuna funciona como ámbito de descentralización territorial, ya que debe existir una **delimitación física** en la que esta **unidad política tenga su asiento y construya su identidad** (n/subrayado).

(...)

Las Comunas deberán constituirse, en una primera etapa, dividiendo al territorio de la Ciudad de Buenos Aires en no mas de catorce distritos o zonas, que deben comprender una población de vecinos / as electores no inferior a 150.000 ni superior a 200.000, procurando que en cada Distrito se agrupen barrios con **identidad histórica y cultural** (n/subrayado).

No hemos querido definir en este proyecto la delimitación de estos distritos o zonas, pero creemos que las pautas generales señaladas por el art. 127 de la Constitución de la Ciudad (la delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales) requieren un proceso de búsqueda de consensos políticos y sociales, enmarcado en los estudios técnicos imprescindibles y un prolijo relevamiento de perfiles socio-económicos, barreras naturales y artificiales y todos los factores que permitan constituir a las **Comunas como auténticas unidades político- culturales** (n/subrayado), con aptitud para ser eficazmente administradas por el sistema de gestión descentralizada y con la participación comunitaria que proponemos.

(...)

Creemos que es necesario establecer mecanismos tendientes a organizar una red de socialización de la información y contralores recíprocos, entre la estructura de gobierno y la base social, propiciando a su vez, que los vecinos y vecinas se integren en una forma concreta en la gestión de sus propios intereses. El tríptico que recorre este proyecto es: **Información + Participación = Control Social** (n/subrayado).

(...)

En todos estos casos proponemos como principio de convocatoria se limite a los vecinos / as directamente afectados por el o los actos observados. De esta forma, el **interés directo favorece el conocimiento del problema, incentiva la participación y compromete con la solución a los vecinos y vecinas** (n/subrayado).

b) Proyecto Eduardo Pacheco- Daniel Bravo, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Expte. 0593-d 99)

(...)

Por otra parte la descentralización tiene como objetivo que la población de las comunas pueda llevar a cabo sus demandas a dichos ámbitos. Para que ambos objetivos se puedan desarrollar es necesario que la descentralización se efectúe mediante una delimitación territorial que sea adecuada para la prestación de aquellos servicios, a la par que debe **mantener la identidad cultural histórica de las sub-unidades** (n/subrayado) que la compongan para que de ese modo se mantengan y promuevan las redes y canales de participación social que nutran a los ámbitos de decisión. En síntesis, la oferta de prestaciones y la demanda de soluciones se debe desenvolver en un ámbito que no sea muy pequeño en tanto ello puede encarecer notablemente los costos de los servicios, pero que **tampoco sea tan grande como para diluir la inmediatez que debe existir entre los ciudadanos y autoridades comunales** (n/subrayado).

c) Proyecto de Ley de Comunas, Patricia Pierángelli, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Expte. 2387-D-99)

(...)

La descentralización es un proceso que nos impulsa a repensar la Ciudad, nuestro compromiso con ella y la nueva división del poder político. En este sentido, estamos convencidos que los ejes conductores del presente Proyecto de Ley, necesariamente, deberán contar con la participación ciudadana desde su génesis y en el control de su adecuada aplicación.

En este sentido, creemos en la necesidad de buscar los más amplios consensos políticos y sociales posibles para la determinación de los límites territoriales de las Comunas.

Todo esto, por supuesto, enmarcado en los estudios técnicos necesarios y en los relevamientos adecuados tanto de los niveles socioeconómicos, así como de las barreras naturales y artificiales, y de los demás factores que permitan constituir a las **Comunas como auténticas unidades políticas**, con aptitud para ser eficazmente administradas. (n/subrayado)

De este modo, y ya que descentralización no significa desintegración ni dispersión, se creyó conveniente **partir de la unidad menos conflictiva y más homogénea, el barrio**, para instalar un debate de tal magnitud. (n/subrayado)

Esto es así, ya que tenemos presente que es poco probable que el vecino conozca a qué Distrito Escolar pertenece, qué Circunscripción Electoral o qué Sistema Urbano de Salud le corresponde. Muchas veces, desconoce a qué Comisaría debe dirigirse cuando debe realizar una denuncia... Y estas divisiones refieren nada menos que al área de educación, al ejercicio de la democracia, a la seguridad y a la salud.

En contraposición con lo expuesto, en la mayoría de los casos, **el vecino siente una identificación con su barrio. En cierta medida, el barrio es una unidad de identidad.**

(n/subrayado)

Entonces, **siendo poco probable que el vecino de la Ciudad no se identifique con su barrio**, con el lugar en el que nació y se desarrolla, o en el que actualmente convive y realiza sus actividades cotidianamente; parece que a la hora de crear unidades mayores la prudencia política impone sumar antes que dividir, es decir, unir barrios atendiendo a su identidad histórico - cultural y, por supuesto, **tendiendo a lograr un equilibrio poblacional y territorial.** (n/subrayado)

Es cierto que, tomando a la Ciudad como un todo, existen barrios que por su historia, por sus atractivos, por el desarrollo cultural y hasta por su infraestructura edilicia son más conocidos que otros para los vecinos en general. En este sentido, es innegable que La Boca, Barracas, San Telmo y Constitución son más conocidos que Villa Riachuelo. Asimismo, Palermo, Belgrano, Núñez, Chacarita y Villa Devoto lo son más que Villa Ortuzar. Lo mismo se puede decir de Villa Lugano, Almagro, Liniers, Caballito, Retiro y Recoleta en relación a Villa Real. Sin embargo, insistimos en que para el vecino nada le es más conocido y reconocido que su barrio.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, **concluimos que siendo que el vecino reconoce su barrio como propio, al integrarse junto con otros barrios en una Comuna, reconozca en ella su ámbito de pertenencia.** (n/subrayado)

Por otro lado, es lógico que si buscamos crear unidades de gestión y administración comunitaria en el sentido amplio de la palabra, vale decir, lograr una descentralización verdadera y no una mera desconcentración de funciones, razonable será, entonces, que sean los vecinos los verdaderos protagonistas de esta transformación.

Por este motivo, consideramos que los límites de las **mismas no pueden ser impuestos desde arriba**, y por tanto, establecemos la convocatoria a Audiencia Pública para su determinación.

En este sentido, tenemos presente lo expresado por Alexis de Tocqueville en relación a que la comuna "... es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y leyes. Una república democrática es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba".

Creemos firmemente en la trascendencia de esta propuesta, al punto que hasta podríamos decir que constituye una materia no negociable. Precisamente, porque estamos convencidos de que la descentralización se convierte, de esta manera, **fundamentalmente en un proceso de democratización.** (n/subrayado)

Convencidos de todo lo anteriormente expuesto, nos encomendamos a la tarea de indagar el nivel de conocimiento de los vecinos acerca de la futura división de la Ciudad en Comunas y con qué barrios linderos desearía conformar estas unidades.

Comenzamos a desarrollar tan importante tarea con los vecinos del barrio de Belgrano, diseñando una muestra representativa que contempló doscientos (200) casos. La encuesta, que incluyó preguntas abiertas y cerradas, fue realizada entre el 7 y el 21 de junio pasado.

A continuación, transcribimos los resultados de este primer estudio cualicuantitativo.

¿Tiene Ud. conocimiento, aunque sea por haber escuchado hablar, que en un futuro próximo, **la Ciudad de Buenos Aires se dividirá territorialmente en Comunas?**

SI NO NS/NC

60% 18,4% 1,6%

Las Comunas tendrán formas de gobierno locales **que permitirán una inmediatez de los vecinos con sus representantes**, facilitando así un mayor **control ciudadano**, al mismo tiempo que un **aumento de los canales de participación vecinal.** (n/subrayado)

De esta manera la desconcentración de funciones que suponen los actuales Centros de Gestión y Participación (C.G.P.) dejan su lugar a una real descentralización que materializará estructuras más acabadas de administración y control de los asuntos ciudadanos.

(...)

Tendiendo a lograr un control efectivo en los asuntos ciudadanos, proponemos como finalidad comunal **el aproximar la Administración Pública al vecino** y acercar la gestión de los servicios al ámbito comunitario en el que efectivamente se prestan.

(...)

Para reafirmar el carácter democrático que debe tener el ejercicio de la gestión comunal y, estableciendo alguna referencia a la cuestión de la refundación de lo político, cada Comuna debe contar para sí de un edificio público situado en un radio central dentro de los límites de su jurisdicción, en donde funcionará la Junta Comunal.

d) Proyecto Liliana Chiernajowsky (Expte. 2638-D-99)

(...)

Además de ello las Comunas son la oportunidad y el desafío para que una parte del presupuesto de la Ciudad que nunca podrá condicionar el buen gobierno de la misma, sea destinado a la iniciativa política de las Juntas Comunales para que la diversidad local de composiciones políticas y de intereses sectoriales pueda plasmarse en la focalización de políticas complementarias y alternativas en diversos aspectos ligados a competencias materiales concurrentes con las de la Ciudad.

Ambas cuestiones se integran social y políticamente por medio de la institucionalización de mecanismos de democracia semi-directa previstos para toda la Ciudad y también de aplicación a escala Comunal, pero sobre todo con la creación prevista en el artículo 131 de “Consejos de la Comunidad” que, adecuando la escala geográfica, el tamaño poblacional, la

implantación de tradiciones culturales barriales y la posibilidad de una más efectiva copresencia nos permita aproximarnos a la idea de vecindad, para vincular de manera orgánica la gestión política y administrativa a cargo de las Comunas con las formas de organización participativa de la sociedad civil; que de manera paralela a la participación indirecta por medio del sufragio, las transforme en instituciones donde la participación ciudadana sea un hecho cotidiano y normativamente necesario para el desarrollo armónico del gobierno local.

3) Proyectos de Ley de Comunas. Selección

Tratamiento sobre: División Territorial, Junta Comunal y Organismos Consultivos, (en caso de que los hubieren tratado).

PROYECTO CHIERNAJOWSKY

Alcances y ámbito de aplicación

Art- 1º- Las disposiciones de la presente ley son la norma de organización, competencia y funcionamiento de las comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en la constitución de la Ciudad.

En el ámbito de su territorio las comunas cuentan con gobierno propio y ejercen plenamente las competencias reconocidas en la Constitución, en las leyes de la Ciudad y en la presente ley, sin más restricciones que las establecidas por esas normas

Las atribuciones que esta ley reconoce a las comunas deberán interpretarse y practicarse, sin excepción, en el marco del interés general de la Ciudad.

Art. 2º - A los efectos de esta ley la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en veinticuatro (24) Comunas, cuya delimitación territorial es la siguiente:

- a) Comuna I, que comprende a los circuitos electorales 161, 162, 163, 164 y 165 y está delimitada por las calles: La Pampa, Vidal, Gral. Paz y el Río de la Plata;
- b) Comuna II, que comprende a los circuitos electorales 166, 167, 170, 171, 172, 173, 176, 177 y está delimitada por las calles: La Pampa, Cap. Ramón Freire, Av. Dorrego, José Antonio Cabrera, Av. Juan B. Justo, Intendente Bullrich, Av. Del Libertador, Av. Dorrego, Arroyo Maldonado (entubado), Av. Costanera Rafael Obligado;
- c) Comuna III, que comprende a los circuitos electorales 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185 y 186, y está delimitada por las calles: Gascón, José Antonio Cabrera, Av. Juan B. Justo, Intendente Bullrich, Av. Del Libertador, Av. Dorrego, Arroyo Maldonado (entubado), Av. Costanera Rafael Obligado, Jerónimo Salguero, Av. Ortíz de Ocampo, Cerviño, Av. Coronel Díaz, Juncal, Bulnes y Av. Córdoba;
- d) Comuna IV, que comprende a los circuitos electorales 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197 y 198, y está delimitada por las calles: Jerónimo Salguero, Av. Ortíz de Ocampo,

- Cerviño, Av. Coronel Díaz, Juncal, Bulnes , Av. Córdoba, Pte. José Evaristo Uriburu, Arenales, Azcuénaga, Pueyrredón, Romero, prolongación hasta Calle 12 y el Río de la Plata;
- e) Comuna V, que comprende a los circuitos electorales 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208 y 209, y está delimitada por las calles: Pte. José Evaristo Uriburu, Arenales, Azcuénaga, Pueyrredón, Romero, prolongación hasta Calle 12, el Río de la Plata, Cecilia Grierson, Av. Córdoba;
- f) Comuna VI, que comprende a los circuitos electorales 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 y 137 y está delimitada por las calles: Moreno, Av. Entre Ríos, Av. Belgrano, Azucena Villaflor, Intendente Carlos Noel, Cecilia Grierson, Av. Córdoba, Av. Pueyrredón, Av. Jujuy;
- g) Comuna VII, que comprende a los circuitos electorales 58, 59, 65, 66, 86, 87 88, 89, 90, 91, 92 y 93, y está delimitada por las calles: Quito, Av. Boedo, Av. Belgrano, Av. Jujuy, Av. Pueyrredón, Av. Córdoba, Gascón, Av. Díaz Velez, Río de Janeiro, Av. Rivadavia y Av. La Plata;
- h) Comuna VIII, que comprende a los circuitos electorales 63, 64, 67, 147, 187, 188, 189 y 190 y está delimitada por las calles: Aranguren, Río de Janeiro, Av. Díaz Velez, Gascón, José Antonio Cabrera, Juan B. Justo, Darwin, Av. Corrientes, Juan B. Justo, Av. Honorio Pueyrredón, Av. Angel Gallardo y Av. Acoyte ;
- i) Comuna IX, que comprende a los circuitos electorales 144, 145, 146, 168, 169, 174 y 175 y está delimitada por las calles: Av. Warnes, Paysandú, Av. Juan B. Justo, Av. Corrientes, Darwin, Av. Juan B. Justo, José Antonio Cabrera, Av. Dorrego, Cap. Gral. Ramón Freire, La Pampa, Av. De los Constituyentes, Av. Chorroarín;
- j) Comuna X, que comprende a los circuitos electorales 155, 157, 158, 159 y 160, y está delimitada por las calles: Av. Gral Paz, Vidal, La Pampa, Plaza, Dr. Pedro Ignacio Rivera y Pacheco;
- k) Comuna XI, que comprende a los circuitos electorales 151, 152, 153, 154 y 156, y está delimitada por las calles: Av. Gral. Paz, Pacheco, Dr. Pedro Ignacio Rivera, Plaza, La Pampa, Av. Salvador María del Carril y Cuenca;
- l) Comuna XII, que comprende a los circuitos electorales 138, 141 y 142 y está delimitada por las calles: Cuenca, Av. Gral. Paz, Av. Francisco Beiró, Pedro Bermúdez, Alcaráz, Mercedes, Av. Alvarez Jonte y Miranda;
- m) Comuna XIII, que comprende a los circuitos electorales 143, 149, 148 y 150, y está delimitada por las calles: Av. De los Constituyentes, Av. Chorroarín, Av. Warnes, Paysandú, Av. Juan B. Justo, Av. Honorio Pueyrredón, Av. Gaona, Cuenca y Av. Salvador María del Carril;
- n) Comuna XIV, que comprende a los circuitos electorales 46, 47, 48, 56, 57, 60, 61 y 62, y está delimitada por las calles: F.J. Seguí, Malvinas Argentinas, Av. Directorio, Emilio Mitre, Av. Pedro Goyena, Av. La Plata, Av. Rivadavia, Río de Janeiro, Aranguren, Av. Acoyte, Av. Angel Gallardo y Av. Gaona;
- o) Comuna XV, que comprende a los circuitos electorales 52, 53, 54, 55, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 94, 95, 96, 97 y 98, y está delimitada por las calles: Av. La Plata, Quito, Av. Boedo, Av. Belgrano, Av. Jujuy, Moreno, Av. Entre Ríos, Av. Juan de Garay;
- p) Comuna XVI, que comprende a los circuitos electorales 21, 26, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122 y 123, y está delimitada por las calles: Av. Belgrano, Azucena Villaflor, Dr. Tristán Achával Rodríguez, Elvira Rawson de Dellepiane, Brasil, Ing. Huergo, Av. Juan de Garay, Av. Paseo Colón, Av. Martín García, Av. Montes de Oca, Av. Caseros y Av. Entre Ríos;

- q) Comuna XVII, que comprende a los circuitos electorales 15, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 y está delimitada por las calles: Iguazú, Av. Amancio Alcorta, Av. Vélez Sarsfield, Av. Caseros, Av. Montes de Oca, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Juan de Garay, Ing. Huergo, Av. Brasil, y Pedro de Mendoza;
- r) Comuna XVIII, que comprende a los circuitos electorales 13, 14, 16, 17, 18, 19 y 20, delimitada por las calles: Mariano Acosta, Av. Riestra, Av. Francisco Fernández de la Cruz, Av. La Plata, Cnel. Pagola, Av. Sáenz, Av. Juan de Garay, Av. Entre Ríos, Av. Vélez Sarsfield, Av. Amancio Alcorta, Iguazú y Riachuelo;
- s) Comuna XIX, que comprende a los circuitos electorales 11, 12, 49, 50 y 51 y está delimitada por las calles: Av. Riestra, Av. F. Fernández de la Cruz, Av. La Plata, Cnel. Pagola, Av. Sáenz, Av. Juan de Garay, Av. La Plata, Av. Pedro Goyena, Emilio Mitre, Av. Directorio, Malvinas Argentinas, Av. Eva Perón y Mariano Acosta;
- t) Comuna XX, que comprende a los circuitos electorales 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 y está delimitada por las calles: Portela, Cuenca, Av. Gaona, Alnte. F. J. Seguí, Malvinas Argentinas y Av. Eva Perón;
- u) Comuna XXI, que comprende a los circuitos electorales 139 y 140, y está delimitada por las calles: Cuenca, Av. Gaona, Av. Juan B. Justo, C. Díaz, Bacacay, Reservistas Argentinos, Av. Gral. Paz, Av. Francisco Beiró, Pedro Bermúdez, Alcaraz, Mercedes, Miranda, Av. Álvarez Jonte;
- v) Comuna XXII, que comprende a los circuitos electorales 8 y 9 y está delimitada por las calles: Av. Eva Perón, Escalada, Irigoyen, Bacacay, Reservistas Argentinos y Av. Gral Paz;
- w) Comuna XXIII, que comprende a los circuitos electorales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 y está delimitada por las calles Portela, Cuenca, Av. Gaona, Av. Juan B. Justo, Gral. C. Díaz, Irigoyen, Escalada, Av. Eva Perón;
- x) Comuna XXIV, que comprende al circuito electoral 10 y está delimitada por las calles: Av. Gral. Paz, Av. Eva Perón, Mariano Acosta y Río Matanza;
- Art. 3° - El emplazamiento geográfico de las sedes comunales deberá localizarse en el centro barrial más importante de cada Comuna, garantizando la mayor conectividad posible con su territorio mediante transporte público de pasajeros. Las condiciones del predio deberán adecuarse plenamente a las necesidades institucionales que surgen de la presente Ley.
- Art. 4° - La modificación del emplazamiento geográfico de las sedes sólo podrá llevarse a cabo por ley de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El proyecto de ley deberá ser elevado por la respectiva Junta Comunal.

De la organización de la Comuna y sus competencias

Art. 6° - Las comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control de las competencias materiales establecidas por el art. 128 de la Constitución. Dichas competencias son de carácter exclusivo cuando solo a la Comuna le corresponde la titularidad y ejercicio de la capacidad decisoria. Son de carácter concurrente las competencias compartidas con el Gobierno de la Ciudad.

Art. 7° - En el ejercicio de las competencias materiales establecidas por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la competencia territorial de cada Comuna se extiende dentro de los límites territoriales establecidos en el art. 2° de la presente Ley.

Del Gobierno Comunal

Art. 16° - Cada Comuna es gobernada por un órgano colegiado denominado Junta Comunal, compuesto por siete vocales. La Junta Comunal reunida en forma plenaria es la

autoridad política y administrativa superior de la Comuna, ejerciendo las funciones deliberativa y ejecutiva conforme lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad y la presente Ley.

Art. 17° - Las Juntas Comunales son independientes de cualquier otro poder en el ejercicio de las competencias materiales, facultades y atribuciones que por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las leyes de la Ciudad y esta Ley les correspondan, con excepción de las facultades de intervención o control legítimamente atribuidas a otros poderes.

Art. 18° - Los miembros de la Junta Comunal son elegidos en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional por los ciudadanos domiciliados en cada Comuna, la cual se constituye a estos fines en un distrito único. Las listas son plurinominales y bloqueadas debiendo contener al menos un treinta por ciento de candidatas. La primera candidata debe ubicarse entre el primer y segundo lugar y la segunda, entre el tercero y cuarto lugar respectivamente.

Art. 19° - La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por uno de sus vocales denominado "Presidente", quien es el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.

Art. 20° - El Presidente y los vocales de la Junta Comunal duran cuatro (4) años en sus funciones y pueden ser reelectos por un solo período consecutivo. El cuerpo se renueva en su totalidad cada cuatro años.

Art. 21° - Podrán ejercer el cargo de Presidente o Vocal de la Junta Comunal:

- a) Los argentinos electores mayores de edad, con dos(2) años de residencia inmediata en el ámbito de la Comuna;
- b) Los extranjeros electores, mayores de edad, con cinco (5) años de residencia inmediata en el ámbito de la Comuna al tiempo de su elección.

Facultades, atribuciones y deberes de la Junta Comunal.

Art. 29° - Son facultades, atribuciones y deberes de la Junta Comunal:

- a) Ejercer el poder de policía en su ámbito territorial;
- b) Elaborar anualmente el anteproyecto de Presupuesto Comunal de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 47 de esta ley;
- c) Elaborar la programación y Plan de Acciones anuales para las áreas del Sistema de Gestión Administrativa de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 48 de esta ley;
- d) Ejecutar el presupuesto asignado a cada Comuna en la Jurisdicción correspondiente del Presupuesto de la Ciudad, de acuerdo a la programación y Plan de Acciones anuales para las áreas del Sistema de Gestión Administrativa;
- e) Dictar resoluciones y declaraciones en las materias de su competencia;
- f) Administrar su patrimonio;
- g) Nombrar y remover la planta de personal permanente y temporario;
- h) Controlar la ejecución del Presupuesto Comunal;
- i) La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decreto al Poder Ejecutivo de la Ciudad;

- j) Resolver la adquisición de bienes a título oneroso, y aceptar o repudiar los que se le transfieran a título gratuito;
- k) Resolver la adquisición de bienes o valores de propiedad comunal con los requisitos y limitaciones que la Constitución y las leyes de la Ciudad determinan;
- l) Convocar a audiencia pública y consulta popular, en el ámbito territorial de la Comuna;
- m) Dictar en el plazo de noventa (90) días, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, su reglamento interno;
- n) Coordinar las acciones pertinentes con el Consejo del Plan Urbano Ambiental y el Consejo del Plan Estratégico;
- o) Intervenir en relación con cualquier proyecto de decreto o ley que involucre directa o indirectamente a la Comuna.

Del Consejo de la Comunidad

Art. 106°- Cada Comuna cuenta con un organismo de participación ciudadana con carácter consultivo y honorario denominado Consejo de la Comunidad, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución de la Ciudad.

Art. 107- Son funciones del Consejo de la Comunidad:

- a) Deliberar y elevar a la Junta Comunal para su tratamiento, propuestas de definición de prioridades presupuestarias de inversión zonales y sectoriales, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 47 inc. d) de esta ley, y sobre todo otro asunto de interés vecinal y comunitario;
- b) Asesorar a la Junta Comunal sobre las materias de su competencia o a cualquiera de sus miembros sobre cuestiones atinentes al desempeño de sus atribuciones políticas y funciones como responsables ejecutivos de las diferentes áreas del Sistema de Gestión Administrativo;
- c) Elevar al Presidente propuestas de audiencia pública referidas a resoluciones de la Junta Comunal;
- d) Elevar a la Junta Comunal propuestas de proyectos de resolución y declaración en el ámbito de su competencia material;
- e) Elevar a la Junta Comunal para su consideración, simultáneamente con los proyectos de Plan de Acciones de las áreas de sistema de gestión administrativo dispuestos en el art. 48 de la presente ley, propuestas de definición de obras públicas prioritarias y otras acciones vinculadas con la ejecución del Presupuesto Comunal de interés comunitario y vecinal;
- f) Efectuar el seguimiento de la gestión comunal y convocar a los Vocales a informar sobre la misma. La Junta Comunal debe proveer la información necesaria para su desempeño.

Art. 108- Los Consejos de la Comunidad se integran con vecinos/as, representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y cualquier otra organización o asociación voluntaria y/o espontánea de bien común con domicilio y espacio de actuación comunitaria y social en el ámbito territorial de la Comuna. La Oficina de Participación Ciudadana está encargada de promover su formación y asesorar sobre su reconocimiento oficial, debiendo organizar un registro de las entidades autorizadas y de participantes.

Art. 109- La Junta Comunal, en consulta con el Consejo de la Comunidad, debe aprobar una resolución que divida a cada Comuna en un número determinado de zonas, en cuya

delimitación se tendrán en consideración pautas de funcionalidad, homogeneidad morfológica, social y problemáticas comunes.

Art. 110 - En cada Consejo de la Comunidad debe organizarse un ámbito de deliberación consulta y propuesta formado por vecinos/as pertenecientes a cada una de las zonas en que se divida la Comuna con el objeto de debatir acerca de las prioridades presupuestarias de inversión. Su integración deberá garantizar la más amplia participación directa de los vecinos y vecinas domiciliados en cada una de las zonas.

PROYECTO GONZALEZ GASS

De las Juntas Comunales

ARTÍCULO 5º: Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete (7) miembros, elegidos/as en forma directa por los vecinos/as que se domicilien en esa Comuna, y que estén inscriptos/as en el Padrón electoral, con una residencia inmediata anterior a la elección no inferior a dos (2) años.

La elección es con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna, a esos fines, un distrito único.

ARTÍCULO 16º: La Junta Comunal, además de la dirección de las Áreas Programáticas descentralizadas, tiene por función:

- a) Dictar su Reglamento Interno, aprobado con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus integrantes.
- b) Administrar el patrimonio asignado a la Comuna
- c) Elaborar el programa de obras y servicios a ejecutar en cada ejercicio en la Comuna, en forma descentralizada
- d) Preparar el anteproyecto de presupuesto anual correspondiente a las obras y servicios de la Comuna
- e) Promover la participación de los vecinos/as en la gestión de gobierno de la Comuna
- f) Fiscalizar la ejecución de obras y servicios públicos no descentralizados, prestados en forma directa o por intermedio de concesionarios, en lo que respecta al ámbito territorial de la Comuna
- g) Promover y autorizar la formación de consorcios de vecinos/as para la ejecución autofinanciada de proyectos de obras y servicios de interés para la Comuna, hasta el importe que establezca anualmente la Ley de Presupuesto
- h) Requerir el asesoramiento necesario a los organismos técnicos del Ejecutivo para la ejecución de los proyectos mencionados en el inciso anterior.
- i) Llevar el registro de las organizaciones no gubernamentales, en especial, de las asociaciones de fomento vecinal, asociaciones cooperadoras, asociaciones de consumidores o usuarios, y demás entidades civiles sin fines de lucro, que desarrollen actividades comunitarias, y otorgarles reconocimiento a los fines de su incorporación a las Juntas de Participación comunitaria.
- j) Proponer ante el Poder Ejecutivo programas y proyectos de obras y servicios de interés para la Comuna.

k) Expedirse en forma previa a la aprobación de toda modificación a normas vigentes de planeamiento urbano, autorización para el emplazamiento de actividades industriales o comerciales no permitidas, reducción o eliminación de espacios públicos o espacios verdes, supresión o apertura de vías públicas, traslado o supresión de establecimientos o servicios educativos, de salud o asistenciales, y en general todo acto o medida del Poder Ejecutivo o proyecto presentado en la Legislatura que afecte los derechos subjetivos, intereses legítimos o intereses difusos o colectivos de los vecinos/as de la Comuna. A tales efectos está facultada para declarar el impacto negativo de dichos actos o medidas, previa consulta a la Junta de Participación comunitaria respectiva.

l) Solicitar al Jefe de Gobierno el auxilio de la fuerza pública cuando resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones.

De las Áreas Programáticas Descentralizadas y de los Consejos de Gestión descentralizada

ARTÍCULO 20º: En cada Junta Comunal funcionan Áreas Programáticas descentralizadas que atienden las materias que sean de competencia exclusiva de las Comunas, o que sean descentralizadas por ley.

Las Áreas Programáticas atienden la prestación de servicios de infraestructura y mantenimiento, y la coordinación de actividades vinculadas con su competencia.

Como mínimo deben funcionar las siguientes Areas Programáticas descentralizadas::

- a) Educación y Cultura
- b) Salud Pública
- c) Mantenimiento urbano
- d) Calidad de Vida
- e) Promoción e Integración Social

ARTÍCULO 26º: Cada Área Programática descentralizada cuenta con un Consejo de Gestión descentralizada, integrado por los funcionarios/as con responsabilidad de dirección de las unidades administrativas correspondientes a cada Área y con asiento en la Comuna.

ARTÍCULO 27º: Cada Área Programática descentralizada es coordinada por uno de los vocales del Junta Comunal, quien preside el Consejo de Gestión descentralizada respectivo, convoca a las reuniones plenarios de éste y elabora el temario de sus reuniones

ARTÍCULO 28º: Los Consejos de Gestión descentralizada tienen las siguientes atribuciones y deberes:

- a) Administrar los recursos presupuestarios que les sean asignados para el cumplimiento de sus funciones.
- b) Reunirse en plenario una vez por mes, como mínimo, y cuantas las veces lo convoque el Coordinador/a del área programática descentralizada.
- c) Elaborar el anteproyecto de presupuesto para el área programática descentralizada, que es presentado ante el pleno de la junta comunal
- d) Efectuar, cada seis meses, un balance de gestión por resultados, y un informe de lo actuado, que son presentados al pleno de la junta comunal, al poder ejecutivo y a la legislatura, previa intervención de la junta de participación comunitaria correspondiente.

De las Juntas de Participación Comunitaria

ARTÍCULO 29º: En cada Area Programática descentralizada debe crearse una Junta de Participación de Comunitaria, como 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.

ARTÍCULO 30º: Las Juntas de Participación comunitaria están integradas por un representante de cada organización no gubernamental reconocida por establecimiento o espacio público instalado en la Comuna, y comprendido en el Área.

Pueden integrar la Junta de Participación comunitaria un representante de los/as profesionales y otro de los trabajadores/as del sector, elegidos en forma directa por sus compañeros, entre los establecimientos ubicados en la Comuna y correspondientes al Área Programática.

También pueden incorporarse a la Junta de Participación comunitaria representantes de asociaciones espontáneas, redes y otras formas de organización integradas por vecinos/as de la Comuna, cuando los temas a considerar los afecten en forma directa.

ARTÍCULO 31º: La Junta de Participación comunitaria tiene por función:

- a) Asesorar al Consejo de Gestión descentralizada en el cumplimiento de sus funciones
- b) Elaborar proyectos e iniciativas destinadas a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos que se presten en la Comuna, vinculados al Área programática descentralizada.
- c) Fiscalizar la administración de los recursos presupuestarios asignados a esa Area Programática Descentralizada, a cuyo fin debe intervenir el balance semestral de gestión por resultados, formulando las observaciones y recomendaciones que considere necesarias, las para ser elevadas conjuntamente con el balance a la Junta Comunal, el Poder Ejecutivo y la Legislatura.
- d) Intervenir y expedirse en todos los casos en que se proponga aprobar una modificación a normas vigentes de planeamiento urbano, autorizar el emplazamiento de actividades industriales o comerciales no permitidas, reducir o eliminar espacios públicos o espacios verdes, suprimir o abrir vías públicas, trasladar o suprimir establecimientos o servicios educativos, de salud o asistenciales, y en general toda medida gubernamental que afecte los derechos subjetivos, intereses legítimos o intereses difusos o colectivos de los vecinos/as de la Comuna.

ARTÍCULO 32º: La Junta de Participación Comunitaria debe ser convocada por el Coordinador/a del Area Programática descentralizada, y en su ausencia, por el/la integrante del Consejo de Gestión descentralizada que se designe para reemplazarlo/a.

ARTÍCULO 33º: La Junta de Participación Comunitaria está facultada para solicitar a la Junta Comunal las siguientes medidas:

- a) La convocatoria a audiencias públicas en las que debe informarse a los vecinos/as sobre los fundamentos técnicos y políticos sostenidos por la autoridad para realizar los actos observados.
- b) La evaluación de soluciones alternativas propuestas por la comunidad, cuando estas propuestas prevean el financiamiento correspondiente, incluido el aporte voluntario de los vecinos/as.

- c) La realización de consultas vecinales, no vinculantes, acerca de la conveniencia o inconveniencia de los actos observados.
- d) La realización de un plebiscito para aprobar o rechazar los actos observados, o las soluciones alternativas propuestas por la comunidad.
- e) La realización de un referéndum como requisito para convalidar la decisión de ejecutar un acto observado.
- f) Solicitar la revocatoria del mandato de cualquier funcionario en ejercicio de un cargo electivo, en el modo y forma establecida en la constitución de la ciudad (art.67°).

ARTÍCULO 34°: En todos los casos previstos en el artículo anterior, la convocatoria se limita a los vecinos/as directamente afectados por el o los actos observados.

Cuando el impacto de la medida o proyecto exceda el ámbito territorial de la Comuna, o abarque a toda la Ciudad, la convocatoria debe ser amplia,

ARTÍCULO 35°: Cuando el resultado de la votación del plebiscito sea negativo para la realización del acto observado, el mismo no puede ejecutarse.

Cuando el resultado de la votación del plebiscito sea favorable para la viabilidad de la solución alternativa propuesta por la comunidad, su ejecución es imperativa para el Poder Ejecutivo, o la Junta Comunal, o el Area Programática descentralizada, según corresponda, a cuyo efecto se debe adecuar la utilización de los recursos presupuestarios existentes.

ARTICULO 36°: Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires deben constituirse dividiendo el territorio de la Ciudad en catorce zonas, que comprendan una población de vecinos/as electores/as no mayor de doscientos mil (200.000) ni menor de ciento cincuenta mil (150.000), y procurando que en cada Comuna se agrupen barrios con identidad histórica y cultural.

A tal efecto, el Poder Ejecutivo debe realizar, en el término de ciento ochenta días a partir de la promulgación de la presente, una propuesta de modificación de las zonas en que funcionaron los Consejos Vecinales, cuando el número de electores/as que habitan en estas delimitaciones territoriales no cumpla con el mínimo o exceda el máximo que se establece en la presente.

PROYECTO PACHECO-BRAVO

DEL ORGANO DE GOBIERNO Y SUS FUNCIONES

Artículo 7°.-LA JUNTA COMUNAL. Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal, integrado por un (1) Jefe, un (1) Vicejefe y cinco (5) vocales. Los integrantes son elegidos en forma directa con arreglo al sistema de representación proporcional, formando cada Comuna, a esos fines, un distrito único. Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

Artículo 9°.-MANDATO Y REMUNERACIÓN. El mandato de los integrantes de la Junta Comunal dura cuatro años. Si fueran reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro (4) años. La remuneración de los integrantes de la Junta Comunal se fija por Ley de la Ciudad y no puede ser superior a la que percibe un Subsecretario del Poder Ejecutivo.

Artículo 12°.- DE LAS REUNIONES PLENARIAS Y LA ADOPCION DE DECISIONES. La Junta Comunal se reúne en plenario de sus integrantes al menos dos (2) veces por mes,

conforme a los períodos de reunión que establezca en el Reglamento Interno. Dichas reuniones son públicas. Forma quórum con la presencia de cuatro (4) de sus miembros, uno de los cuales debe ser el Presidente o quien lo reemplace. Las decisiones se adoptan, salvo en los casos establecidos en la presente ley, por mayoría simple. El Jefe de la Junta Comunal o quien lo reemplace, convoca, organiza y dirige las reuniones plenarias según lo establecido en el Reglamento Interno; y tiene doble voto en caso de empate. El contenido de las reuniones plenarias debe ser asentado en actas de libre acceso para quien solicite su consulta. El Jefe de la Junta Comunal debe implementar un Registro de acceso público de las decisiones que se adoptan otorgándoles una numeración correlativa anual y establecer los mecanismos de publicidad que se fijen en el Reglamento Interno.

Artículo 13º.- DE LAS FUNCIONES DE LA JUNTA COMUNAL. Son funciones de la Junta Comunal:

- a) Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que rigen su organización y funcionamiento.
- b) Elaborar y aprobar el Reglamento Interno por el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.
- c) Administrar su patrimonio de conformidad con las normas vigentes.
- d) Elaborar y aprobar el Programa de Acción de Gobierno de la Comuna según las competencias exclusivas y concurrentes establecidas en las normas vigentes, mediante el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.
- e) Elaborar y aprobar por mayoría absoluta de sus integrantes el anteproyecto de presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos de la Comuna, previo a elevarlo al Poder Ejecutivo para su posterior aprobación por la Legislatura.
- f) Ejecutar el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos de la Comuna de conformidad con las normas vigentes, la presente ley y sus reglamentaciones.
- g) Ejecutar y controlar las obras, servicios y actividades propios de su competencia exclusiva, de conformidad con el Programa de Acción de Gobierno de la Comuna, mediante la asignación de competencias a sus integrantes que se establece en esta ley.
- h) Ejecutar y controlar, en coordinación con el Poder Ejecutivo de la Ciudad, las obras, servicios y actividades propios de las competencias concurrentes, de conformidad con el Programa de Acción de Gobierno, mediante la organización que establece esta ley y su reglamentación.
- i) Confeccionar anualmente su memoria y balance.
- j) Asesorar a la Legislatura y al Poder Ejecutivo en todas las materias de su competencia.
- k) Aprobar la convocatoria a audiencia pública y a consulta popular en el ámbito comunal.
- l) Aprobar la presentación de proyectos de ley a la Legislatura de la Ciudad y de decreto al Poder Ejecutivo.
- m) Proporcionar a la Legislatura y al Poder Ejecutivo todos los informes que se le requieran
- n) Aprobar acuerdos de colaboración con otras Comunas, Entes, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas, asociaciones de vecinos, asociaciones

cooperadoras, simples asociaciones de bien público y personas físicas y jurídicas; para el cumplimiento de los fines que la ley les asigna. La aprobación de los acuerdos se decide por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

- o) Reglamentar las funciones del Consejo Consultivo.
- p) Reglamentar el Registro de Asociaciones participantes del Consejo Consultivo.
- q) Resolver los pedidos de reconsideración por denegatoria de inscripción en el Registro de Asociaciones participantes del Consejo Consultivo, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.
- r) Realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones y los objetivos de la presente ley.

DE LA ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA COMUNAL

Artículo 14°.- DE LAS AREAS DE COMPETENCIA. La Junta Comunal organiza su función de gobierno mediante las siguientes áreas de competencia:

- a) Obras y Servicios Públicos.
- b) Espacios verdes.
- c) Obras Privadas y Habilitaciones Comerciales.
- d) Salud y Promoción Social.
- e) Cultura y Educación.
- f) Deportes, Recreación y Turismo.
- g) Relaciones con la Comunidad.

DEL ORGANO DE CONSULTA

Artículo 28°.- EL CONSEJO CONSULTIVO. Cada Comuna tiene 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 gestión; denominado Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo es integrado por las organizaciones no gubernamentales, asociaciones cooperadoras y de vecinos, redes y otras formas de organización que tengan su sede o domicilio en el territorio comunal y cuyo objeto tenga vinculación con las competencias que la presente ley le otorga a las Comunas.

Artículo 29°.- DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES. La Junta Comunal establece un registro de las asociaciones que conforman el Consejo Consultivo, de conformidad a la decisión que reglamente su funcionamiento. El registro es organizado por el Jefe de la Junta Comunal y actualizado cada dos (2) años. El Jefe de la Junta Comunal admite o deniega las solicitudes de registro que, como mínimo, deben contar con los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio de la asociación.
- b) Copia certificada de sus estatutos.
- c) Copia certificada del Acta de designación de autoridades.
- d) Copia certificada de la designación de dos (2) representantes, además del Presidente, al Consejo Consultivo.

Artículo 30°.- DE LA DENEGATORIA DE INSCRIPCION EN EL REGISTRO. La denegatoria de inscripción debe ser fundada y puede ser recurrida por ante la Junta Comunal, que decidirá por el voto de sus miembros en un plazo de treinta (30) días.

Artículo 31°.- ORGANIZACION DEL CONSEJO CONSULTIVO. El Consejo Consultivo es convocado y presidido por el Jefe de la Junta Comunal. La periodicidad de sus reuniones y su organización es establecida por la decisión de la Junta Comunal que reglamente su funcionamiento. Puede ser organizado en comisiones temáticas que se correspondan con las áreas de competencias de la Junta Comunal. Se deben labrar actas que suscintamente den cuenta de sus deliberaciones. Dichas actas son de libre consulta.

DE LA DELIMITACION TERRITORIAL Y DENOMINACION DE LAS COMUNAS

Artículo 48°.- DE LA DELIMITACION TERRITORIAL. El número y conformación, en base a las circunscripciones electorales, de las comunas es el siguiente:

Comuna 1: 12°, 13°, 14° y 20°.

Comuna 2: 9°, 10 y 11°.

Comuna 3: 3° y 4°.

Comuna 4: 19°

Comuna 5: 2° y 8°.

Comuna 6: 23° .

Comuna 7: 22°.

Comuna 8: 6° y 7°.

Comuna 9: 1° y 5° .

Comuna 10: 21°.

Comuna 11: 24° y 25°.

Comuna 12: 27° y 28°.

Comuna 13: 15° y 26°.

Comuna 14: 16°.

Comuna 15: 17°.

Comuna 16: 18°.

PROYECTO PIERÁNGELLI

De la Junta Comunal

Capítulo I:

De la Organización

Art. 58.- Denominación y autoridades. De acuerdo al mandato del artículo 130 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la función ejecutiva propia de la Comuna es ejercida por un órgano colegiado denominado Junta Comunal, compuesto por siete miembros denominados/as Representantes Comunales o Comuneros.

Es presidida por el/la primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna, quien recibe el nombre de Jefe/a Comunal o Alcalde.

Art. 59.- Duración y reelección. Los miembros de la Junta Comunal duran en sus funciones cuatro (4) años y pueden ser reelegidos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos sino con un intervalo de un período.

De las Atribuciones de la Junta Comunal

Art. 76.- Atribuciones. Son atribuciones de la Junta Comunal:

- a) Confeccionar y elevar al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Proyecto de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Comuna, sus modificaciones y ajustes, a fin de que este lo remita par su aprobación a la Legislatura;
- b) Receptar, recaudar y administrar los recursos de la Comuna; organizar el registro de cobro de los recursos propios y de los tributos, tasas y contribuciones que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires delegue;
- c) Efectuar las contrataciones de obras, suministros y servicios, y la prestación de los servicios generales, supervisando las medidas de seguridad, mantenimiento y conservación del Centro Comunal y su patrimonio;
- d) Administrar su patrimonio y autorizar gastos previa asignación de recursos o previsión de su financiamiento;
- e) Preservar, proteger y optimizar el medio ambiente y la calidad de vida de los vecinos; aplicar todas las normativas existentes sobre manejo, gestión y aumento de los espacios verdes; planificar la disposición y utilización de los suelos conforme a la Ley que regule la materia; mantener la infraestructura vial secundaria y los servicios viales, y conservar y mantener los edificios públicos y demás equipamiento urbano no concesionado;
- f) Determinar los Servicios Sociales Zonales que presta; gestionar el servicio de comedores escolares, colonias infantiles, centros deportivos, de promoción social y cultural; administrar y controlar los centros de salud de atención primaria y los centros de enseñanza primaria y secundaria con sede en su jurisdicción; mantener las bibliotecas y museos; promocionar y organizar actividades artísticas, culturales y deportivas, fiestas y celebraciones populares; conceder premios, becas y estímulos que promuevan la iniciativa y excelencia de los vecinos en cualquier rama del conocimiento, arte, técnica o emprendimiento de interés público;
- g) Solicitar el allanamiento, desocupación y clausura de inmuebles o instalaciones con el auxilio de la fuerza pública, si fuese necesario, para asegurar el cumplimiento de las normas relativas a seguridad, higiene y moralidad pública cuando existan razones de gravedad que así lo requieran, mediando informe fundado de las reparticiones técnicas competentes;

- h) Citar obligatoriamente al Consejo de la Comunidad en todas aquellas materias que la presente Ley o la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fije de consulta obligatoria; organizar el registro de organizaciones comunitarias con sede en la jurisdicción de la Comuna, y promocionar las diversas formas de participación comunitaria;
- i) Canalizar y dar respuesta a todos los reclamos, quejas y deficiencias en la prestación de los servicios interpuestas por los vecinos e implementar un mecanismo de recepción de iniciativas y demandas comunitarias para su presentación ante el Jefe de Gobierno y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- j) Brindar asesoramiento y auxilio a los extranjeros residentes en todo lo relativo a la actividad electoral, a efectos de simplificarles los trámites administrativos, de acuerdo a las exigencias de la Ley Electoral.
- k) Orientar a los extranjeros que deban regularizar su situación documental;
- l) Convocar por sí a consulta popular no vinculante y a audiencias públicas toda vez que la Ley lo mande, por iniciativa propia o cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Comuna;
- m) Tomar juramento a sus miembros; concederles; admitir o rechazar los motivos de renuncia; corregir, multar, cesantear y remover a cualquiera de sus miembros de acuerdo a lo dispuesto al respecto en la presente Ley;
- n) Prestar acuerdo para el nombramiento y la remoción del personal de la Comuna;
- o) Dictar su reglamento interno, elaborar su Programa de Acción, ejercer la iniciativa legislativa y presentar proyectos de decreto al Poder Ejecutivo;
- p) Dictar Decisiones Comunes;
- q) Presentar proyectos de decretos al Poder Ejecutivo y ejercer la iniciativa legislativa;
- r) Ejercer toda otra forma de gestión y control inmediatos de actividades y servicios de interés público que le sean propios por su naturaleza local.

De los Consejos de la Comunidad

Art. 92.- Creación. Créase en el ámbito de cada Comuna un Consejo de la Comunidad, organismo honorario y consultivo integrado por los/las vecinos/as de la Comuna y las organizaciones comunitarias con actividad en el ámbito de la misma e inscriptos en el registro correspondiente.

Art. 93.- Composición. Son órganos del Consejo de la Comunidad:

- a) La Asamblea de la Comunidad, integrada por los/las vecinos y por un/una representante de cada organización inscripta;
- b) La Secretaría Ejecutiva, compuesta por tres Secretarios elegidos anualmente de entre sus miembros, en la primera reunión de la Asamblea de la Comunidad.

Art. 94.- Asamblea de la Comunidad. La Asamblea de la Comunidad, presidida por el Jefe Comunal con voz pero sin voto, se reúne mensualmente en forma ordinaria.

Art. 95.- Secretaría Ejecutiva. La Secretaría Ejecutiva tiene a su cargo la confección de las actas de las reuniones, la presentación de las resoluciones ante las autoridades y la convocatoria a reunión ordinaria mensual de la Asamblea de la Comunidad, o a reunión extraordinaria a solicitud del Jefe Comunal, de la Junta Comunal o de, al menos, un tercio del total de los miembros del Consejo de la Comunidad.

Art. 96.- Funciones. Son funciones del Consejo de la Comunidad:

- a) Asesorar a los órganos de las Comunas sobre la implementación de políticas públicas locales;
- b) Presentar propuestas, proyectos y programas de interés público ante los órganos del gobierno comunal;
- c) Canalizar demandas y reclamos comunitarios;
- d) Asesorar en el proceso de evaluación del Proyecto de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Comuna, haciendo las observaciones que estime necesarias.

Art. 97.- Competencia. Es competencia del Consejo de la Comunidad el acceso, el contralor y el seguimiento de los actos administrativos que puedan influir contra el interés general de la Comuna y sus vecinos, y que se vinculen con las siguientes materias:

- a) Provisión de servicios esenciales;
- b) Cambios en los espacios públicos;
- c) Excepciones a las normas regulatorias de uso del suelo;
- d) Confección de informes de evaluación de planes, programas y proyectos emprendidos por la Comuna.

Art. 98.- Vinculación con la Junta Comunal. Una Ley establece las formas en que el Consejo de la Comunidad debe vincularse con la Junta Comunal, así como su integración y funcionamiento.

Art. 99.- Reglamento Interno. La Junta Comunal dicta el reglamento interno del Consejo de la Comunidad, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros.

PROYECTO SANCHEZ

División Territorial

ARTÍCULO 5:

La división territorial prioriza el principio de identidad que es reconocible por todos los habitantes, agrupando y unificando los barrios preexistentes constituyendo entidades dotadas de personalidad histórica, urbana y social.

ARTÍCULO 6:

Estas entidades se identifican en base a los siguientes factores:

1. Accidentes geográficos naturales.
2. Grandes infraestructuras y vías de comunicación estructurantes.
3. Identidades históricas y socioculturales comunes.
4. Existencia de subcentros urbanos de primer nivel.
5. Areas homogéneas, continuidades y discontinuidades del tejido urbano consolidado.

ARTÍCULO 7:

De acuerdo con lo establecido en los Artículos 5º y 6º, se crean ocho (8) comunas que son las siguientes:

- a) Centro: (compuesta por los siguientes barrios: Retiro, San Nicolás, Monserrat, San Telmo, Constitución, Congreso), con los siguientes límites:

1. Norte: Limita con el Río de la Plata, Salguero, Vías FCGBM, Av. del Libertador, Av. 9 de Julio.
 2. Oeste: Limita con Av. Pueyrredón, Av. Jujuy.
 3. Sur: Limita con Av. San Juan, Av. 9 de Julio, Av. Caseros, Defensa, Av. Martín García, Av. Paseo Colón y Av. Brasil.
 4. Este: Limita con el Río de la Plata
- b) Sur: (Compuesta por los siguientes barrios: La Boca, Barracas, Nueva Pompeya y Parque Patricios), con los siguientes límites:
1. Norte: Limita con Brasil, Av. Paseo Colón, Av. Martín García, Defensa, Av. Caseros, Av. 9 de Julio, Av. San Juan, Av. Jujuy, Av. Juan de Garay, Av. Vernet, Av. Castañares.
 2. Oeste: Limita con Av. Perito Moreno, Av. Cruz y Av. Varela.
 3. Sur: Limita con los partidos de Avellaneda y Lanús, de la Provincia de Buenos Aires, siendo su límite el Riachuelo.
 4. Este: Río de la Plata.
- c) Suroeste: (Compuesta por los siguientes barrios: Mataderos, Villa Lugano , Villa Soldati y Parque Avellaneda), con los siguientes límites:
1. Norte: Limita con Av. Perito Moreno, Av. Mariano Acosta, Av. Alberdi, Av. Escalada y Emilio Castro.
 2. Oeste: Limita con el Partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, siendo sus límites la Av. Gral. Paz.
 3. Sur: Limita con los Partidos de Lomas de Zamora y Lanús, Provincia de Buenos Aires, siendo su límite el Riachuelo.
 4. Este: Limita con la Av. Perito Moreno, Av. Cruz y Av. Varela.
- d) Oeste: (Compuesta por los siguientes barrios: Almagro, Boedo, Caballito y Parque Chacabuco), con los siguientes límites:
1. Norte: limita con la Av. Córdoba, Av. Estado de Israel, Av. Angel Gallardo y Av. San Martín.
 2. Oeste: limita con la Av. Donato Alvarez y Curapaligue.
 3. Sur: limita con la Av. Castañares, Av. Vernet y Av. Garay.
 4. Este: limita con la Av. Jujuy y Av. Pueyrredón.
- e) Flores: (Compuesta por los siguientes barrios: Flores, Floresta, Vélez Sarfield, Villa Luro, Liniers, Versalles), con los siguientes límites:
1. Norte: limita con Av. San Martín, Av. Alvarez Jonte y Av. Lope de Vega.
 2. Oeste: limita con el Partido de 3 de Febrero, Pcia. de Buenos Aires., siendo su límite la Av. Gral. Paz.
 3. Sur: limita con las Av. Castañares, Av. Perito Moreno, Av. Mariano Acosta, Av. Alberdi, Av. Escalada y Av. Emilio Castro.
 4. Este: limita con la Av. Donato Alvarez y Curapaligue.
- f) Noroeste: (Compuesta por los siguientes barrios: Villa Crespo, Chacarita, Paternal, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón, Agronomía, Villa del Parque y Villa Devoto), con los siguientes límites:
1. Norte: limita con Av. Córdoba, Av. Alvarez Thomas, Galván.
 2. Oeste: limita con los Partidos de 3 de Febrero y San Martín, Pcia. de Buenos Aires., siendo su límite la Av. Gral. Paz.
 3. Sur: limita con las Av. Lope de Vega, Av. Alvarez Jonte, Av. San Martín, Av. Angel Gallardo y Av. Estado de Israel.
- g) Norte: (Compuesta por los siguientes barrios: Recoleta y Palermo), con los siguientes límites:

1. Norte: limita con Pampa, Av. Tornquist, Valentín Alsina, Av. del Libertador, Av. Dorrego.
 2. Oeste: limita con Av. Córdoba.
 3. Sur: limita con Av. 9 de Julio, Av. del Libertador, vías del FCGBM y Salguero.
 4. Este: limita con el Río de la Plata.
- h) Belgrano: (Compuesta por los siguientes barrios: Colegiales, Belgrano, Nuñez y Saavedra), con los siguientes límites:
1. Norte: limita con el partido de Vicente López, siendo su límite la Av. Gral. Paz.
 2. Oeste: limita con Av. Alvarez Thomas, Galván y Av. del Tejar.
 3. Sur: limita con Pampa, Av. Tornquist, Valentín Alsina, Av. del Libertador, Av. Dorrego.
 4. Este: limita con el Río de la Plata.

4) Decreto N° 1.958/98 – Creación de los CGP

CENTROS DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN. PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN LOCAL DE POLÍTICAS ESPECIFICAS Y SECTORIALES. APRUÉBESE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA. DELEGADOS COMUNALES. REGISTRO DE ENTIDADES Y ASOCIACIONES SIN FINES DE LUCRO. DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD. REGISTRO Y ARCHIVO. CONSEJO CONSULTIVO HONORARIO. PARTICIPACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. CONSULTA PUBLICA DE CONTRATOS Y LICITACIONES. ESPECIFICACIÓN DE EROGACIONES. "VENTANILLA ÚNICA" PODER DE POLICÍA. UNIDAD POLIVALENTE. TRANSFERENCIA DE PERSONAL. NORMAS PROCEDIMENTALES. CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS. REDISTRIBUCIÓN

Buenos Aires, 24 de septiembre de 1998.

Visto, los Decretos Nros. 13-GCBA-96 (B.O. N° 4), 213-GCBA-96 (B.O. N° 39) y 483-GCBA (B.O.N° 86), la Resolución N° 1-VJGCBA-96 (B.O. N° 63), la Resolución N° 2-SSD-97 (B.O. N° 142); y

CONSIDERANDO:

Que por las normas reglamentarias citadas se crearon el PDM Administrativa, la Subsecretaría de Descentralización, el Consejo para la Descentralización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires y los Centros de Gestión y Participación;

Que es necesario adoptar mecanismos que permitan un mayor y mejor control de la gestión gubernamental así como el seguimiento de la prestación de los servicios públicos;

Que por otra parte es oportuno definir las responsabilidades de los Delegados Comunales con respecto a la gestión de los Centros de Gestión y Participación y ratificar las competencias de los Directores Generales de los mismos;

Que es menester reasignar recursos existentes de manera tal de evitar superposiciones innecesarias y la dispersión del gasto público;

Que para lograr los objetivos previstos es oportuno realizar una prueba piloto, sobre la base de tres Centros de Gestión y Participación en zonas bien diferenciadas;

Que en tal sentido corresponde aprobar normas de procedimiento y operativas que distribuyan competencias, asignen recursos y determinen autoridades de aplicación para la ejecución del presente decreto;

Que es pertinente dotar a las Direcciones Generales de los Centros de Gestión y Participación del apoyo técnico que permita coordinar los nuevos servicios de gestión desconcentrada;

Que la cláusula transitoria decimoséptima de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires señala como deber del Poder Ejecutivo diseñar un régimen jurídico que contenga medidas que faciliten la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización, en el período de transición existente hasta la constitución de la Comunas;

Por ello y en uso de las facultades conferidas por los Arts. 102 y 104, incisos 9) y 15) y por la cláusula transitoria decimoséptima de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires;

EL JEFE DE GOBIERNO DE LA

CIUDAD DE BUENOS AIRES

DECRETA:

Artículo 1° — Los Centros de Gestión y Participación tendrán a su cargo, mediante la identificación de problemas y acciones prioritarias, la programación de la ejecución local de sus políticas específicas y de las sectoriales, conforme a los lineamientos generales de la autoridad competente.

Art. 2° — A los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 1°, los Centros de Gestión y Participación prestarán los servicios detallados en el ANEXO I, el que a todos sus efectos forma parte integrante de la presente norma.

Art. 3° — Apruébase la estructura organizativa, conforme al ANEXO II y establécense la responsabilidad primaria y esquema de acciones de los Centros de Gestión y Participación Nros. 6, 7 y 13 dependientes de la Subsecretaría de Descentralización, área Vice Jefatura de Gobierno, conforme al ANEXO III.

Los ANEXOS II y III a todos sus efectos forman parte integrante del presente decreto.

Art. 4° — Apruébanse las acciones del Cuerpo de Delegados Comunales, las que, se detallan en el ANEXO IV, el que forma parte integrante del presente decreto.

Art. 5° — Los Centros de Gestión y Participación llevarán un Registro de Entidades y Asociaciones de su ámbito territorial en el que podrán inscribirse todas aquellas asociaciones y entidades sin fines de lucro cuyos objetivos y actividades estén vinculados con los intereses generales o con los específicos de determinados sectores de la población. Asimismo, la Dirección General Relaciones con la Comunidad tendrá a su cargo el archivo general de estos registros.

Art. 6° — En cada Centro de Gestión y Participación las instituciones inscriptas en el Registro de Entidades y Asociaciones mencionado en el artículo precedente, constituirán un Consejo Consultivo Honorario cuyas funciones serán la presentación de iniciativas y propuestas, información y seguimiento de las prestaciones públicas.

Art. 7° — En el Consejo Consultivo Honorario participarán representantes de cada Partido Político, con representación en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, respetándose la proporción en que están representados en la misma. La Secretaría de Gobierno invitará a las autoridades de los distintos Partidos Políticos a designar sus representantes.

Art. 8° — La Subsecretaría de Descentralización elaborará índices de gestión que permitan la evaluación de la calidad de las obras, infraestructuras y servicios. Asimismo, los Centros de Gestión y Participación pondrán a disposición de la consulta pública toda información referida a contratos y licitaciones y toda otra relativa al interés general.

Art. 9° — En la elaboración, programación y ejecución del presupuesto, las jurisdicciones especificarán el área territorial a donde se asignarán las erogaciones.

Art. 10 — Los Centros de Gestión y Participación instrumentarán un sistema de "Ventanilla Única" de atención al público, el que será desarrollado por la Subsecretaría de Descentralización juntamente con las áreas pertinentes del Gobierno.

Art. 11 — En cada Centro de Gestión y Participación funcionará una unidad polivalente encargada de ejercer el poder de policía local.

Art. 12 — Las áreas centrales transferirán el personal que resulte necesario para el cumplimiento de este Decreto, sin pérdida de los beneficios que tuviesen al momento de ser transferidos.

Art. 13 — La Subsecretaría de Descentralización, en consulta con las áreas competentes, dictará las normas de procedimiento para el efectivo cumplimiento de la gestión desconcentrada de los servicios previstos en el ANEXO III.

Art. 14 — La Secretaría de Hacienda y Finanzas efectuará, a propuesta de la Subsecretaría de Descentralización, la redistribución de los créditos presupuestarios correspondientes, conforme a lo dispuesto en la presente norma.

Art. 15 — El presente decreto será refrendado por todos los señores Secretarios que conforman el Poder Ejecutivo.

Art. 16 — Dése al Registro, publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, y para su conocimiento y demás efectos remítase a todas las áreas integrantes del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. Cumplido, archívese. DE LA RUA, Enrique Mathov, Eduardo Alfredo Delle Ville, Nicolás Gallo, Héctor Lombardo, María Cecilia Felgueras, Mario A. Giannoni, Enrique García Espil, Darío Eduardo Lopérfido, Rafael Y. Kohanoff.

Bibliografía

- Agnew, J. (1984) "Devaluing place: 'people prosperity' versus 'place prosperity' and regional planning". **Environment and planning D: Society and Space**. Vol. 2, n°2, pp. 35-45.
- Agnew, J. (1991) "Les lieux contre la sociologie politique" en: Levy, J. Dir. **Geographies du politique**, Paris. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Agnew, J. (1987) **Place and Politics: the geographical mediation of state and society**, Boston: Allen and Unwin.
- Alonso, O (1998) "Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas" **Trabajo presentado en la Maestría en Administración Pública**. Viedma: CURZA-IIFAP.
- Anderson, B. (1985) **Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism**. London: Verso.
- Arrillaga, H. et. al (2001) "La legitimidad de la representación del interés público en las ONGs: una tensión en los procesos de desarrollo", en: **Seminario Unesco Ong's, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe**. Montevideo, Uruguay- Noviembre.
- Benson, C. S. y Lund, P. B. (1969) **Neighborhood distribution of local public services**, Berkeley: University of California Press.
- Berry, J; K. Portney ; K. Thompson (1993) **The Rebirth of Urban Democracy**, London: The Brookings Institution.
- Bonjean , C. M.; Clark, T. N. y Lineberry, R. L. (eds). (1971) **Community Politics: A behavioral approach**, New York: The Free Press.
- Borja, J. (1987) **Descentralización y participación ciudadana**, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Borja, J. ; Castells, M. (1997) **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P (1994) "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", in: **Sociological Theory, Journal of the American Sociological Association**, n° 1, vol. 12.
- Calhoun, C. J. (1980) "Community: toward a variable conceptualization for comparative research". **Soc. Hist.** 5, 105-29.
- Cardoso, F. E. (1984) "La sociedad y el Estado", en : **Pensamiento Iberoamericano**, N° 5ª, pp. 25-36.
- Cawson, A. (1985) "Corporatism and local politics" in, Grant, W (ed.) **The political Economy of Corporatism**. Londres. Macmillan.
- CEDES /Johns Hopkins University (2000) **Estudios sobre el Sector sin fines de lucro en la Argentina**, Buenos Aires.
- CEPAL (1990) **Transformación con equidad**, Santiago: CEPAL
- Clark, t. N. (ed). (1974) **Comparative Community Politics**, New York: John Willey.

- Cochrane, A. (1986) "Community politics and democracy", in: D. Held, & C. Pollitt, **New forms of democracy**, London: Sage.
- Cohen, A P. (1985) **The symbolic construction of community**, London: Tavistock
- Cox, K. R. (ed). (1978) **Urbanization and conflict in market societies**, Londres: Methuen.
- Cruikshank, D. (1999) **The will to empower – Democratic citizens and other subjects**. London: Cornell University Press.
- Cunill, N. (1991) **Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos**, Venezuela: CLAD.
- Cunill, N. (1995) "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", **Revista del Clad Reforma y democracia**, N°4, (27-55).
- Cunill, N. (1997) **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social**, Venezuela: CLAD-Nueva Sociedad.
- Dahl, R. ; E. Tuft (1973) **Size and Democracy**, Standford: Standford University Press
- Dalby, S. ; Mackensie, F. (1997) "Reconceptualizing local community: Environment, identity and treath". **Area**, 29. 99-108.
- Danielson, M. N. (1976) "The politics of exclusionary zoning in suburbia". **Political Science Quaterly**, N° 91, pp. 1-18.
- Dean, N. (1999) **Governmentality: Power and rule in modern society**. London: Sage.
- Di Marco, G. (1993) "Experiencias de participación sectorial en la ciudad de Buenos Aires", en: Grillo, O. (comp.), **La Reforma Política. Estudios sobre el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Duchacek, I. (1986) **The territorial dimensions of politics. Within, among and across Nations**, Boulder, Westview Press.
- Durkheim, E. (1893) [1964] **The Division of Labor in Society**. New York: Free Press.
- Durkheim, E. (1904) Review of A. Allin **The basis of sociality**. *L'Anne Sociologique* 7, 185.
- Escolar, M. (1994) "Lugar, Territorio e representação colectiva. Uma aproximação teórica a os procesos de segmentação, clausura e discriminação étnico-geográfica". **Documento presentado al Encuentro Internacional: Lugar, Formación socio espacial, mundo AMPEGE**, Departamento de Geografía, FFLCH, Universidade de Sao Paulo.
- Escolar, M. (1996) "Fabricación de identidades y neocorporativismo territorial. Desafíos políticos ante la reforma institucional del estado urbano de la Ciudad de Buenos Aires", en: Herzer (comp.) **Ciudad de Buenos Aires, Gobierno y Descentralización**, CBC- CEA Ed. – Programa Ciudad/ AECL.
- Escolar, M. (1997) "Democracia participativa, territorio e doutrina da descentralização. Ação política e reforma institucional no estado autónomo da cidade de Buenos Aires", en: B. Becker; M. Miranda (orgs.), **A geografia política do desenvolvimento sustentável**, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Escolar, M. (1998a), "Territorios ausentes. Los límites de la legitimidad geográfica" en: **Los nuevos roles del Estado en el reordenamiento del Territorio. Aportes teóricos** M. Escolar; A.C.R. Moraes, (comps.), Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA/USP, (existe una versión portuguesa anterior).

- Escolar, M. (1998b): "Territorios de representación y territorios representados", **Geosul**, N° 10, (40-54).
- Escolar, M. (1998c) "Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática. Controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires", Trabajo presentado en: **Seminario: El nuevo milenio y lo urbano**, Mesa Política y Gestión Urbana, Buenos Aires 23 y 24 de noviembre.
- Ferreira Dos Santos, C. (1981) **Movimientos urbanos no Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: Zamar.
- Finquelevich, S. (1988) "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas: acceso a la satisfacción de necesidades básicas", en: **Revista Internacional de Planificación** N° 85 (44-58).
- Fiori Arantes, O. (1996) Cultura da cidade: animacao sem frase, en: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Num.24. IPHAN. Río de Janeiro.
- Fischer, C. S.(1967) "The study of urban community and personality". **An. Rev. Soc.** 67-86.
- Foucault, M. (1979). **Historia de la sexualidad**, Tomo I, Harmondsworth: Penguin.
- Gans, H. (1962) **The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian American**. NewYork: The Free Press.
- García Delgado, D. ; J. R. Silva (1985) El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires, en: Jelin, E. (comp.) **Los nuevos movimientos sociales/ 2. Derechos Humanos. Obreros. Barrios**, N° 125, Buenos Aires, CEAL.
- García Delgado, D. (1997) "Introducción: Nuevos Escenarios Locales, el cambio del modelo de gestión"; en: García Delgado, D. (ed.) **Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina**, Buenos Aires: FLACSO-UBA.
- Gonzalez Bombal, I.; Roitter, M. (comp.) (2000). **Estudios sobre el sector sin fines de Lucro en Argentina**, Buenos Aires: CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad).
- Gonzalez Bombal, I (1988) **Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-1983**, Buenos Aires: IDES.
- Giddens, A. (1984) "Comments on the theory of structuration", **Journal of the Theory of Social Behaviour**. (13), p. 75-80.
- Giddens, A. (1985) Time, space and rationalization. In D. Gregory, & J. Urry (eds.), in: **Social relations and spatial structures**, Hong Kong: MacMillan.
- Giddens, A. (1991) **The Consequences of Modernity** Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1995) **A contemporary critique of historical materialism** (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Gordillo, A. (1997) **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo I, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires
- Graciarena, J. (1984) El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, prospectiva, en: **Pensamiento Iberoamericano**, N° 5a (839-74).

- Grillo, O.; M., Lacarrieu (1989) Actores sociales de la descentralización político-administrativa: estudio del caso de la red vecinalista del barrio de barracas, en: **Medio Ambiente y Urbanización** N°26 (7), Buenos Aires: IIED-America Latina.
- Grillo, O. , M., Lacarrieu (1991) “El tejido asociativo urbano: El caso del Barrio de la Boca”, en: **Inquilinatos y Hoteles**, (Gazzolli, R. comp.), **Serie Biblioteca Política Argentina** N°328, Buenos Aires: CEAL.
- Grillo, O. (1993). “El desafío de la reforma institucional en la ciudad de Bs.As”, en: Grillo, O. (comp.), **La Reforma Política. Estudios sobre el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: CEAL.
- Grillo, O. (comp.) (1995). “Las asociaciones vecinales en Buenos Aires. Restricciones sistemáticas y experiencias concretas”, en: **Público y Privado. Las Organizaciones sin fines de Lucro en la Argentina**, Thompson, A. (coord.) Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Grillo, O. (1996) Descentralización: contraindicaciones para su uso en la ciudad de Buenos Aires, en: Herzer, H. (comp.), **Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y Descentralización**. Buenos Aires: Colección CEA-CBC..
- Guerra Rodriguez, C. (1997) **Nueva Estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile**, UNAM, México: Centro Regional de Investigaciones multidisciplinares.
- Guiramaes, R. (1987) “Participación comunitaria, Estado y Desarrollo”, en: **Revista Interamericana de Planificación**.
- Gutiérrez, L. ; Romero, L. A. (1995) **Sectores populares, Cultura y Política. Buenos Aires en la entreguerra**. Buenos Aires: Sudamericana
- Harvey, D. (1990) **The condition of postmodernity** Oxford: Blackwell.
- Hughes, I. (2000). **Community Study Data Base**, School of Behavioural & Community Health: The University of Sydney
- Hill (1994) **Democratic Theory and Local Government**, Londres, Allen and Unwin.
- Hills, D. (1980) **Teoría democrática y régimen local**: Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hills, D. (1992) “Community and participation”, en: **Citizens and Cities**, Routledge.
- Imrie, R., & Raco, M. (1999). “How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom”, in: **Transactions of the Institute of British Geographers**, 24, 45–64.
- Jackson (1991) “Mapping meanings: a cultural critique of locality studies”, **Environment and planning A**, (23): 215- 228
- Jordaná, J (1991) “La acción colectiva y las asociaciones de interés”, en: **Manual de Ciencia Política**, M. Caminal Badía, (coord.), Madrid: Ariel.
- Keating, M. (1991) “Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice”, en: **Theories of Urban Politics**, D. Judge (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Keller, S. [1968] (1975) **El vecindario urbano, una perspectiva sociológica**, México: Siglo XXI

- Knox, P (1995) **Urban Social Geography, an Introduction**. Longman.
- Krane, D. (1978) "Longitudinal patterns of centralisation: testing theories of government organization" **Journal of Developing Areas**. N°12, pp. 297-314.
- Ley, D. (1989) "Modernism, Posmodernism and the struggle of place" en: Agnew, J. y Duncan, J. S. (eds.) **The power of place. Bringing together geographical and sociological imaginations**. Boston, Unwin Hyman.
- Lacarrieu, M. (1999). Reflexiones sobre los proyectos de ley de creación de comunas. **Informe Final. Comisión Consultiva, Subsecretaría de Descentralización, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**.
- Manguson, W. (1998) "The reification of liberal community", in: **The search for the political space**, Toronto: University Toronto Press.
- Massey, D. (1991) "The political place of locality studies", **Environment and planning A**, (23): 267- 281.
- Massey, D. (1993) "Power-geometry and progressive sense of place" en: Bird, J., Curtis, B. y Putnam, T. (eds.) **Mapping the futures. Local cultures, global change**, Londres: Routledge.
- Massey, D. (1994) **Space, place and gender**. Cambridge: Polity Press.
- Massey, D. (1997) "Space, power, identity, difference: Tension in the city", in: A. Merrifield, & E. Swyngedouw, **The urbanization of injustice**. London: Lawrence & Wishart.
- Mons, A. (1992) **La Métaphore social. Image, Territoire, Communication**. Paris. Presses. Univeristaires de France.
- Murphy, T. P. y Warren, C. R. (eds). (1974) **Organizing public services in metropolitan America**, Lexington, Massachussets : Lexington Books.
- Oszlak, O. (1997) "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?" **Revista del Clad Reforma y democracia**, N° 9, octubre: Venezuela.
- Osbourne, T., & Rose, N. (1999). "Governing cities: notes on the spatialization of virtue", in: **Environment and Planning D: Society and Space**, 17 (737-760).
- Park, R. et. al (1925) **The City**. Chicago: University of Chicago Press.
- Perry, C. A. (1929) [1974] "The neighborhood unit: a scheme of arrangement for the familylife community", in: **Regional Study of New York and its Environments VII, Neighborhood and sociospatial schema**, in: H. M. PROSHANSKY (Ed.) *Community Planning*, Monograph 1, pp. 2±140. New York: Arno Press.
- Pitt-Rivers, J. (1989) **Un pueblo de la sierra: Grazelema**. Madrid.
- Poggiese, H. et al. (1999) **El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad**, Buenos Aires: FLACSO Sede Argentina.
- Poggiese, H. (2000) "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad", Presentado al Seminario **Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?**. Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Realizado en el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Río de Janeiro, 30 e 31 de marzo.

- Poggiese, H. (2000) "Alianzas transversales reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y futuro". **Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO**. Quito, diciembre (mimeo).
- Portantiero, J. (1984) La democratización del Estado, en: **Pensamiento Iberoamericano**, N° 5am, (25-36).
- Portantiero, J. (1989) La múltiple transformación del Estado Latinoamericano, en: **Nueva Sociedad**, N° 104, (99-126).
- Pred, A. (1983) "Structuration and place: On the becoming of sense of place and structure of feeling", **Journal for the theory of social behavior**, N°13, (45-68).
- Przeworski, A. (1998) "El Estado y el ciudadano", en: **Política y Gobierno**, vol V, n°2, (341-379).
- Raco, M. (2000) "Assessing community participation in local economic development — Lessons for the new urban policy", in: **Political Geography**, 19, (573-599).
- Raco, M.; R. Imrie (2000) "Governmentality and rights and responsibilities in urban policy", in: **Environment and Planning A**, 32, (2187-2204).
- Redfield, R. (1942), "La sociedad folk", en: **Revista Mexicana de Sociología**, México, V4, (13 - 41).
- Rojas Morales, E. (1990) "Democratización de la gestión pública mediante la consulta y participación ciudadana. Bogotá". Trabajo presentado en: **Cuarto Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica**, realizado en Bogotá, 17 al 20 de abril.
- Rojas Morales, E. (1990) **Democratización de la gestión pública mediante la consulta y la participación ciudadana**, Bogotá.
- Rose, N. (1996). "The death of the social? Re-figuring the territory of Government", in: **Economy and Society**, 25, 327-356.
- Rose, N. (1999) **The powers of freedom**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sack, R. D. (1986) **Human territoriality: it's theory and history**. Cambridge. Cambridge University Press.
- Safa, P. (1997) "Ciudadanía cultural y las identidades vecinales en las metrópolis: un acercamiento teórico". Ponencia presentada: **Segundo Congreso Nacional de la Red Nacional de Investigaciones Urbanas**, México: Tlaxcala
- Sánchez Morón, M. (1980) **La participación del ciudadano en la administración pública**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Smulovitz, C. (1997) "La investigación sobre el Tercer Sector: el sur también existe", en: **Informe ISTR**, Baltimore, ISTR.
- Talen, E. (1999) "Sense of Community and Neighbourhood Form: An Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism", in: **Urban Studies**, Vol. 36, No. 8, 1361-1379.
- Taylor, P. (1999). "Places, spaces and macy's: place-space tensions in the political geography of modernities", in: **Progress in Human Geography**, 23, 7-26.
- Taylor, P. J. (1994) **Geografía Política: economía, estado nación y localidad**, Madrid: Trama.

- Tecco, C. ; J. C. Versan (1993) "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado". En: **Administración Pública y Sociedad**, nro 8, UNC: Córdoba.
- Tönnies F (1925) "The Concept of Gemeinschaft", in Cahnman W J & Heberle R (eds.) **Ferdinand Tönnies on Sociology: Pure, applied and empirical. Selected writings**, University of Chicago Press, Chicago, pp62-72.
- Thompson, A. (comp.) (1995) **Público y Privado. Las Organizaciones sin fines de Lucro en la Argentina**, Thompson, A. (coord.) Buenos Aires: UNICEF/ Losada.
- Verrastro, O. (1993) "Consejos Vecinales: la descentralización que no fue", en: Grillo, O. (comp.), **La Reforma Política. Estudios sobre el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires**. Biblioteca Política Argentina, 433. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Warren, R. L. (1963) **The community in America**. Chicago, Rand Mc Nally.
- Webber, M. M. (1964) "Urban places and the non-place urban realm", in: **Explorations into urban structure**, M. M. Webber et. Al. (eds.) Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Weber, M. (1925) **The theory of social and economic organization**. 1964 edn. New York: Free Press.
- Wirth, L. (1938) **El urbanismo como modo de vida**, Buenos Aires: Ediciones 3.
- Ziccardi, A. (1998) **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**, UNAM, México: Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Angel Porrúa ed.
- Ziccardi, A. (2000) "Municipio y región", **Cuadernos de Debate**, México: IISUNAM.
- Wellman, B. (2001) "Physical Place and Cyberplace: The Rise of Personalized Networking", in: **International Journal of Urban and Regional Research**, vol 25, 2 June.

Documentación consultada:

Diario La Nación 20/06/02

Constitución de la Nación Argentina, 1994

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1972) Ley Orgánica Buenos Aires - Ley 19987 - 29/11/1972

GCABA -Jefatura de Gobierno- (1998) "Decreto N° 1958", **Boletín Oficial**, N° 459, pp. 8430-6.

GCABA- Subsecretaría de Descentralización (1996) **Programa de Descentralización y Modernización y Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, documento de difusión.**

BID- PNUD (2000) **Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en la Argentina.**

GCABA -Subsecretaría de Descentralización- (1999c) "Informe: Ejes centrales para la Ley de Comunas", **Comisión Consultiva Proyecto de Creación de Comunas en la CABA**, Programa de Descentralización y Modernización y Modernización: Buenos Aires.

CESAV /RED /GAO /FLACSO (1996) **Plan de Manejo de Parque Avellaneda**. Buenos Aires.

- GCABA (1998) **Diagnóstico del Plan Estratégico para Boedo, Almagro y Caballito.** Programa de Descentralización y Modernización y Modernización: Buenos Aires.
- GCABA - Subsecretaría de Descentralización (1998) **Informes de Gestión CGPs 6, 7, 13.**
- GCABA - Subsecretaría de Descentralización. (1999) **Informes de Gestión CGPs 6, 7, 13.**
- GCABA - Subsecretaría de Descentralización. (2000) **Informes de Gestión CGPs 6, 7, 13.**
- Chiernajowsky, L.; et al (1999) **Proyecto de Ley, Expte. 2638/99 “Ley Orgánica de Comunas”**, Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Pierángelli, P. *et al* (1999) **Proyecto de Ley, Expte. 2387-D-99 “Ley Orgánica de Comunas”**, Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Sánchez, S.; *et al* (1999) **Proyecto de Ley, Expte. “Ley Orgánica de Comunas”**, Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Pacheco, E., Bravo, M. (1999) **Proyecto de Ley, Expte. 0593-d 99 “Ley Orgánica de Comunas”**, Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Gonzalez Gass, G.; *et al* (1998) **Proyecto de Ley, Expte. 0214d98 “Ley Orgánica de Comunas”**, Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas