

## *Capítulo 2*

### **I. Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades argentinas**

Como se ha planteado en los puntos anteriores, el tema que nos ocupa son las transformaciones en las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina, particularmente en los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario. Su análisis se desarrollará a partir del examen de distintas políticas públicas implementadas en la última década en términos de articulación multiactoral: la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo. El examen de estos aspectos se justifica por la relevancia que alcanzan las ciudades en el contexto argentino como laboratorios de experimentación y expresión de distintas transformaciones en el plano sociopolítico. Efectivamente, las ciudades son escenario y muestra del cambio social actual en lo que refiere al desarrollo de nuevas formas de política e interacción Estado-sociedad.

A continuación, se presentan las estrategias metodológicas y las proposiciones a modo de hipótesis exploratorias de esta investigación, así como el contexto socio-histórico y las problemáticas de gobierno y gestión en grandes ciudades argentinas junto a la presentación político-institucional de los casos. Seguidamente, el análisis se circunscribe a las políticas de articulación multiactoral de las ciudades seleccionadas.

#### **I.1. Estrategias metodológicas**

El propósito central de esta investigación consiste en analizar desde un enfoque de gobernanza las principales perspectivas que presentan las formas de gobierno y gestión pública de grandes ciudades de la Argentina, a partir de la indagación de diversas políticas de articulación multiactoral

desarrolladas en la última década en términos de planificación estratégica, descentralización y participación ciudadana. El escenario de cambio que caracteriza la realidad sociopolítica actual en América Latina, y Argentina en particular, da cuenta de transformaciones en el plano de las políticas públicas. Desde el punto de vista metodológico esto produce dificultades que tienen que ver con la movilidad de los referentes institucionales y las variaciones desplegadas en las articulaciones de los actores y en los mecanismos y formas de regulación. Para evitar estos inconvenientes, se tomará como estrategia de análisis la observación de estas políticas a lo largo de un período de tiempo. Esta postura permitirá entonces apreciar su desarrollo como un proceso en evolución, con avances y dificultades, y no como ruptura manifiesta o circunstancial.

Para el examen de estas cuestiones pueden plantearse las siguientes proposiciones:

- Las transformaciones que ha sufrido el rol del Estado en la Argentina durante la última década, producto de los procesos de reforma estructural, globalización y ampliación de la esfera de lo “público”, han determinado nuevas perspectivas respecto a las formas de gobierno y gestión en grandes ciudades. Particularmente, en Buenos Aires y Rosario, estos cambios se expresan a partir del desarrollo de distintas políticas de articulación multiactoral: la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo.
- Las políticas de articulación multiactoral planteadas destacan la necesidad que tienen los gobiernos de esas ciudades por generar mayor niveles de legitimidad, dar respuesta a una creciente diversidad de demandas sociales y enfrentar los problemas derivados de la crisis del sistema político-institucional.
- El grado de desarrollo y orientación de estas políticas de articulación, variables según los casos y las características que presentan los actores involucrados, aparece como un factor relevante a la hora de evaluar los

avances hacia nuevas formas de interacción sociopolítica desde una perspectiva de gobernanza.

### ***1.1.1. Diseño de la investigación y problematización del objeto de estudio***

La metodología desde la cual se aborda la temática planteada, corresponde a un diseño exploratorio y descriptivo, puesto que se busca una mejor comprensión y entendimiento del objeto de estudio, a la vez que exponer las características del fenómeno a observar con eje en los aspectos de tipo cualitativo. Más que dar respuestas conclusivas lo que se pretende es entender mejor el problema de investigación y generar nuevas y más adecuadas preguntas para avanzar en su estudio. Se trata por lo tanto de examinar diversas relaciones y articulaciones, no causalidades directas y rígidas, que permitan arribar a nuevas interpretaciones que amplíen las existentes (Yin, 1984).

En estos términos, las perspectivas que asumen las formas de gobierno y gestión en grandes ciudades argentinas -Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario- será examinada como un proceso dinámico a lo largo de la última década. La consideración de estos aspectos se desarrollará, entonces, desde el estudio de distintas políticas de articulación multiactoral: la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo. En efecto, la Planificación Estratégica nos permite ver un tipo de articulación multiactoral sustentada en la participación de los diversos referentes institucionales de la ciudad. La Descentralización, por su parte, se presenta como un proceso impulsado desde el gobierno local y supone en la práctica una articulación en dos planos: el intragubernamental y el societal. Finalmente, el Presupuesto Participativo se plantea como una clara articulación Estado-sociedad, centrada en la intervención de los actores de la comunidad en la definición de prioridades presupuestarias de la ciudad.

A partir de estas políticas de articulación multiactoral, es posible diferenciar metodológicamente distintas *dimensiones* (componentes de la problemática a estudiar), *niveles de análisis* (marcos interpretativos y de contexto) y *escalas* (recorte espacial y temporal en el que se inscriben los procesos). En primer término, las dimensiones consideradas son la “institucional” (funcionamiento de las instituciones gubernamentales y sociales) y la “sociopolítica o relacional” (interacciones desarrolladas por los diferentes actores implicados). En segundo lugar, estas dimensiones son contempladas en el marco de las transformaciones socio-históricas recientes tanto desde un análisis “horizontal” (extendido) como “vertical” (arriba-abajo). Por último, estas políticas de articulación multiactoral examinan diversas “escalas” en un plano espacio-temporal (-ciudad/comuna o distrito/barrio- en el período 1996-2006).

La mayor parte de las políticas consideradas no han logrado hasta el momento un grado de madurez tal que justifiquen una evaluación de las mismas en sentido “clásico”, es decir recorriendo sus distintas etapas y evaluando sus impactos. Más bien, parece significativo poner la mirada sobre los resultados alcanzados en los distintos contextos en relación a las formas de articulación y participación de los actores involucrados, los efectos e implicancias que se producen a nivel estatal y social frente a las nuevas condiciones y las principales transformaciones de índole político e institucional desarrolladas en el plano urbano. En este sentido, distintas preguntas guiarán el análisis empírico de esta parte: ¿qué tipo de interacción sociopolítica se manifiesta en cada una de estas políticas de articulación?, ¿cuáles son sus principales supuestos?, ¿qué tensiones y conflictos aparecen en su desarrollo?, ¿qué cambios se generan a nivel estatal y social frente al despliegue de estos instrumentos?, ¿qué características asumen la participación ciudadana y los mecanismos de articulación?, y ¿en qué medida este tipo de políticas en grandes ciudades argentinas tienden a plantear nuevas perspectivas desde un enfoque de gobernanza democrática?

### ***1.1.2. Método de estudio de caso y conjuntos de variables seleccionadas***

Esta investigación se centra en el método de estudio de caso. Esta técnica de análisis es aplicada considerando ejemplos concretos en un periodo histórico determinado, con el objeto de profundizar en el conocimiento de un tema y desarrollar explicaciones de carácter exploratorio posibles de ser generalizables a otros acontecimientos. Se procura así, desarrollar interpretaciones mediante un trabajo de sistematización de observaciones y análisis que es lo que le da consistencia al método. En este sentido, el estudio de casos aparece como una alternativa adecuada puesto que supone una investigación que involucra una diversidad de variables y hechos correlacionados que deben ser interpretados sistemáticamente (Yin, 1984; Cabrero Mendoza, 2005)

Los casos serán tratados como unidades empíricas y para su selección se consideró una serie de criterios específicos. Por un lado, se eligieron dos ciudades metropolitanas que han desarrollado el mismo tipo de políticas de articulación multiactoral en el período considerado. Precisamente, estas ciudades presentan semejanzas y diferencias que hacen interesante su comparación. En primer lugar, son grandes ciudades con problemas similares en términos de cuestiones y dinámicas comprendidas. En segundo lugar, presentan contrastes en relación al número de habitantes, las características del sistema institucional y la envergadura de los procesos involucrados. Los casos escogidos son así la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario, y las unidades de análisis, tres de estas políticas: la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo. Esto supone, como destaca Yin (1994), un estudio con eje en varias unidades de análisis y múltiples casos (diseño *embedded* o “enraizado”) que permite avanzar en el conocimiento de una temática. Por

otro lado, el análisis planteado es también de carácter instrumental puesto que se busca examinar nuevas modalidades de políticas urbanas y formas de articulación. Desde esta perspectiva, como indica Stake (1994:37), los casos sirven “para proveer ideas en torno a un problema o refinar una teoría. El caso tiene un interés, desempeña un papel de apoyo, facilitando el entendimiento de algo”.

En consecuencia, los conjuntos de variables elegidos para el análisis de las políticas de articulación multiactoral en los casos seleccionados son los siguientes:

i. Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos

- Concepción y antecedentes de la política
- Configuración institucional, organización y normativa
- Alcances, contenidos y objetivos
- Principales perspectivas consideradas
- Disponibilidad de información y de recursos materiales y humanos

ii. Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso

- Acciones desplegadas para alcanzar los objetivos y naturaleza de las relaciones establecidas en términos de actores participantes, amplitud de la articulación, metodologías y modalidades de trabajo
- Principales características de los mecanismos de deliberación y toma de decisiones
- Problemas y tensiones generados en la ejecución de la política
- Grado de intervención de las organizaciones y actores no estatales en las políticas analizadas en términos de información y consulta, codecisión y cogestión
- Modalidades de articulación intragubernamental y efectos de las políticas sobre el aparato estatal en lo que refiere a creación institucional

y reestructuraciones, redefinición de misiones y funciones, y asimilación de los cambios

iii. Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares

- Impactos generados con el desarrollo de la política en términos político-institucionales y sociales
- Cumplimiento de metas establecidas y grados de articulación alcanzados
- Surgimiento de nuevos actores y/o espacios de decisión a nivel institucional y territorial

***1.1.3. Análisis de la información y técnicas de obtención de datos***

La recopilación y análisis de la información en las distintas ciudades sigue un carácter “longitudinal”, es decir, busca abarcar un período de tiempo amplio y evitar así tomar como referencia situaciones momentáneas. Esta modalidad brinda la oportunidad de analizar el cambio estratégico desde una perspectiva temporal y contextual en la cual éste se desarrolla y mostrar a su vez, la importancia que asume la interacción de diferentes niveles en términos de revelar múltiples fuentes y relaciones causales. Según, Pettigrew (1990) en todo estudio de carácter longitudinal la recolección de datos debe cumplir los siguientes requisitos: i) que los datos sean de tipo procesual, esto significa que comprendan tanto elementos vinculados con la acción como aspectos relacionados con la estructura donde se sitúa la misma; ii) que habiliten una dimensión comparativa al englobar una diversidad de sectores o situaciones; iii) que sean de naturaleza plural, en términos de incluir las interpretaciones de los diversos actores que participan e intervienen en el proceso; iv) que muestren la dimensión histórica, al considerar la evolución de ideas, acciones y restricciones a través de un período de tiempo establecido; v) que tengan un carácter contextual, en la medida que se analicen interrelacionadamente los procesos y sus contextos.

En este tipo de estudios las técnicas de obtención de datos se basan fundamentalmente en la revisión de información secundaria, la observación sistémica directa y la aplicación de cuestionarios mediante el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a diferentes actores e informantes claves (estatales y no estatales). Dado que nuestra investigación está centrada en examinar los casos como ilustraciones de transformaciones mayores, se buscó reconstruir los patrones de evolución y sus efectos en el plano de las principales características que asumen algunas políticas de articulación multiactoral. Esto supone, fundamentalmente, una estrategia de análisis basada más en un relevamiento y sistematización precisa de información secundaria y primaria sobre estos procesos, que en un trabajo de campo amplio y profuso en relación a los casos seleccionados.

En este sentido, la recolección de datos de carácter documental e información de fuentes secundarias en cada uno de las ciudades contempla como ejes: i) la revisión de información histórica y bibliográfica sobre las particularidades de las ciudades analizadas y su contexto político-institucional; ii) el análisis de documentación interna de los gobiernos locales en relación a reglamentaciones generales, organigramas y capacidades institucionales y de gestión en relación a las políticas examinadas; iii) análisis de material legislativo y de discurso respecto a las principales hechos institucionales y políticas consideradas a lo largo del período estipulado; iv) relevamiento de información periodística vinculada con los procesos analizados y la situación política e institucional de las ciudades.

En segundo lugar, la recolección de datos de carácter primario considera: i) el desarrollo de cuestionarios y entrevistas a funcionarios, técnicos y autoridades gubernamentales sobre las políticas examinadas y el contexto político-institucional (veintisiete entrevistas en total); ii) el despliegue de cuestionarios y entrevistas a diversos actores de la sociedad

civil e informantes claves involucrados en los procesos y políticas propuestos (dieciséis entrevistas en total).

Finalmente, se contempla además la asistencia como observador a diversas reuniones y charlas referidas tanto al diseño como la implementación de estas políticas (diez encuentros en total).

## **I.2. Gobierno y gestión pública en grandes ciudades argentinas**

La importancia que asume el tema del gobierno y la gestión pública en grandes ciudades de la Argentina obliga a considerar una serie de cuestiones para su análisis. En primer término, el papel que alcanza la escala local de gobierno y los municipios urbanos en el régimen federal argentino. En segundo lugar, la problemática del gobierno en ciudades metropolitanas y sus principales desafíos. Seguidamente, los principales aspectos que presentan las políticas de articulación multiactoral que intervienen en este tipo de ciudades: la planificación estratégica, la descentralización y el presupuesto participativo. En último lugar, se presentan los casos de estudio y sus características más relevantes en términos políticos e institucionales.

### ***1.2.1. La escala local de gobierno en el régimen federal***

Los gobiernos de las ciudades en la Argentina se enmarcan por lo general en la esfera municipal. Estos gobiernos han tenido tradicionalmente un papel secundario en lo que refiere a sus distintas atribuciones y competencias. Las particularidades que presenta un sistema institucional fuertemente centralizado en la esfera federal y provincial determina un esquema local/municipal acotado en líneas generales a la obra pública y el suministro de servicios urbanos básicos (recolección de residuos sólidos, alumbrado público y mantenimiento urbano). En este marco, las grandes transformaciones estructurales por las que atravesó el país durante los años

noventa afectaron de manera particular la escala local de gobierno, en la medida que los municipios urbanos debieron asumir de “hecho” nuevas responsabilidades de gestión en temas tales como asistencia social, promoción económica y empleo, medio ambiente, sin contar en la mayor parte de los casos con los recursos, capacidades y atribuciones para el despliegue de esas tareas.

En un país federal como la Argentina es de destacar el peso y protagonismo que adquiere el nivel provincial<sup>57</sup> con un sistema propio de organización municipal (23 regímenes municipales distintos y el status especial que asume la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). A diferencia de otros países latinoamericanos con sistemas federales en los cuales los gobiernos locales son entes federados, la organización del Estado argentino otorga clara primacía a las provincias en detrimento de los municipios. En este sentido, el diseño institucional de los municipios varía fuertemente según las constituciones provinciales y en algunos casos no se reconoce la autonomía municipal (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos y Tucumán).

Los márgenes de acción de los municipios en términos normativos y financieros quedan sujetos entonces al nivel provincial. Los gobiernos locales se rigen así por su constitución provincial, no dictan leyes sino ordenanzas (dependen de las leyes orgánicas establecidas por las legislaturas provinciales) y tienen sus propias cartas orgánicas en los casos en que gozan de autonomía institucional. En términos de recursos, los municipios presentan también importantes limitaciones. La composición del gasto

---

<sup>57</sup> La importancia que adquiere la autonomía provincial se hace presente en la Constitución argentina en sus artículos 121 y 129, que determinan que las provincias en tanto jurisdicciones intermedias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. En estos términos, las provincias generan sus propias instituciones y se rigen por ellas, tienen su constitución y eligen autoridades de gobierno, legislativas y funcionarios sin intervención directa del poder federal. Precisamente, en los artículos 5 y 123 (a partir de la reforma de la Constitución nacional de 1994) estas funciones quedan asentadas y se asegura la autonomía municipal en el plano provincial, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, aunque el predominio de las provincias sigue siendo manifiesto.

público por nivel de gobierno durante toda la década de los noventa y los años recientes, muestra un claro predominio de la nación y las provincias (más del 90% del total) respecto a los municipios (que nunca superaron el 9 %). En este sentido, los gobiernos locales dependen de las transferencias realizadas por los gobiernos provinciales a través de los regímenes de coparticipación municipal, dado la escasa incidencia que tienen sus recursos propios en el conjunto de los ingresos municipales (Villar, 2003; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Pérez, 2005).

A esta complejidad institucional y dependencia financiera, se le suma la fuerte heterogeneidad y diferencias en perfil y tamaño que alcanzan los municipios argentinos. Los parámetros para la conformación de municipios toman como eje generalmente el criterio poblacional entre 500 y 2.000 habitantes), junto a otros criterios particulares determinados por la provincias. En nuestro país existen 2.168 gobiernos locales (municipios y otras formas administrativas), entre los cuales se destacan las ciudades de más de 100 mil habitantes (urbes intermedias y metropolitanas) que concentran, según el último censo de población (2001), alrededor del 62% de la población total. Sin embargo, más de las dos terceras partes de los gobiernos locales tienen menos de 10 mil habitantes. Esto establece un cuadro municipal y urbano muy heterogéneo, con problemáticas y posibilidades de desarrollo distintas en función de las trayectorias históricas, recursos existentes, estrategias desplegadas y condiciones técnicas y organizativas (Cao y Vaca, 1998 y 2005; Arroyo, 2001).

En un escenario de reforma del Estado y ajuste fiscal la transferencia de funciones desarrolladas desde el gobierno nacional a las gobiernos provinciales y municipales supuso una delegación “hacia abajo” de la crisis. Este proceso de descentralización pretendió completar el traspaso del sistema educativo y de salud establecido en los años setenta, junto al traslado a las provincias de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) administrados hasta ese entonces por la Nación. El incremento

de los niveles de desempleo y pobreza a partir de la mitad de la década de los noventa, generó también mayores demandas sobre los gobiernos locales para desarrollar políticas sociales que amortiguaran los efectos de la crisis<sup>58</sup>. Esto determinó un aumento de las intervenciones tradicionalmente desplegadas por las instancias municipales, como una ampliación de las demandas y expectativas de la población local hacia esas autoridades (Arroyo, 1997; García Delgado, 1997; Madoery, 2001).

Los gobiernos municipales asumieron así nuevas responsabilidades, sin contar en la mayor parte de los casos con los recursos y capacidades adecuados. Por otra parte, más allá de la revalorización que el ámbito local y urbano logra en los últimos años, es indudable que los resultados son muy disímiles y lejos se está de haber logrado cambiar ciertas prácticas regresivas que adquiere la política local y generar innovaciones organizativas o de gestión generalizables. Las debilidades territoriales junto a los marcos institucionales con los cuales los gobiernos locales debieron actuar, establecieron generalmente frenos a las posibilidades de articulación entre los actores e instancias gubernamentales, generando distintos problemas en términos políticos y de gestión (falta de canales de participación, superposición de actividades y programas, mayores niveles de competencia que de cooperación, dispersión de objetivos, visiones poco proactivas al desarrollo, etc.).

Un análisis de las políticas locales nos muestra, por otro lado, que estas iniciativas surgieron en sus comienzos como comportamientos claramente defensivos a los procesos de cambio, y con el tiempo y de manera parcial, fueron orientándose a discutir cuestiones más amplias vinculadas con la redefinición del rol y tipo de intervención de los gobiernos en las ciudades. En este contexto, los gobiernos locales han tenido que enfrentar las consecuencias de las transformaciones y la crisis logrando, en

---

<sup>58</sup> Durante la década de los '90 y hasta el 2002 aproximadamente la mitad de los recursos municipales se aplicaban al gasto social y, casi la otra mitad, eran gastos de funcionamiento. Ver sobre este tema Iturburu (2000) y Cetrángolo y Jiménez (2004).

algunos casos, generar nuevas capacidades y articulaciones multiactorales para dar respuesta a una gran diversidad de cuestiones que aparecen en el plano local y urbano. Si bien este proceso es aún muy incipiente, el desarrollo de perspectivas novedosas respecto a las formas de gobierno y gestión pública aparece como una tendencia en evolución ante la mejora de los indicadores sociales y económicos y la aparición de conflictos de nuevo tipo.

### ***1.2.2. La problemática del gobierno en ciudades metropolitanas***

Las dificultades que presentan los gobiernos locales en el escenario argentino se hacen aún más evidentes en las ciudades metropolitanas. Estas ciudades, que concentran más de la mitad de la población del país, no son instancias directas de gobierno que puedan dar cuenta de los problemas. Dependen para su funcionamiento de un conjunto variado de gobiernos locales (municipios) y la presencia marcada del nivel provincial y federal, con características particulares según los casos.

Un análisis más detallado, nos muestra que el fenómeno metropolitano aparece como consecuencia del crecimiento y expansión de los procesos urbanos en relación a la diferenciación funcional y social del territorio, y la ocupación de un conjunto de territorios políticos (en tanto unidades de gobierno y gestión) producto de esa dinámica expansiva. Esto plantea, en primer lugar, una ciudad que se despliega como territorio-real con eje en una población urbana, actividades económicas y sociales, soportes materiales y flujos de funcionamiento de la aglomeración. La organización estatal, por el contrario, define al territorio desde una perspectiva formal como resultado de una decisión de autoridad. En estos términos, cuando la ciudad se extiende más allá de su territorio original la organización gubernamental no se corresponde con la nueva forma urbana que se configura (Pírez, 2001 y 2005).

La ciudad metropolitana argentina, por lo tanto, no es una unidad institucional concreta en términos de representación y acumulación política. En primer lugar, no hay vinculación entre el aparato político de toma de decisiones y la sociedad metropolitana, puesto que no tiene control sobre los votos para elegir autoridades o legisladores. En segundo lugar, los procesos que determinan el funcionamiento de los actores políticos no tienen un sustento metropolitano. Esto se pone de manifiesto a partir de que la ciudad como conjunto no participa en la definición de políticas y carece de los recursos indispensables para influir en el nivel federal, y en gran medida, en el provincial (Pírez, 2005; Riveros, 2005).

En este sentido, las ciudades metropolitanas se presentan como realidades político-institucionales fragmentadas donde las decisiones quedan sujetas a los gobiernos municipales alcanzados y, fundamentalmente, a los gobiernos provinciales. Ellas tienen gran importancia en las relaciones políticas establecidas a nivel provincial, como es el caso de las capitales o ciudades de gran envergadura (Rosario, Río Cuarto). Las relaciones predominantes son de competencia entre los gobiernos locales que forman parte del área metropolitana y de dependencia respecto a las decisiones emanadas desde la órbita provincial.

En un escenario donde los gobiernos municipales son mayormente dependientes desde lo financiero y tienen escasas capacidades y atribuciones para desarrollar un papel protagónico, los gobiernos provinciales controlan los principales “resortes” para hacer política a nivel territorial. Esto consolida generalmente un sistema de relaciones radiales entre la provincia y los municipios, mediado por el aporte de recursos desde el centro y el apoyo de los municipios a los mecanismos de acumulación política provincial (votos para las elecciones, sostén en internas partidarias y campañas electorales), que impide generar formas de cooperación y coordinación entre las instancias locales y en el plano de una lógica metropolitana.

Si bien los niveles de crecimiento de las áreas metropolitanas disminuyen en las últimas décadas, su protagonismo es muy marcado en la escena nacional y presentan diferencias importantes entre ellas. Por un lado, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) conforma una realidad en sí misma que difiere de las otras dos grandes áreas del país que tienen más de un millón de habitantes (Córdoba y Rosario) y, mucho más, respecto de las ciudades capitales del interior que alcanzan niveles poblacionales menores. En primer término, el AMBA concentraba para el año 2001 aproximadamente la tercer parte de la población nacional (11,4 millones de personas), de los cuales 2,7 millones habitaban en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 8,6 millones restantes en los municipios del Conurbano Bonaerense<sup>59</sup>. Si consideramos también otro conjunto de municipios cercanos que llegan hasta la ciudad de La Plata (capital de la Provincia de Buenos Aires) por el sur, al partido de Zárate por el norte y General Las Heras en el oeste, estaríamos en presencia de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) con 3.800 km<sup>2</sup>, alrededor de 13 millones de habitantes (36% de la población total) y una participación que llega aproximadamente al 50% del PBI nacional.

Desde lo político-institucional, este territorio incluye diversos ámbitos gubernamentales que intervienen en el funcionamiento metropolitano: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con un rol y peso político similar al de una provincia, aunque con una autonomía restringida al no tener justicia –sólo de faltas y tribunales menores- y policía propias), el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (con injerencia sobre los municipios provinciales que forman parte de la aglomeración urbana) y el

---

<sup>59</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) considera para el análisis de información la aglomeración urbana conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano Bonaerense (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López).

Gobierno Federal (con asiento de sus autoridades en la Ciudad Autónoma e incidencia directa en la regulación y control del sistema de transporte público -ferrocarriles, colectivos y subtes-, tendido de redes –agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica-, comunicaciones, enseñanza universitaria, seguridad y tribunales nacionales de justicia). En este contexto, la relación entre el Estado Nacional y el conjunto metropolitano, se establece a través de las instancias que gestionan las distintas cuestiones y problemas del territorio y que son fundamentalmente los municipios del Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ausencia de un gobierno metropolitano que de cuenta de los aspectos estructurales que caracterizan a este tipo de territorios, lleva a que las problemáticas de la aglomeración urbana se procesen en su mayoría localmente, más allá que su dinámica supera dichos límites. Un examen de la ciudad metropolitana y sus flujos de circulación, nos muestra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolla intercambios permanentes con los municipios del Conurbano Bonaerense. No obstante, la organización del federalismo argentino, con un régimen municipal propio en la escala provincial, establece como referentes políticos centrales a las autoridades gubernamentales de la Provincia de Buenos Aires.

Precisamente, Badía (2004:129 y 130) destaca, “que el factor más importante para explicar la no consolidación de una instancia de gobierno metropolitano es político: supone abrir la posibilidad de un nuevo espacio de acumulación política en la región más importante del país en términos económicos y políticos y, por lo tanto, aparece el riesgo de cambiar las pautas que rigen la carrera política en y entre los espacios jurisdiccionales involucrados. No olvidemos que en el Área Metropolitana se concentra alrededor del 30% del padrón electoral del país y algo más de la provincia de Buenos Aires. La lógica de acumulación política de la Región Metropolitana nos estaría mostrando la presencia de dos centros -uno en la Ciudad de Buenos Aires y otro en la ciudad de La Plata, capital de la

provincia de Buenos Aires- que controlan radial y endógenamente sus respectivos espacios políticos territoriales. O sea, *la dinámica es radial respecto del centro de y competitiva al interior de dichos espacios*, lo cual ha restringido notablemente la posibilidad de encarar instancias de cooperación o de gobierno a nivel de la Región”.

En este marco, las únicas excepciones a este tipo de funcionamiento pueden encontrarse en algunas instancias institucionales de alcance metropolitano. En primer lugar, aparece la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) encargada de la disposición final de los residuos, puesto que el servicio de recolección es competencia de los municipios del Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otro lado, el Mercado Central de Buenos Aires (sociedad conformada por los tres niveles de gobierno del territorio metropolitano) concentra el ingreso y distribución de frutas, hortalizas y productos alimenticios para el área<sup>60</sup>. Finalmente, se presenta la Comisión de la Cuenca Matanza-Riachuelo con el fin de evaluar la problemática ambiental y social de los vecinos de la zona de influencia que en los últimos años se ha venido instalado como tema de agenda pública.

Estas cuestiones plantean así diversos problemas y desafíos para las áreas metropolitanas. En primer lugar, se evidencian inconvenientes de tipo político-institucional ante la diversidad de niveles gubernamentales implicados. La participación de distintos gobiernos municipales, junto a uno o más gobiernos provinciales según el caso y el gobierno federal muestra una realidad metropolitana compleja, difícil de ser articulada institucionalmente. Las debilidades propias que presentan los municipios (con escasos recursos y dependencia financiera, falta de personal calificado y equipos, marcos institucionales restringidos) y los procesos predominantes

---

<sup>60</sup> Es importante destacar que tanto el CEAMSE como el Mercado Central fueron implementados durante la última dictadura militar y no en democracia. Esto estaría mostrando las limitaciones que presenta la dimensión política en el establecimiento de una lógica metropolitana.

de acumulación política que establecen relaciones directas entre las instancias municipales y los gobiernos provinciales (y entre éstos últimos y el nivel central) impiden el tratamiento de la cuestión metropolitana desde una perspectiva sistémica y de colaboración intergubernamental. En un escenario donde predomina la competencia por sobre la cooperación, la problemática institucional de las áreas metropolitanas aparece como una tarea pendiente, en especial, para enfrentar retos de envergadura en las ciudades más grandes del país.

En segundo lugar, las áreas metropolitanas presentan situaciones diversas. El AMBA constituye la situación más compleja, dado su protagonismo en términos de concentración poblacional, peso político-electoral e importancia económica y social. A nivel institucional, en este territorio intervienen un número significativo de jurisdicciones: el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional. La cantidad de instancias de gobierno implicadas, con competencias, recursos, afinidades político-partidarias y márgenes de acción distintos, establecen un cuadro sin lugar a dudas complicado para establecer formas de coordinación que den cuenta del funcionamiento metropolitano. Las otras áreas metropolitanas del país muestran también problemáticas variadas. Además de las diferencias respecto a la cantidad de población entre las ciudades más grandes y el resto, es posible apreciar áreas interprovinciales (con participación directa de más de un gobierno provincial y municipios que pueden diferir en su organización institucional) y áreas metropolitanas en una misma provincia, con niveles menores de complejidad más allá de las diferencias que pudieran surgir entre ellas (municipios con la misma organización institucional y un único gobierno provincial) (Pírez, 2005).

En este contexto, se hace necesario entonces examinar nuevas perspectivas institucionales y de gobierno para las áreas metropolitanas.

Esto supone, por un lado, generar marcos de intervención que contemplen desde niveles básicos de coordinación y cooperación territorial (acuerdos, consorcios, corredores) hasta la creación de nuevas lógicas institucionales (que incluyan desde atribuciones especiales para ciertos gobiernos locales y áreas metropolitanas). Por otro lado, implica conformar nuevos mecanismos y políticas de articulación (entre distintos niveles gubernamentales y sociales) que puedan dar cuenta de los diversos problemas y cuestiones que afectan el funcionamiento de estas áreas. La cuestión metropolitana se plantea así como una problemática compleja que requiere de políticas públicas e instancias institucionales más integrales y novedosas, que superen los límites jurisdiccionales o sectoriales.

### ***1.2.3. Contexto sociohistórico de la Argentina en el período de análisis considerado***

Durante los años '90 los profundos procesos de reforma estructural impulsados por la presidencia justicialista de Carlos Menem, con eje en la privatización, la desregulación y la apertura de la economía, plantearon hacia fines de la década un cuadro social y económico sumamente crítico. La difícil situación macroeconómica imperante, el agravamiento de las condiciones sociales, los altos niveles de corrupción gubernamental y el creciente malestar expresado en demandas de justicia, transparencia y mayor equidad fueron factores que llevarían al triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales de 1999. La Alianza encabezada por Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical) y Carlos Álvarez (FREPASO), llega al gobierno en diciembre de ese mismo año y se presenta como una alternativa, fundamentalmente para los sectores medios, contra la deslegitimación que había sufrido la actividad política frente a la implantación del modelo neoliberal. La crisis de las viejas identidades partidarias en el Justicialismo y Unión Cívica Radical, había posibilitado el surgimiento de nuevas fuerzas políticas como el FREPASO, aunque predominaba una fuerte distancia entre la ciudadanía y los representantes.

Las expectativas iniciales respecto al gobierno de De la Rúa en corto tiempo se revertirían. Las primeras medidas desarrolladas en el plano socioeconómico -en particular, la disminución de los montos de ingresos personales que debían pagar impuestos, la nueva ley de flexibilización laboral (con denuncias de sobornos en su aprobación) y la rebaja de un 13% de los sueldos a los trabajadores estatales- comienzan a generar malestar entre sus principales bases sociales de apoyo. Esto se combina con la agudización del proceso recesivo y de endeudamiento, la continuidad del modelo de convertibilidad y el crecimiento de los indicadores de desempleo y pobreza. Las tensiones entre el presidente y el vice sobre la marcha del gobierno llevan en septiembre de 2000 a la renuncia de Álvarez y a una reestructuración del gabinete. Hacia fines de 2001, luego de perder en las elecciones parlamentarias de octubre<sup>61</sup> el gobierno de la Alianza por intermedio de su nuevo ministro de economía (Cavallo), impone el 1º de diciembre un congelamiento de los depósitos bancarios que involucrará a más de tres millones de pequeños y medianos ahorristas. Esta situación determinará un cuadro de fuerte crisis social y protesta hacia mediados de este mes con cortes de ruta por parte de los movimientos de desocupados en reclamo de alimento o subsidios (Argumedo y Quintar, 2003).

El comienzo de saqueos a supermercados en varias ciudades del interior del país que luego se extenderían al Conurbano Bonaerense y la Capital Federal, lleva a que el 19 de diciembre el presidente De la Rúa en un clima de convulsión interna declare el Estado de Sitio. Esto acentúa el malestar social y la Ciudad de Buenos Aires se convierte en escenario de un “cacerolazo” de repudio espontáneo por parte de una multitud en la Plaza de Mayo, en las cercanías del Congreso de la Nación y frente al domicilio de Cavallo. El 20 de diciembre, el ministro renuncia y se suceden distintas manifestaciones y enfrentamientos callejeros entre manifestantes y policías

---

<sup>61</sup> En estas elecciones predominan altos niveles de ausentismo y los votos en blanco o anulados, fenómeno denominado “voto bronca”.

que son fuertemente reprimidos con un saldo de treinta muertos en todo el país. Ello origina finalmente la renuncia del presidente y todo su gabinete.

Luego de la caída del gobierno de la Alianza, el peronismo se convierte en la principal fuerza partidaria del escenario político. En ese escenario, Adolfo Rodríguez Súa, gobernador de San Luis, es designado presidente provisional con la responsabilidad de convocar a elecciones generales en un plazo de sesenta días. Sin embargo, la protesta social vuelve a intensificarse y la falta de apoyo político por parte del justicialismo hace que el presidente deba renunciar a sólo una semana de haber asumido. El 1° de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombra como presidente al senador Eduardo Duhalde. A los pocos días el país entra formalmente en cesación de pagos y se elimina la Ley de Convertibilidad con una fuerte devaluación de la moneda. El gobierno debe enfrentar así las presiones de grupos concentrados, cuyos conflictos se han agudizado con la devaluación, además de los condicionamientos del FMI para otorgar un nuevo crédito que permita al país salir de la cesación de pagos. La posición proclive a pactar con estos intereses genera rechazo de la sociedad hacia la figura presidencial y los políticos en general, que se manifiesta en una sucesión de movilizaciones y marchas.

A partir de estos acontecimientos, comienzan a desarrollarse nuevas modalidades de expresión de las demandas sociales por fuera de los partidos políticos y del sindicalismo tradicional. Estas formas de encauzar la protesta social, que tendrán en las asambleas autogestionadas una de sus más importantes expresiones, muestran la crisis de representatividad de los canales de mediación clásicos y el interés por desarrollar perspectivas más amplias respecto a la participación política. El fuerte empobrecimiento de las clases medias urbanas, distintos conflictos por los servicios públicos y el presupuesto educativo se intensificaron durante los últimos años junto al paulatino debilitamiento del discurso neoliberal aparecen como factores explicativos del nuevo fenómeno. Precisamente, las formas de organización

asamblearia se habían desarrollado originalmente con los movimientos piqueteros del interior del país (Cutral-Có, Plaza Huinca y Tartagal), y seguidamente en la Provincia de Buenos Aires, cuando grandes cantidades de trabajadores desocupados decidían los cortes de ruta. Posteriormente, la Ciudad de Buenos Aires se convertiría en uno de los principales focos de la protesta.

El movimiento de asambleas barriales se desarrolla en lugares públicos de la ciudad en los primeros meses del año 2002. Grandes cantidades de vecinos autoconvocados (de de 100 a 150 según el caso) de distintas extracciones políticas y sociales cuestionan la legitimidad de las instituciones del sistema de representación tradicional y ponen en discusión el propio significado del concepto de democracia así como el alcance de los derechos que definían una ciudadanía plena. En este proceso confluyen una diversidad de actores (vecinos con y sin experiencia asociativa, profesionales, militantes de partidos políticos y organizaciones sociales, representantes gubernamentales) y las temáticas de discusión son variadas (críticas a la dirigencia política bajo el lema de “que se vayan todos”; problemáticas más estructurales como “el no pago de la deuda externa”, “el cambio del modelo de acumulación económico” o “el despliegue de nuevas legitimidades y formas políticas alternativas al sistema político representativo”; hasta cuestiones más locales como “el mejoramiento del barrio” o “el desarrollo de nuevos emprendimientos socioproductivos” (Quintar y Calello, 2002). Estas asambleas se articularon también con demandas de otros movimientos sociales, en particular los de piqueteros y los de trabajadores de fábricas ocupadas y autogestionadas. Sin embargo, con el correr del tiempo el movimiento asambleario iría perdiendo fuerza y capacidad de movilización aunque sus cuestionamientos al sistema representativo y reclamos respecto a nuevas prácticas políticas seguirían latentes.

En el plano institucional, el carácter represivo que adquiere paulatinamente el gobierno de Duhalde frente a la movilización social, cuya expresión más cabal es la muerte de dos piqueteros en junio de 2002, obliga a llamar a elecciones anticipadas para presidente y vicepresidente, más allá de los pedidos realizados por sectores movilizados respecto a la renovación total de las dirigencias políticas. Finalmente, en mayo del 2003 Néstor Kirchner (Frente para la Victoria) llega a la presidencia con el 22% de los votos luego que Carlos Menem (Alianza Frente por la Lealtad-UCD) que había ganado en la primera vuelta con el 24% de los sufragios, ante los sondeos desfavorables renuncia a su candidatura y no se presenta al ballottage. De este modo, Kirchner obtiene la presidencia con el nivel más bajo de votos jamás registrado en la historia argentina.

En este contexto, el gobierno en ejercicio toma la iniciativa para atacar diversos problemas abiertos. La política económica sigue los lineamientos establecidos por la anterior administración, manteniendo la devaluación de la moneda mediante una fuerte participación del Banco Central en lo que refiere a compra de divisas, permitiendo mediante las exportaciones un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%. Las medidas implementadas son exitosas dado que lograron sacar al país de la cesación de pagos, mediante un canje de deuda por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. Al mismo tiempo, los índices de pobreza y de desempleo caen notoriamente. Esto se completa con una renovación de la Corte Suprema y una activa política gubernamental de apoyo a los derechos humanos y de integración regional. Este conjunto de factores en un marco de reactivación le permite al gobierno ganar legitimidad y mantener la iniciativa política. Precisamente, en octubre de 2005 el Frente para la Victoria encabezado por Kirchner obtiene mayoría a nivel nacional y logra desplazar a Duhalde del control del aparato político del Conurbano Bonaerense a partir de distintas alianzas con intendentes y gobernadores del Justicialismo que en un primer momento no eran proclives a su liderazgo. Para fines de 2006 las reservas internacionales ascienden a

más de 30.000 millones de dólares, la desocupación ronda el 10% y la pobreza alcanza a un 33% de los hogares argentinos en un clima político y social de mayor estabilidad aunque con la persistencia de importantes carencias y algunos cuestionamientos al sistema institucional.

#### ***1.2.4. Perspectivas sobre la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo***

Como se ha visto en los apartados anteriores, el proceso de reforma estructural desarrollado durante la década de los '90 en la Argentina generó diversas transformaciones en el plano urbano y local. En primer lugar, las políticas de descentralización llevadas a cabo en esos años, como complemento del proceso iniciado a fines de los '70, implicó fundamentalmente un traslado de competencias del nivel central a las provincias y municipios en materia de educación, salud, vivienda y planes sociales focalizados de combate a la pobreza. En un marco de crisis fiscal y aumento de los niveles de desocupación, la descentralización se planteó como una estrategia de transferencia de los costos del ajuste a las instancias menores de gobierno y, en el caso de los municipios, supuso mayores demandas y responsabilidades, en gran medida con recursos y capacidades limitadas.

Este proceso descentralizador de corte neoliberal y de carácter macro-estructural se combinó también desde mediados de los '90 con iniciativas descentralizadoras a nivel micro en las principales ciudades del país. Estas acciones, desplegadas con una clara orientación de “arriba hacia abajo” por parte de las autoridades locales, se dirigían principalmente a revertir la excesiva concentración funcional de los servicios público-administrativos y a generar nuevos centros de gestión distribuidos a nivel territorial donde se pudieran desarrollar los distintos trámites diarios, además de actividades de tipo cultural, recreativo y social. Los procesos

llevados a cabo, más que una descentralización política efectiva, implicaron una desconcentración geográfica de la administración pública en las distintas ciudades. Córdoba y Rosario no disponían de autonomía decisional o autoridad para conformar instancias de gobierno más pequeñas, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la descentralización tenía status constitucional a partir de su autonomía política y administrativa, las dificultades políticas e institucionales retrasaron su desarrollo.

Los procesos de desregulación estatal, ajuste macroeconómico, pérdida de actividades productivas y deterioro de los niveles de vida e integración social que caracterizaron al contexto argentino durante esos años, obligaron a los ámbitos urbanos y metropolitanos a diseñar distintas estrategias para satisfacer las necesidades de la población y encarar acciones paliativas. Precisamente, diversas instancias de planificación autónomas a nivel local comenzaron a expandirse en numerosas ciudades del país ante la ausencia de formas de coordinación desarrolladas en el plano nacional o regional. Estas iniciativas de *planificación estratégica* tenían como objetivo poner en marcha proyectos de desarrollo local y dar cuenta de las necesidades generadas por las transformaciones de tipo estructural en los centros urbanos. En un escenario de fuerte cambio de las condiciones sociales y económicas, los planes estratégicos apuntaron a ser una herramienta adecuada para mitigar los efectos negativos de un Estado central “en retirada” y generar procesos de articulación y participación de los principales actores de las ciudades.

En estos términos, Rofman (2006:46) afirma que “las demandas de ordenamiento territorial en el nivel inferior de la administración del Estado se presentan como iniciativas que de ser implementadas no enfrentan el espíritu de la ideología dominante del capitalismo neoliberal...El nacimiento y ulterior multiplicación de planes urbanos y/o metropolitanos en numerosas ciudades del país se justifica por el necesario ordenamiento de la expansión física de tales aglomeraciones, objetivo no cuestionado en

tanto sólo dice ocuparse del proceso de adecuación del espacio físico ante las tendencias irreversibles del acelerado crecimiento demográfico urbano....tales iniciativas no pretenden disputar el poder político global ni aspiran a que se las imite en otra escala que la de los espacios urbanos incorporados, sin vínculos entre las diferentes experiencias en marcha. Muy probablemente sea por ello que no se producen conflictos entre una visión "mercado-fundamentalista" de los hacedores de la política a nivel nacional y aquellos que parecen desafiar tal postulado dominante incorporando experiencias de planificación participativa a nivel local”.

El despliegue de experiencias de planificación estratégica tuvo desde sus comienzos fuerte relevancia en las ciudades más grandes del país y se tomó generalmente como modelo a la metrópoli de Barcelona. Hacia fines de 1993 se formuló el Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (la segunda metrópoli en población de la Argentina). Unos pocos años después, Rosario -la tercer ciudad en importancia del país- comenzó a aplicar en 1995 esta metodología de ordenamiento urbano-territorial y la reciente Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incorporó para esa época en una de sus cláusulas de gobierno el desarrollo del Plan Estratégico como componente de su fortalecimiento institucional. Paralelamente, en gran cantidad de ciudades del interior argentino se desarrollaron acciones orientadas desde esta perspectiva, llegando a englobar a finales de la década pasada a ochenta experiencias entre centros urbanos y micro-regiones (Catenazzi y Resse, 2000).

En este escenario, las experiencias de planificación estratégica han tenido resultados muy disímiles. En gran cantidad de casos, los planes estratégicos conformaron documentos de tipo formal que no terminaron de plasmar logros concretos en los territorios. En otros, estos procesos permitieron generar acuerdos y metas estratégicas avaladas y puestas en práctica por los principales referentes institucionales de las ciudades. En efecto, las experiencias más exitosas mostraron una dinámica de

cumplimiento efectivo de metas a través del tiempo y un marcado liderazgo del gobierno local en articulación con los actores más representativos del sector privado y la sociedad civil.

El presupuesto participativo, por otra parte, se desarrolló en la Argentina a partir de la crisis de fines del 2001 en diferentes ciudades del país. El colapso del modelo de convertibilidad de los 90' trajo aparejado un descrédito muy fuerte hacia el sistema político-representativo junto a la irrupción de nuevas demandas a favor de mayor participación de la ciudadanía en las decisiones. En este marco, distintas ciudades (en principio Buenos Aires y Rosario y luego, entre otras, Córdoba, Morón, La Plata, Bariloche, Avellaneda, Campana) empezaron a implementar esta herramienta de gestión participativa.

Este mecanismo ha mostrado logros variados según la naturaleza y objetivos que motivaron su instrumentación. Su desarrollo ha estado ligado generalmente a las necesidades de relegitimación de los gobiernos locales. En estos términos, es posible afirmar que el diseño y los resultados de la aplicación de este instrumento dependerán tanto de los propósitos de los diseñadores como de las condiciones previas de los lugares específicos. De este modo, el compromiso genuino de las autoridades locales en la apertura de canales para permitan una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones, el despliegue de organizaciones sociales dispuestas a intervenir en los asuntos municipales y una plataforma técnica, institucional y legal que de cauce al proceso, serán aspectos relevantes a considerar en este sentido.

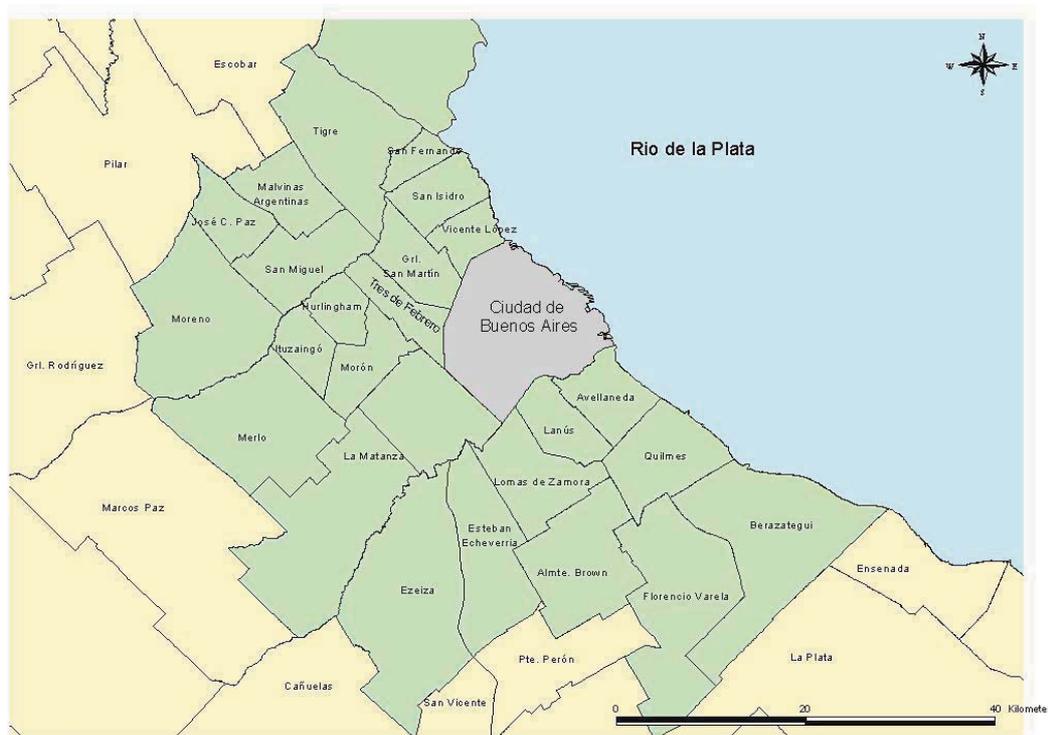
#### ***1.2.5. Presentación de los casos***

##### ***Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) constituye uno de los territorios más importantes y emblemáticos, por ser el centro neurálgico

de las principales actividades desarrolladas en el país. Tiene una superficie de 200 km<sup>2</sup>, donde viven casi tres millones de personas<sup>62</sup> y la transitan más de dos millones y medio diariamente, desplegando una cantidad de actividades económicas, sociales, políticas y culturales de gran envergadura. En lo funcional y espacial Buenos Aires se vincula con un área territorial extensa, comprendidos inicialmente la ciudad y los diferentes partidos del Conurbano Bonaerense (Mapa 1). Por otro lado, un hecho que la distingue de otras jurisdicciones es que posee el tercer presupuesto en importancia del país y presenta un nivel de autofinanciamiento alto (alrededor del 99% de sus gastos y el resto lo recibe de la coparticipación nacional).

**Mapa 1. CABA y diferentes partidos del conurbano Bonaerense**



Desde sus inicios, la ciudad presenta particularidades inéditas. Por un lado, fue fundada en dos ocasiones: por primera vez el 3 de febrero de 1536 por Pedro de Mendoza y posteriormente el 11 de junio de 1580 por Juan de Garay. En el año 1776 fue nombrada capital del Virreinato del Río

<sup>62</sup> Según los resultados del Censo 2001, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contaba con 2.776.138 habitantes.

de la Plata y a partir de allí comenzó un período de rápido crecimiento demográfico y comercial. El agotamiento del patrón de organización colonial y el desarrollo de movimientos emancipadores permitieron la Revolución de Mayo en 1810 –con epicentro en la ciudad de Buenos Aires– y la creación del primer gobierno patrio. A partir de 1853, Buenos Aires se presentaba como el lugar de residencia del gobierno nacional, aunque se carecía de autoridad administrativa puesto que la ciudad formaba parte de la Provincia de Buenos Aires. El 20 de septiembre de 1880 fue sancionada la Ley N° 1.029 que disponía luego de años de disputas la federalización de la ciudad y su establecimiento como capital de la República. En este marco, se consolidó la centralidad de la ciudad como núcleo económico, político y social de la Argentina.

A partir de ese momento y hasta su autonomía reciente, la Ciudad de Buenos Aires estaría bajo el poder de decisión del Gobierno Federal. En 1882 la Ley N° 1260 creó la figura del Intendente, elegido por el Presidente de la Nación con el acuerdo del Senado Nacional. La ciudad dispondría además de un Concejo Deliberante compuesto por 30 miembros, que sería elegido por voto popular, aunque el Gobierno Nacional mantendría el control sobre el puerto, la administración de la justicia y el poder de policía. A fines de 1972, con la inminencia en las elecciones de 1973, se amplió el número de integrantes del Concejo Deliberante a 60 miembros. Se crearon además catorce Consejos Vecinales, con nueve miembros cada uno con el objeto de estimular la participación vecinal, objetivo que quedaría truncado con el golpe militar de 1976. La apertura democrática de 1983 permitió el impulso hacia mayores demandas por la autonomía de la ciudad que se materializarían a partir de la reforma constitucional de 1994 y, concretamente, con la aprobación de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996.

## i. Autonomía y aspectos jurídico-institucionales

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 la Ciudad de Buenos Aires asume un nuevo status político e institucional. En su artículo 129 establece que "la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido por el pueblo de la ciudad". En este marco, el 21 de diciembre de 1995 el Congreso Nacional sancionó la Ley 24.620, que habilitaba la elección de un Jefe de Gobierno y Vice Jefe de Gobierno y de 60 representantes que establecerían el *Estatuto Organizativo*. La primer elección de Jefe de Gobierno se celebró el 30 de junio de 1996 y el 1º de octubre de ese mismo año la Convención Estatuyente sancionó la primer Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un estatuto moderno y democrático donde quedaban consagradas diversas instancias de participación de la ciudadanía: la consulta popular, el referéndum, la revocatoria de mandato y el presupuesto participativo (previsto por el artículo 52 de dicha Constitución). Por otra parte, el Concejo Deliberante dejaría de desarrollar sus funciones recién el 10 de diciembre de 1997 y sería reemplazado por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El mayor grado de autonomía política que obtenía la Ciudad de Buenos Aires, al poder elegir sus autoridades mediante el voto y conformar un sistema institucional propio, se daba en un marco restrictivo. La sanción por parte del Congreso de la Nación de la Ley 24.588 (denominada usualmente *Ley Cafiero*), que garantizaba los intereses del Estado Nacional en la Ciudad, preveía que continuasen bajo la órbita federal la seguridad, la justicia ordinaria y los principales servicios públicos de carácter metropolitano. De este modo, el artículo 7º de la Ley determinaba que la Policía Federal conservaba su jurisdicción en la Ciudad, aunque seguía dependiendo del Poder Ejecutivo Nacional, y prohibía la creación de organismos de seguridad sin autorización del Poder Legislativo Nacional. En el artículo 8º se dejaba asentado que la Justicia Ordinaria continuaba a

cargo del Poder Judicial de la Nación, mientras que se le otorgaba a la Ciudad de Buenos Aires facultades de jurisdicción en materia de vecindad, contravención y faltas, lo contencioso-administrativo y tributaria locales. Finalmente, en el artículo 9º se planteaba que el Estado Nacional se reservaba la competencia y la fiscalización, en concurrencia con las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación fuera más allá del territorio de Ciudad de Buenos Aires.

En el plano jurídico la CABA no puede ser asimilada ni a un municipio, ni a una provincia, a pesar de compartir algunas de sus características. Desde la Reforma de la Constitucional Nacional de 1994 la Ciudad Autónoma, como señala Rosatti (2004), presenta un status único de “ciudad constitucional federada”. Esto supone un esquema organizativo que se conforma desde “el poder constituyente nacional y desde el poder constituyente local, sin intermediarios”. Por un lado, no es un municipio en la medida que envía tres senadores al Congreso Nacional (artículo 54), integra el organismo fiscal federal (según el artículo 75 inciso 2) y no puede ser objeto de intervención federal “directa” (sin aprobación del Congreso, conforme al artículo 75, inc. 31). Aunque tampoco puede ser encuadrada directamente como una provincia, más si se considera que no tiene aún a su cargo la policía<sup>63</sup> y la justicia, dado que esto supondría desconocer el origen histórico y jurídico que caracteriza a este tipo de distritos en el sistema constitucional argentino (preámbulo, artículos 13, 45 y 75, inciso 15).

El problema de la autonomía real de la Ciudad de Buenos Aires se pone de manifiesto entonces en los márgenes de acción concretos para gestionar una serie de cuestiones que hacen a su funcionamiento y que la superan desde una perspectiva metropolitana. En efecto, tal como se ha visto con anterioridad la CABA se vincula con una serie de municipios que la rodean y que pertenecen a otra jurisdicción, la Provincia de Buenos Aires, y que conforman el Área Metropolitana o, más ampliamente, la Región

---

<sup>63</sup> Recientemente se ha aprobado en el parlamento el traspaso de la policía del ámbito nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque todavía el mismo no se ha hecho efectivo.

Metropolitana de Buenos Aires. El otro actor institucional involucrado, que tiene a su cargo una serie de competencias y servicios esenciales de la aglomeración urbana, es el gobierno nacional. En la medida que este territorio metropolitano no existe formalmente como instancia unificada de gobierno, el despliegue funcional de la ciudad introduce tensiones en un esquema institucional que no establece figuras ni mecanismos claros de asignación de responsabilidades sobre ese espacio (Pírez, 1994 y 1999; Escolar y Pírez, 2003, 2000; Badía, 2005).

En este sentido, Lupis (2006:9) sostiene que la gestión de la Ciudad de Buenos Aires “se desenvuelve en un contexto político-institucional altamente complejo y cambiante, enmarcado en una nebulosa jurídica que limita su autonomía, y que señala en su agenda de cuestiones el entrecruzamiento permanente de aspectos que exceden sus facultades y dificultan el manejo de sus particularidades locales. Gobernar la ciudad significa, entonces, agudizar las capacidades para ejercer el dominio sobre una “zona gris” en la que confluyen, permanentemente, múltiples actores en juego que introducen fuertes tensiones en la lógica del proceso de toma de decisiones. Los dilemas que plantea la autonomía real de la ciudad se ven plasmados en ese ámbito opaco de indefiniciones político-institucionales, las que, paradójicamente, impiden poner “negro sobre blanco” al momento de dirimir las responsabilidades que específicamente le corresponden a la Ciudad, a la vez que terminan por limitar la capacidad de ejercer funciones exclusivas de la administración pública a través de mecanismos de representación del interés general, y de decidir sobre aspectos sustantivos que involucran el interés colectivo de los porteños”.

El proceso de autonomía plena de la Ciudad se plantea entonces como un tema pendiente. Su encauzamiento dependerá de cómo las partes involucradas (gobierno porteño y nacional, y también provincial) logren articular y encauzar política e institucionalmente los diversas cuestiones que

hacen al desarrollo de la ciudad real en términos metropolitanos, desde una perspectiva más amplia e integral. Esta tarea dista de ser sencilla y hasta el momento los avances han sido muy exigüos.

## ii. Análisis político-electoral, sistemas de partidos y gobernabilidad

Desde que la Ciudad de Buenos Aires logra su autonomía, distintos Jefes de Gobierno y fuerzas políticas se sucedieron en el poder durante la última década. En las primeras elecciones celebradas el 30 de agosto de 1996, la fórmula de la Unión Cívica Radical (UCR), integrada por Fernando De la Rúa y Enrique Olivera, se impuso con el 39,82 % de los votos (753.335 sufragios). En esta primera elección directa de Jefe de Gobierno no se había establecido aún el sistema electoral de la ciudad de Buenos Aires, puesto que en la misma fecha se nombraron a los convencionales estatuyentes. Posteriormente, se determinaría que tanto el Jefe de Gobierno como el Vicejefe de Gobierno serían elegidos en forma conjunta, en una misma fórmula. Para resultar electos en la primera vuelta electoral, la fórmula debería obtener más del 50% de los votos, con excepción de los votos en blanco y los nulos. Si ninguna de las fórmulas obtenía esa mayoría de los votos, debería convocarse a una segunda vuelta electoral (dentro de los treinta días a partir de la elección) entre las dos fórmulas más votadas. De la misma forma, la Legislatura se renovarían por mitades cada dos años, y sus diputados serían elegidos mediante el Método d'Hondt.

En 1997 la fuerza ganadora alcanzaría también la mayoría de diputados propios en la Legislatura (con 37 legisladores). Al ser electo como Presidente de la Nación, De la Rúa renunció a su cargo en diciembre de 1999 siendo reemplazado durante el resto del mandato por el Vicejefe de Gobierno, Enrique Olivera. En agosto de 2000, la fórmula Aníbal Ibarra-Cecilia Felgueras de la ALIANZA -coalición entre fuerzas del FREPASO y la UCR- se impuso con el 49,31% (884.883 votos), obteniendo el segundo lugar la fórmula Domingo Cavallo-Gustavo Béliz con el 33,20% (595.775 votos), del partido Encuentro por la Ciudad, quienes no se presentaron a la

segunda vuelta. El gobierno electo, ya no tendría mayoría propia en la Legislatura, y debería articular con otras fuerzas en un marco de redefinición de las opciones político-partidarias tradicionales.

Luego del proceso de crisis político-institucional que afectó al país hacia fines del 2001 y comienzos del 2002 por la salida de la Convertibilidad, y que tuvo a la Ciudad de Buenos Aires como uno de los escenarios centrales de la protesta, se desarrollaron elecciones en septiembre de 2003. En ellas, Ibarra logró la reelección, integrando con Jorge Telerman la fórmula del partido Fuerza Porteña (alianza que articulaba al alicaído FREPASO, sectores del peronismo y otras expresiones partidarias de centroizquierda), que se impuso en segunda vuelta con el 53,48% - 928.056 votos- a Mauricio Macri-Horacio Rodríguez Larreta por Compromiso por el Cambio (coalición de fuerzas de centroderecha) . Para ese entonces, en un contexto de fuerte cuestionamiento al sistema de democracia representativa, la Legislatura mostraba una fuerte fragmentación con al menos once bloques que habían obtenido alguna banca.

En noviembre de 2005, Ibarra fue suspendido de sus funciones por la Legislatura y se le inició juicio político por su responsabilidad en la tragedia del local bailable de “Cromañón” ocurrida en diciembre de 2004, que culminó con su destitución en marzo de 2006 y su reemplazo por el Vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman. Este proceso trajo aparejado un fuerte cimbronazo para la gobernabilidad de la ciudad y su crisis institucional quedó expresada en un escenario legislativo muy atomizado (dieciséis bloques), con mayoría de legisladores de Propuesta Republicana (PRO) -alianza liderada por Mauricio Macri- y seguido por el Frente para la Victoria (FPV) -partido oficialista en el poder a nivel nacional, compuesto por integrantes del Justicialismo porteño y también por diferentes partidos de centroizquierda- y Afirmación para una República de Iguales (ARI) -cuyo principal referente era Elisa Carrió-.

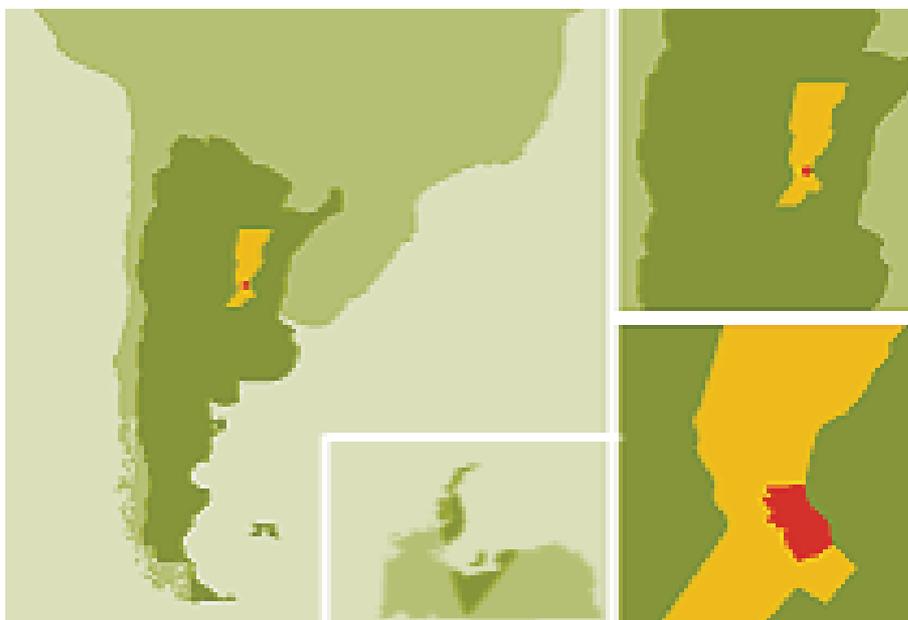
La Ciudad de Buenos Aires fue así expresión cabal de la crisis de representatividad de los partidos, la protesta social y la debilidad del sistema institucional para dar cauce a los problemas de gobernabilidad que se suscitaron con el juicio a su Jefe de Gobierno. Por un lado, a lo largo de la última década se evidenció claramente un proceso de transformación y cuestionamiento de los partidos como instancias de agregación de intereses. La fragmentación de las identidades políticas tradicionales junto a la ausencia de electorados cautivos constituyeron aspectos relevantes del cambio. Esta tendencia se potenció con la crisis de diciembre de 2001 que tuvo a la ciudad como uno de sus principales focos, y donde las jornadas del “que se vayan todos” expresaron el descontento con la calidad de la democracia y el sistema político-representativo. Por otro parte, la tragedia de Cromañón generó una fuerte tensión sobre las estructuras institucionales de gobierno y los actores políticos locales. El desarrollo del primer juicio político a la principal autoridad gubernamental, la fragilidad y atomización del sistema de partidos porteño, la falta de acciones estratégicas para encauzar los principales procesos urbanos, fueron algunos de los aspectos que influyeron en la gobernabilidad de la ciudad en ese período.

En este sentido, el proceso de consolidación institucional de la Ciudad Buenos Aires iniciado con su autonomía en 1996 mostró sus límites una década después. Las crisis más virulentas de 2001 y 2004 pusieron en jaque su institucionalidad, a la vez que plantearon la necesidad de nuevas formas de gobierno, gestión y toma de decisiones ante el escaso avance en temas claves para el desarrollo de la ciudad (la descentralización en Comunas, la concreción de metas de planificación a nivel urbano y de articulación con otros niveles gubernamentales en el plano metropolitano, el despliegue o profundización de mecanismos de participación ciudadana avalados en la Constitución de la Ciudad Autónoma, etc.). Estas cuestiones evidencian, por lo tanto, un escenario institucional abierto y cambiante donde se torna imprescindible generar estructuras más estables y democráticas que puedan dar cuenta de los principales desafíos de la ciudad.

## Rosario

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en el sur de la Provincia de Santa Fe, a la vera del Río Paraná. Es cabecera del Departamento homónimo y se sitúa a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. Presenta también una posición geográficamente estratégica en relación al MERCOSUR, gracias al tránsito fluvial y el transporte que se desarrolla a sus alrededores (Mapa 2).

**Mapa 2. Rosario en el contexto provincial y nacional**



Con una superficie de 178 km<sup>2</sup> y una población cercana al millón de personas<sup>64</sup>, la ciudad es el núcleo de un área metropolitana mayor integrada por dieciséis localidades más, cuya población asciende a alrededor de 1.200.000 habitantes (más de un tercio de población de toda la provincia y la tercer aglomeración urbana de la Argentina) (Mapa 3).

---

<sup>64</sup> Según los resultados del último Censo 2001, la población de la ciudad de Rosario era de 908.163 personas.

Mapa 3. Rosario y localidades aledañas



La ciudad ha tenido tradicionalmente una actividad social y productiva muy importante como resultado de su capacidad agroindustrial y portuaria. Es la principal metrópoli de una de las áreas agrícolas y productoras de alimentos más importantes del país, siendo centro comercial, de servicios y de una industria diversificada. Por otra parte, es un centro educativo, cultural, y recreativo relevante, puesto que cuenta con importantes circuitos arquitectónicos, bellos paseos, museos y bibliotecas e infraestructura turística. En este sentido y más allá del aspecto poblacional, la consideración de diversos indicadores a nivel económico y social, urbanístico y cultural, y de la gestión pública muestran a Rosario como la segunda urbe en importancia del país.

Desde su formación a mediados del siglo XVIII, Rosario se convertiría rápidamente en un poblado pujante. En ella por primer vez se enarbó la Bandera Argentina creada por Manuel Belgrano el 27 de febrero

de 1812 y en 1852 fue declarada ciudad, por iniciativa del general Urquiza, convirtiéndose en el principal puerto de la Confederación Argentina. Entre 1862 y 1873, la ciudad fue elegida como Capital Federal en cuatro oportunidades por el poder legislativo de ese entonces, pero los vetos ejercidos a las leyes por parte del poder ejecutivo nacional impidieron que esto se diera, dado las diferencias con el proyecto unitario de Buenos Aires. A finales del siglo XIX y las primeras décadas del S. XX, Rosario duplicó su población con el aporte de la inmigración europea. Con el despliegue de la industrialización sustitutiva de importaciones la ciudad recibió los beneficios de la nacionalización y diferentes subsidios para muchas ramas de actividad industrial. Este proceso de crecimiento y desarrollo posteriormente, estaría marcado por sucesivos vaivenes de tipo político e institucional que afectaron al país durante las décadas del '60 y '70. Un ejemplo de ello, fueron los movimientos de protesta, distintas manifestaciones y huelgas (1er y 2do. Rosariazo) realizadas en la ciudad, entre los meses de mayo y septiembre de 1969 contra la dictadura de Onganía. En 1976 sobrevendría la dictadura militar, que con sus políticas económicas afectaron muy duramente a este entramado industrial, y luego en 1983, el retorno a la democracia.

Hacia fines de los '80 y comienzos de este siglo la ciudad debió enfrentar duras crisis producto de los procesos de desindustrialización, privatizaciones y ajuste estructural, que dejaron elevadas tasas de desempleo y pobreza. En este marco, fue epicentro de los saqueos de 1989 que caracterizaron el proceso hiperinflacionario de la presidencia de Alfonsín y, junto con otras ciudades importantes, de la crisis de fines de 2001. En los últimos años, con la recuperación económica que siguió a la caída de la convertibilidad, la situación de Rosario ha mejorado. El crecimiento de las exportaciones agrícolas originó un aumento del consumo y de nuevas inversiones, generando mayores niveles de progreso económico, aunque persisten diversos problemas sociales de las décadas pasadas.

## i. Autonomía y aspectos jurídico-institucionales

Desde la reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994, las provincias deben garantizar la autonomía de los municipios. Sin embargo, la provincia de Santa Fe al igual que otras cuatro provincias argentinas, no reconoce aún la autonomía municipal plena. Esta cuestión ha afectado particularmente a Rosario en los últimos años por la necesidad de desplegar una serie de acciones estratégicas. Si la ciudad contara con esta facultad, hasta ahora negada por el gobierno provincial, podría tomar decisiones en distintas áreas. En el plano político tendría el derecho de definir su propia forma de gobierno: el número de concejales, su forma de elección, la revocatoria de mandatos y la consagración de la descentralización municipal. En el plano económico-financiero, con la autonomía Rosario podría crear, eliminar e incluso recaudar tributos que hoy llegan a las arcas provinciales y luego se coparticipan.

Esta intención aparece reflejada en una de las líneas de acción del Plan Estratégico de la ciudad, donde se sugiere que: “La autonomía local es el requisito indispensable para que la ciudad pueda poner en marcha sus proyectos. Es una condición institucional que se concreta en la idea de autogobierno local...Por lo tanto, se espera que la autonomía plena logre efectividad a partir de su incorporación en la Constitución de la Provincia. El logro de esta condición le permitiría a la ciudad desarrollar sus proyectos, evitando instancias burocráticas innecesarias y recuperando poder de decisión”.

Las posiciones jurídicas en relación a la autonomía están divididas respecto a si debe hacerse una reforma de la constitución de Santa Fe para incluir explícitamente la problemática de la autonomía municipal, o si por otra parte sería necesario una ley con trámite normal en la Legislatura provincial. En estos términos, se han presentado diversos proyectos para realizar una reforma constitucional, que le otorgue a Rosario el status de

Ciudad Autónoma con capacidad de organizar su gobierno independientemente, recaudar impuestos y dictar leyes en el ámbito local. Sin embargo, su implementación es una deuda pendiente por parte de las fuerzas políticas gobernantes en la provincia desde la última década.

## ii. Análisis político-electoral, sistemas de partidos y gobernabilidad

La ciudad de Rosario desde fines de 1989 ha tenido ininterrumpidamente una sucesión de gobiernos socialistas, aunque la Provincia ha estado gobernada por el Partido Justicialista desde el regreso a la democracia. En diciembre de 1995 Hermes Binner, del Partido Socialista Popular (PSP), fue elegido intendente por más del 54, 31% de los votos (266.293 sufragios) en una coalición de fuerzas, la Alianza Santafecina, conformada por la Unión Cívica Radical (UCR), el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Socialismo Popular. Binner fue reelegido también para un segundo mandato (1999-2003) con la Alianza Santafecina al obtener casi el 60% de los votos, 303.384 sufragios, frente al Partido Justicialista. Durante las gestiones de Binner, el ejecutivo local no tenía mayoría en el Concejo Municipal (cuerpo actualmente conformado por 22 concejales y que se renueva por mitades cada dos años), lo que obligó a desarrollar permanentes negociaciones con otras fuerzas para llevar a cabo las políticas proyectadas.

En el año 2003, en un escenario de post-crisis y reacomodamiento del sistema de partidos<sup>65</sup>, Miguel Lifschitz del Partido Socialista (PS) gana ajustadamente la intendencia con más del 32 % de los votos (159.694 sufragios) frente al Partido Justicialista (153.598 sufragios), con gran

---

<sup>65</sup> En 2002 el Partido Socialista Popular (PSP) se fusionó con el Partido Socialista Democrático (PSD), dando lugar a la refundación del Partido Socialista (PS). Su representación nacional es pequeña y en algunas oportunidades ha formado alianzas con otros partidos para enfrentar al Justicialismo. Por otra parte, en el 2003, el PS se presentó sólo a las elecciones a intendente de la ciudad y una cantidad importante de votos del radicalismo se dirigieron al ARI y a Recrear-PDP.

cantidad de votos en blanco. En esa etapa, el ejecutivo municipal logra mayoría en el Concejo con una composición dividida del siguiente modo: diez bancas para el bloque socialista, seis para el Frente para la Victoria-Justicialismo, dos para el bloque Intransigencia y Renovación Radical, dos para el ARI, una para la Unión Cívica Radical, y una para el Partido Progreso Social.

En Santa Fe, hasta hace muy poco tiempo, regía la denominada “Ley de Lemas”. Este sistema electoral evitaba las divisiones dentro de un partido determinado, puesto que suprimía las internas, y permitía que cada partido (lema) presentase varios candidatos al mismo puesto (sublemas). El ganador era aquel candidato que obtenía más votos del lema, aunque esto no suponía que fuera el postulante con más votos obtenidos en la elección. La “Ley de Lemas” (Ley N° 10.524) en la Provincia de Santa Fe fue establecida sobre la finalización del mandato del ex-Gobernador Víctor Félix Reviglio en 1991, con el objetivo electoral de asegurar el triunfo del candidato del Partido Justicialista (Carlos Alberto Reutemann) frente a las elecciones de ese mismo año. El predominio del Justicialismo y la aplicación de la ley de lemas en el plano provincial benefició marcadamente a los candidatos oficialistas. Precisamente, en la última elección a gobernador en el 2003 Hermes Binner (PS) obtuvo 600.249 votos y Jorge Obeid (PJ) 351.000 votos, y este último por pertenecer al lema más votado, fue elegido gobernador. Las críticas a este sistema, llevaron a que hacia fines de 2004 se derogara la ley de lemas en Santa Fe y se pudieran elegir candidatos a través de internas abiertas, simultáneas y obligatorias.

En este escenario, la gobernabilidad de la ciudad se fue consolidando a lo largo del tiempo. Frente a las principales restricciones en materia político-institucional planteadas por la Ley de Lemas, la falta de autonomía plena y las diferencias partidarias entre el gobierno local y el provincial y nacional, junto a los efectos de la crisis económica del 2001 y un

presupuesto limitado<sup>66</sup>, pudieron desarrollarse una serie de acciones importantes para mejorar el contexto urbano y social. Por un lado, se llevó a cabo un Plan Estratégico en el que en forma consensuada se definieron los ejes centrales de una visión de la ciudad y las prioridades de inversión futura. En segundo lugar, se hizo una convocatoria amplia a la ciudadanía para participar en diversos espacios de la gestión municipal, en especial la experiencia del Presupuesto Participativo y la formulación de planes urbanos por distrito en el marco de una tradición de cultura política más proclive al consenso que en otros lugares de Argentina. Se intentó también desarrollar un modelo de ciudad más incluyente y sostenible en base a intervenciones de calidad en los diferentes barrios (un sistema integrado de salud, diversas obras de infraestructura, la construcción de distintos Centros de Distrito, etc.). Finalmente, estas acciones fueron acompañadas con un afianzamiento de las capacidades institucionales existentes del municipio en términos de calificación del personal, disponibilidad de recursos materiales y de trabajo, desconcentración de las instancias de gobierno y una mejor prestación de los servicios brindados.

## **II. Principales políticas de articulación multiactoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario**

### **II.1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

#### **i. Plan Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

##### *Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos*

El proceso de planificación estratégica de la Ciudad de Buenos Aires tuvo distintos antecedentes en su desarrollo. Aunque ha habido diferentes experiencias históricas de planeamiento a lo largo del tiempo, es posible resaltar de manera reciente algunos hechos significativos. En 1993 se realizó un acuerdo entre el rectorado de la Universidad de Buenos Aires y la

---

<sup>66</sup> Para el año 2006 el Presupuesto Municipal de Rosario era de 582 millones de pesos.

Secretaría de la Función Pública del Gobierno local, a partir del cual se conformarían durante los años subsiguientes comisiones de trabajo entre diversas instituciones representativas de la ciudad con el objeto de elaborar propuestas y establecer en algún momento un Consejo de Planeamiento Estratégico. Estas actividades se combinaron con distintos foros y talleres barriales de priorización de necesidades que sirvieron para sensibilizar sobre la problemática. Se consideró también como modelo de análisis, por la disponibilidad de información e interés en la perspectiva, a la ciudad de Barcelona, que para el año 1992 y con motivo de los Juegos Olímpicos desarrolló su primer plan estratégico<sup>67</sup>.

Estas iniciativas sirvieron como punto de partida y sustento del proceso de gestación del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), que alcanzó rango constitucional en 1996. Precisamente, en su artículo 19 la Constitución de la Ciudad Autónoma establecía la conformación del COPE, un órgano consultivo y autónomo, compuesto por organizaciones del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos para formular recomendaciones y propuestas para Buenos Aires a través de Planes Estratégicos Consensuados. Sin embargo, el proceso sufriría distintos retrasos en su implementación y sería necesario avanzar en el proceso de institucionalización con otros instrumentos normativos. Por este motivo, en diciembre de 1999 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 310 que reglamentaba el artículo 19 de la Constitución. Pero es con el decreto 1213/2000 que se termina creando la Coordinación del Plan Estratégico del Gobierno de la Ciudad. La convocatoria a las organizaciones se formalizó en junio de 2001 con el Decreto 823, que creaba un registro de instituciones y cuya apertura oficial

---

<sup>67</sup> Este plan, que ha tenido distintas versiones hasta la actualidad, se basó en una metodología de planificación participativa, con eje en una dinámica de diálogo y concertación social más que en los aspectos formales del plan, lo cual redundó en impactos positivos para el desarrollo de la ciudad.

sería anunciada en la Asamblea de diciembre del mismo año. Esto se daba precisamente en una coyuntura convulsionada del país que haría eclosión con la salida del gobierno de la Alianza.

A partir de estos antecedentes, la conformación y puesta en práctica del Plan Estratégico para Buenos Aires coincidió con la crisis del período 2001-2002 y la necesidad de enfrentar los desafíos de tipo político, social y económico que la ciudad tenía. En este sentido, se planteaba la importancia de generar un proyecto más integral en base a la construcción de consenso y donde el gobierno local debía cumplir un papel destacado en la convocatoria del proceso. La idea general era establecer una visión compartida entre los distintos actores de la sociedad civil y las políticas desarrolladas por el Estado. El plan conformaría entonces un marco de referencia, con el objeto de guiar las políticas públicas más allá del gobierno de turno (CoPE, 2002).

Desde un punto de vista institucional, el Consejo de Planeamiento Estratégico se presentaba como una instancia de tipo multisectorial, compuesta por actores representativos de la ciudad que participan en forma honoraria. Contaba, entre sus funciones, con iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley, solicitar dictámenes, estudios e investigaciones a las oficinas del gobierno para el cumplimiento de sus objetivos, elaborar su propuesta de ante-proyecto de presupuesto y coordinar la evaluación y el seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos consensuados.

Los órganos que componen en la actualidad el COPE son: una Presidencia (ejercida por el Jefe de Gobierno), unas Vicepresidencias (elegidas por el Jefe de Gobierno a propuesta de la Asamblea General), una Asamblea General (conformada por organizaciones intermedias de la Ciudad de Buenos Aires y representantes de los partidos políticos), un Comité Ejecutivo (designado por la Asamblea e integrado por 25 miembros), un Director Ejecutivo (designado por el Comité Ejecutivo), un Director de Enlace (elegido por el Presidente del Consejo, con un rol

articulador entre las distintas áreas de gobierno) y un Comité Asesor Académico (integrado por diversos profesionales con reconocida trayectoria propuestos por el Comité Académico con acuerdo de la Asamblea). La Oficina de Coordinación del Plan Estratégico, como organismo de enlace entre el Gobierno y el CoPE, lleva adelante las siguientes tareas: brindar asesoramiento técnico al Consejo con información y documentos de análisis, dar cooperación técnica a aquellas áreas de gobierno que solicitasen su colaboración y asesorar al Jefe de Gobierno e informar a la Legislatura de la Ciudad de los avances del Plan. Este organismo es dependiente actualmente de la Jefatura de Gobierno y nombra al Coordinador (CoPE, 2004 y 2005).

En el Plan Estratégico de Buenos Aires la participación es abierta y a través de instituciones que tengan estrictamente como radio de actuación al conjunto de la ciudad. De este modo, no existe participación directa de los ciudadanos individualmente, sino en representación de alguna de las organizaciones que integran el Plan<sup>68</sup>. En este contexto, las organizaciones participantes analizan los distintos proyectos que tienen por objeto mejorar el funcionamiento de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. Una vez que son aprobados por el Consejo, se elevan a la Legislatura como recomendaciones de políticas públicas para su sanción como leyes.

La Asamblea General se reúne 2 veces al año y es el órgano máximo del Plan. Esta compuesta por todas las organizaciones miembros y se organiza en ocho sectores: "Trabajo", "Producción", "Religión", "Cultura", "Educación", "Partidos Políticos", "ONG's" y "Otras Instituciones". La Asamblea General elige también a sus representantes en el Comité Ejecutivo, que se reúne mensualmente. Esta elección se efectúa por sector (sindical, empresarial, social, etc.) y cada uno designa a sus representantes en el Comité Ejecutivo. Por otro lado, en lo que hace al funcionamiento del Plan Estratégico, el CoPE cuenta con recursos materiales y humanos

---

<sup>68</sup> Esta modalidad de participación vía representantes contrasta con formas de participación más abiertas y espontáneas, como por ejemplo las asambleas autoconvocadas, que imperaban en ese momento en la ciudad.

acotados. En la Dirección Ejecutiva, hay un pequeño grupo de especialistas (entre cuatro y cinco personas) que asesoran sobre distintos temas. Esto se combina con la Coordinación del Plan, dependiente en la actualidad de Jefatura de Gabinete, que concentra la mayor parte de los recursos disponibles. Esta situación obliga, por lo tanto, a trabajar en conjunto de modo de articular esfuerzos y prioridades entre las distintas áreas.

*Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso*

A partir de la reglamentación de la ley, se realizaron distintas actividades de sensibilización y organización tendientes a facilitar el proceso de constitución del Consejo. En una primera etapa, se procedió a elaborar documentos y estudios, compilar información, comparar las experiencias de otras ciudades y realizar distintos encuentros y reuniones. Entre junio y diciembre de 2001 se desarrollaron entrevistas a alrededor de un centenar de instituciones de la Ciudad con el objeto de hacerlas parte del proceso y favorecer el acceso a la información, a través de la creación del sitio web ([www.buenosaires2010.org.ar](http://www.buenosaires2010.org.ar)). De la misma forma, se efectuaron dos talleres de trabajo para examinar los presupuestos del plan y sus principales dimensiones. Entre diciembre de 2001 y julio de 2002, pleno período de la crisis y movilización de ahorristas, piqueteros y assembleístas, se hizo una apertura del Registro para la Asamblea Constitutiva del CoPE y se publicó el marco de la convocatoria en los diarios.

Con motivo de favorecer la constitución del Consejo se realizaron reuniones con cada una de las organizaciones y sus miembros clave para identificar prioridades, problemas críticos y líneas estratégicas de acción con el aval de Naciones Unidas. Se trabajó también por sector y área temática y se generaron instancias de discusión en los consejos consultivos barriales, foros de debate (por internet y presenciales) y talleres internos del Gobierno para hacer más amplia la convocatoria. En la práctica, esto evidenciaba el despliegue de dos conjuntos de la sociedad civil desconectados, uno más

institucional que participaba en el marco de este espacio convocado por el gobierno porteño y otro más emergente constituido por las asambleas autoconvocadas que operaba por fuera de las estructuras representativas formales. Luego del desarrollo de dos jornadas preparatorias que contaron con 130 organizaciones inscriptas, la Asamblea General se realizó hacia fines del mes de septiembre de 2002. Se conformó así el Consejo de Planeamiento Estratégico con la presencia y apoyo del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y se definió la constitución del Comité Ejecutivo. Sin embargo, el apoyo político dado al Plan por parte de las autoridades en esta etapa con el tiempo iría mermando dado la falta de voluntad de las autoridades por profundizar en los ejes estratégicos acordados.

Desde la conformación del CoPE en septiembre del año 2002 el Comité Ejecutivo comenzó a reunirse mensualmente, con el objetivo de supervisar la dinámica de trabajo de las comisiones y sus grupos que se juntaban cada quince días. Estas comisiones fueron en sus inicios la institucional, social, física y económica (posteriormente se agregarían por su importancia la dimensión metropolitana y el grupo de trabajo sobre género). Sin embargo, se presentaban dificultades para involucrar a los diferentes actores públicos y privados por problemas en la constitución del espacio. En efecto, distintos funcionarios de las áreas de gobierno no participaban activamente y algunos sectores sociales (grupos más vulnerables, actores medios movilizados) no estaban suficientemente representados.

Hacia mediados del año 2003, el Consejo de Planeamiento Estratégico elaboró su reglamento interno y a través de su Comité Ejecutivo y las comisiones temáticas por dimensión se profundizaron los diagnósticos y visiones propuestas. Al análisis del contexto, tendencias y escenarios posibles en cada una de las comisiones se reelaboraron las visiones sectoriales y se llegó a una visión general de la ciudad consensuada por los actores participantes que de una u otra forma, como sosteníamos

anteriormente, no involucraba a diversas porciones de la sociedad en un marco de fuerte fragmentación y polarización. Al mismo tiempo, con el objeto de avanzar en los lineamientos estratégicos y sus respectivas acciones e indicadores, se conformaron subcomisiones para trabajar cuestiones más específicas. Es importante subrayar también, que la dinámica del proceso permitió incorporar algunos temas omitidos en las jornadas precedentes (por ejemplo, cultura) y ajustar las evaluaciones correspondientes (CoPE, 2003).

En este escenario, la opinión de los actores sociales participantes respecto al COPE destacaba la importancia que este espacio de articulación tenía como ámbito de deliberaciones entre el Estado y la sociedad civil en la determinación de un modelo de ciudad a futuro. Algunos de los entrevistados de las organizaciones involucradas afirmaban lo siguiente: *“El Plan Estratégico de Buenos Aires se presenta como una instancia para pensar la ciudad a largo plazo y definir colectivamente prioridades y soluciones”*<sup>69</sup> o *“es un espacio que basado en la participación y el consenso de los distintos actores sociales, económico y políticos de la ciudad para establecer metas y acciones a futuro”*<sup>70</sup>. Esta postura era coincidente también con los argumentos vertidos por funcionarios y técnicos del gobierno: *“El Plan permite la construcción de una visión integral de la ciudad, expresa el consenso de todos los actores”*<sup>71</sup>; *“se le brinda a la ciudadanía un espacio activo de participación y a las distintas áreas de gobierno, una guía para la acción”*<sup>72</sup>. Los principales argumentos para participar eran variados, desde motivaciones político-institucionales y de índole personal hasta planteos vinculados con la posibilidad de generar relaciones interorganizacionales u obtener el reconocimiento de los pares.

---

<sup>69</sup> Entrevista a L.M. representante de una asociación civil, Bs. As., septiembre de 2003.

<sup>70</sup> Entrevista a H.T. representante de una cámara empresaria, Bs. As., septiembre de 2003.

<sup>71</sup> Entrevista a M.C. colaborador técnico, Bs. As., octubre de 2003.

<sup>72</sup> Entrevista a J.A.M. funcionario gubernamental, Bs. As., octubre de 2003.

En enero del 2004, se produjo un cambio en la Coordinación del Plan (designación de un nuevo coordinador) y el área dejó de estar en la órbita de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana para integrar la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad con rango de subsecretaría. Se podría pensar que la medida estuvo vinculada a buscar un mayor control sobre las decisiones generadas en este ámbito. En ese marco, se iniciaron las actividades de las dimensiones y los grupos y se estableció una metodología que tuvo como objetivo reformular las áreas críticas, lineamientos y acciones aprobadas por las anteriores asambleas de modo de producir un texto más comunicable. Al mismo tiempo, muchas de las reuniones mensuales del Comité Ejecutivo contaron con la presencia de Secretarios de Gobierno. Se continuó con el trabajo que se venía realizando y hacia mediados de ese año, se definieron diversos ejes estratégicos integrales, lineamientos generales y áreas críticas por dimensión y acciones tipo a ser emprendidas.

Los cinco ejes elegidos fueron los siguientes: *i) Buenos Aires, ciudad autónoma, descentralizada, democrática, participativa, equilibrada y solidaria; ii) Buenos Aires, Estado activo y eficiente, con salud, educación, justicia y seguridad para toda la comunidad; iii) Buenos Aires, una economía equitativa y de pleno empleo, competitiva, innovadora y sustentable, con eficiencia y calidad ambiental; iv) Buenos Aires, hábitat de excelencia, para el desarrollo humano, la cultura, la protección patrimonial, la recreación y el turismo; y v) Buenos Aires, ciudad impulsora de una Región Metropolitana, a su vez, integrada al país, al MERCOSUR y al mundo.* Por otra parte, las áreas críticas incluían lineamientos generales y acciones tipo para cada una de las dimensiones: Dimensión Institucional (Autonomía-Participación Ciudadana- Diseño Institucional); Dimensión Física (Hábitat-Calidad Ambiental y Espacio Público- Planeamiento Urbano y Grandes Proyectos-Gestión del Transporte y de su Infraestructura); Dimensión Económica (Tejido productivo - Innovación Tecnológica, Ventajas Competitivas y Desarrollo Económico territorialmente equilibrado- Ordenamiento y Control de las Actividades Económicas);

Dimensión Social (Salud- Educación - Políticas Sociales-Cultura); y Dimensión Metropolitana (Planificación, Coordinación y Gestión interjurisdiccional en la Región Metropolitana Buenos Aires).

Hacia fines de ese mismo año, luego de dos años de trabajo y con la adhesión de 165 organizaciones porteñas, el documento fue aprobado en la Asamblea General el *Plan Estratégico Buenos Aires 2010*. Estas instituciones eran muy heterogéneas (asociaciones civiles y fundaciones muy variadas –recreativas, culturales, educativas, etc.-, cámaras empresarias y comerciales, consejos profesiones, partidos políticos, universidades y sindicatos), con mayor grado de representación e intervención unas que otras y donde se apreciaba la falta de participación de los sectores sociales más postergados. Se conformó así, luego de realizadas diversas reformulaciones, una visión consensuada de ciudad: “En el 2010 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será una democracia participativa que, con equidad y respeto por la diversidad, garantice la calidad de sus habitantes. Integrada al área metropolitana, al país, a la región y al mundo, afianzará su pasado y se proyectará al futuro como una urbe multicultural. Sustentada en el trabajo, la creatividad y el desarrollo productivo será una ciudad construida por y para la gente”.

El documento del Plan Estratégico incluía un diagnóstico del estado actual de la Ciudad. Entre otras falencias, se destacaba la carencia de autonomía plena para desarrollar políticas propias de justicia y seguridad, profundos desequilibrios físicoestructurales y de índole socioeconómica entre el norte y sur, marcadas deficiencias en cantidad y calidad habitacional, inconvenientes en los indicadores de calidad ambiental, desajuste entre el crecimiento económico y la creación de empleo, tendencia hacia la desindustrialización del sistema productivo, importantes niveles de falta de escolarización de jóvenes entre 13 y 17 años, gran disparidad en la distribución geográfica de las escuelas, problemas respecto a la demanda futura del sistema de salud público y su descentralización, ausencia de una

visión consolidada para la planificación de las políticas culturales y falta de una estrategia institucional compartida en relación al territorio metropolitano.

En estos términos, las principales prioridades establecidas fueron las siguientes:

- Política de transición para el traspaso total de competencias autónomas a la Ciudad. Plan Integral de Seguridad.
- Profesionalización y control de la futura Policía Porteña.
- Descentralización de la Justicia y nueva Justicia Vecinal.
- Ley de Comunas.
- Sanción de un sistema electoral mixto, en el que una parte de los diputados sea elegida por distritos uninominales y la otra por listas partidarias. Implementación del voto electrónico.
- Extensión y modernización de la red de subterráneos. Construcción de las líneas F (Barracas, Constitución, Recoleta y Palermo); G (Retiro, Caballito, Villa del Parque y Agronomía), e I (Parque Chacabuco, Villa Crespo, Palermo, Retiro y Núñez. Finalización de la línea H (Retiro-Plaza Miserere).
- Nuevo fondo para vivienda.
- Conformación de un Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles para su uso.
- Transformación de las villas de emergencia en barrios.
- Programa integral de gestión de residuos y plan hidráulico a nivel metropolitano.
- Creación de un programa sistemático de control ambiental.
- Proyecto de ley sobre evaluaciones ambientales para grandes emprendimientos urbanos.
- Actualización de normativas sobre contaminación.

- Políticas de gestión participativa de los espacios verdes tendientes a su preservación, incremento y equidad.
- Simplificación de los trámites de habilitaciones.
- Programas de asistencia para la exportación.
- Programas integrales orientados a incrementar la empleabilidad de los desocupados.
- Mejoras en el diseño y ejecución de las políticas de gasto.
- Creación de un sistema de salud metropolitano.
- Mejora en la distribución geográfica de las escuelas.
- Gabinete social para articular políticas de salud, educación, desarrollo social y cultura.
- Diseño de estrategias comunes con el conurbano para la prevención del delito.
- Creación de un Foro Metropolitano de Planes Estratégicos.
- Generación de estadísticas segmentadas por sexo.

En el año 2005, el CoPE buscó pasar de las ideas generales formuladas en el Plan Estratégico a propuestas concretas para la Ciudad. En esta etapa de elaboración de proyectos cada dimensión escogió un grupo de iniciativas para trabajar en forma puntual, considerando su relevancia estratégica, el nivel de visibilidad de la temática y el grado de consenso alcanzado con los distintos actores involucrados. De esta manera, las comisiones que conformaban los "grupos de trabajo" organizados en forma temática empezaron a concentrarse sobre algunos proyectos específicos. En este proceso se acordó tratar algunos temas prioritarios para la ciudad en el año 2006, como la modificación del Código de Planeamiento Urbano y la ley de uso del suelo.

Varios proyectos se canalizaron también mediante el instrumento de la iniciativa legislativa. En primer lugar, los Centros Comerciales a Cielo Abierto como instancia para potenciar el dinamismo y la identidad comercial de cada barrio. En segundo término, se planteó la obligatoriedad de las votaciones nominales en la Legislatura, como herramienta para favorecer la transparencia y el vínculo con los representantes, cuya reforma fue aprobada por este organismo. En último lugar, se presentó una iniciativa titulada "Buenos Aires: Ciudad Productiva" con la finalidad de estimular la producción y el empleo como estrategia de desarrollo urbano, planteándose una reformulación del cuadro de usos del suelo estipulado en el Código de Planeamiento Urbano, de modo de hacer factible la expansión y modernización tecnológica del parque productivo localizado en la Ciudad. Esta última iniciativa concentró un fuerte apoyo y con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre esta temática, se organizó una actividad de debate en la que participaron más de 400 personas, entre ellos legisladores, secretarios de los gabinetes de la Ciudad y la Nación y empresarios, en su mayoría PyMES (CoPE, 2005).

Sin embargo, se planteaban problemas vinculados con la falta de representación de algunos sectores. Precisamente, uno de los entrevistados destacaba: *"No hay instituciones, por ejemplo, que representen a la cultura o a los sectores más excluidos. Además, sólo pueden participar organizaciones que desarrollen su actividad en toda la Ciudad y eso es limitativo"*<sup>73</sup>. En efecto, al interior del COPE diversos actores sociales (por ej. inmigrantes indocumentados, cartoneros, habitantes de villas) no tenían una representación clara. Esto llevaba a que temas tales como la pobreza y la exclusión aparecieran en la agenda de debate fundamentalmente a través de los representantes estatales, puesto que en general las instituciones participantes bregaban por intereses y problemáticas asociadas con los sectores incluidos<sup>74</sup>. La imposibilidad en la propia legislación de este Consejo para incorporar organizaciones sociales que por lo general actuaban

---

<sup>73</sup> Entrevista a H.B. miembro de un partido político de la ciudad, Bs. As., julio de 2005.

<sup>74</sup> Un análisis pormenorizado de esta temática puede verse en González Andrada (2006).

a nivel territorial y barrial, se presentaba como un factor marcadamente restrictivo para que estos grupos pudieran participar.

El vínculo con las áreas de gobierno, tanto para obtener información técnica como para articular las propuestas del Consejo, se fue fortaleciendo durante ese período. Uno de los funcionarios gubernamentales afirmaba al respecto que: *“a las áreas de gobierno les conviene adecuar sus políticas al plan, porque van a poder implementarlas con mayor facilidad. Este marco estratégico da previsibilidad y fortalece las acciones a desarrollar”*<sup>75</sup>. En estos términos, las reuniones del Comité Ejecutivo contaron con la participación de los Secretarios de Seguridad, de Descentralización y Participación Ciudadana, de Salud, de Cultura, de Infraestructura y Planeamiento y de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable donde se discutieron las acciones de sus áreas. Se desarrollaron encuentros también con el Presidente del Banco Ciudad, el Presidente de la Corporación del Sur, el Presidente de la Corporación Puerto Madero, el Vicepresidente 1º de la Legislatura y la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Este trabajo contó con la participación en forma periódica de técnicos del Gobierno de la Ciudad y la Legislatura en los distintos grupos de trabajo del Plan. Entre otros organismos, intervinieron en las reuniones miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor de la Nación, del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), de la Subsecretaría de Justicia y Trabajo de la Ciudad, del Instituto de la Vivienda, del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) y de Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se estipulaba también como algo positivo que el Plan Estratégico de la Ciudad ocupara la Presidencia del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), en tanto instancia de intercambio de experiencias y perspectivas acerca de la planificación estratégica participativa.

---

<sup>75</sup> Entrevista a P.S. funcionario de la ciudad, Bs. As., agosto de 2005.

A finales de ese año la salida del Jefe de Gobierno (Ibarra) y su posterior destitución, llevaron a un escenario de fuerte crisis institucional en la Ciudad. En el medio de la transición de autoridades, hubo un período en el que el Consejo quedó acéfalo en su presidencia. Esto se combinaba con la poca influencia que este organismo había tenido para influir en el despliegue de políticas estratégicas para la ciudad. Más adelante, si bien el CoPE continuó con sus tareas consultivas y de desarrollo de propuestas los problemas de articulación con el nuevo gobierno se hicieron más evidentes. Precisamente, se advertía con preocupación que las decisiones sobre las grandes políticas sectoriales, la infraestructura de la ciudad, proyectos tales como el proceso de transición a las Comunas, la articulación de la ciudad con la formulación de un plan estratégico metropolitano que incluyera a la provincia de Buenos Aires, no estaban teniendo en consideración plenamente las propuestas del Consejo<sup>76</sup>.

#### *Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares*

El proceso de planificación estratégica de Buenos Aires ha mostrado distintos resultados a lo largo del tiempo. Su desarrollo ha sido positivo en términos de poner en funcionamiento una de las instituciones de la Ciudad Autónoma contempladas en su Constitución. La convocatoria abierta a distintas organizaciones importantes de la sociedad civil, la dinámica del Consejo que se fue fortaleciendo en base a la construcción de consenso interno y el trabajo en las Asambleas con diversas áreas gubernamentales desde roles consultivos, constituyeron elementos destacables del proceso. Un análisis más detallado nos muestra que desde septiembre de 2002 hasta el mismo mes del 2006 el número de instituciones se ha venido incrementando paulatinamente (de 130 se pasó a 178 participantes), consolidándose en el tiempo una masa crítica importante de entidades involucradas, además de un conjunto vasto de actividades y aprendizajes acumulados (desde julio de 2002 hasta noviembre de 2005 se desarrollaron

---

<sup>76</sup> Estos argumentos aparecen expresados en la carta enviada por el CoPE al Jefe de Gobierno Jorge Telerman el 7 de septiembre de 2006.

328 reuniones en las distintas áreas temáticas, con una asistencia total de 2338 personas y la implementación de 76 acciones de las 134 propuestas en el *Plan Estratégico Buenos Aires 2010*<sup>77</sup>). Es importante, aclarar no obstante, que diversos sectores sociales de la ciudad, los más postergados fundamentalmente, no han tenido una representación palpable en esta instancia institucional.

En estos términos, si bien ha habido logros positivos al interior del CoPE, indudablemente este mecanismo no ha podido constituirse como guía para la acción de gobierno. A diferencia de otras ciudades, donde los planes estratégicos fueron asimilados por las máximas autoridades para favorecer el ordenamiento de los procesos urbanos, en Buenos Aires tuvo un apoyo político parcial. La necesidad de generar niveles de gobernabilidad aceptables en el período de crisis del 2001 al 2002, llevaron a instrumentar este tipo de herramienta luego de varios años de retraso en su implementación. El aval gubernamental en sus inicios, continuó a lo largo del proceso aunque en forma intermitente y variable según el área y la temática propuesta. Esta tendencia se acentuó aún más con la crisis institucional y el cambio de autoridades a comienzos del 2006. En este sentido, la tensión entre la lógica político-gubernamental (basada en el control de los procesos y decisiones de tipo centralizadas) y la lógica más amplia del Consejo del Plan (centrada en un trabajo consensuado de instituciones consolidadas de la sociedad civil en el desarrollo de diferentes recomendaciones y acciones para la ciudad) se hizo manifiesta y dejó entrever un nivel de articulación frágil entre los actores estatales y sociales.

Por todo lo ya mencionado, el Plan Estratégico no ha tenido la capacidad de incidir en procesos claves, como la puesta en marcha de las

---

<sup>77</sup> Según el CoPE (2005) la mayor cantidad de acciones implementadas por área temática se concentraban en la dimensión económica (31%), la física (25%) y la social (21%). Los valores menores se encontraban en la dimensión metropolitana (5%), cuestiones de género (5%) y la dimensión institucional (13%).

Comunas o la sanción de un Plan Urbano Ambiental<sup>78</sup> que es demandado por la Constitución de la CABA para ordenar las tendencias de este tipo de urbes. A estas temáticas, se le agregan cuestiones importantes también como afrontar la problemática metropolitana y las diferencias entre el norte y el sur de la ciudad, fortalecer las actividades productivas y mejorar el proceso de habilitaciones de locales, conformar una estrategia general de viviendas y articular políticas de salud, educación, desarrollo social y cultura. La falta de un direccionamiento claro de las autoridades para este encaminar este tipo de procesos y el carácter consultivo (no vinculante) respecto a las recomendaciones acordadas en el marco del Plan Estratégico fueron aspectos problemáticos de su desarrollo.

En estos términos, el CoPE tiene como desafío central a futuro ver hasta donde avanza en su institucionalización y en que medida, a partir de las recomendaciones estratégicas aprobadas, es capaz de influir en el debate público y colaborar en la construcción de políticas de Estado desde una mirada integral. Un elemento fundamental para esto se logre se vincula con poder obtener un apoyo sostenido de las autoridades de gobierno y una buena articulación, no sólo con el Ejecutivo y sus distintas áreas, sino también con la Legislatura de la Ciudad. Por otra parte, el CoPE debe seguir afianzando en su interior el grupo de organizaciones participantes, sin perjuicio de seguir ampliando su número. Sin embargo, la ley sólo contempla a las instituciones que actúan en toda la ciudad, con lo que las entidades barriales no pueden participar en este espacio<sup>79</sup>. Del mismo modo, se plantea la importancia de consolidar un equipo técnico a lo largo del tiempo y poder constituir el Consejo Académico Asesor que estaba previsto en la ley.

---

<sup>78</sup> Este instrumento no se había podido conformar hasta ese momento por diversos motivos, entre los que se destacaban la especulación de grupos inmobiliarios e intereses de actores asociados.

<sup>79</sup> En los hechos prácticos, su ámbito posible de participación se circunscribe a las futuras Comunas. Esto muestra el carácter restrictivo que adquieren este tipo de espacios de articulación con eje en los actores institucionales más consolidados de la ciudad.

## **ii. Descentralización**

### *Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos*

La descentralización política aparece como un tema relevante de la agenda pública de la Ciudad de Buenos Aires cuando ésta alcanza su autonomía institucional. Sin embargo, es importante destacar una serie de antecedentes previos dirigidos a mejorar la gestión de la ciudad y permitir la participación de los vecinos. La referencia más remota sobre esta temática es la Ley Orgánica de la Municipalidad establecida en 1876, donde se estipulaba que la Ciudad de Buenos Aires conformaría un Distrito Municipal con una administración a cargo de un Consejo Central y 18 Consejos Parroquiales. A pesar de los postulados planteados, esta legislación en la práctica no se terminó aplicando. Un siglo después aparecerían dos instancias para mejorar el funcionamiento municipal y estimular la participación vecinal, según el régimen fuera dictatorial o democrático. En el primero de los casos, serían las Juntas Vecinales y, en segundo, los Consejos Vecinales.

Las Juntas Representativas Vecinales fueron instauradas en 1969 - Decreto N° 780/69 Boletín Municipal 13.493-y empezaron a funcionar al año siguiente, organizándose una por barrio y con la participación de distintas instituciones (asociaciones de fomento y de profesionales, parroquias, centro comerciales y vecinales). Su desarrollo se dio hasta que se convocaron a elecciones en 1973. Con la vuelta a la democracia, se conformarían los Consejos Vecinales como instancias participativas y consultivas (ley 19.987/72). En total serían catorce Consejos Vecinales, surgidos del agrupamiento de veintiocho secciones electorales. Los Consejos tenían personal administrativo y un Secretario y las funciones que les otorgaba la Ley se vinculaban fundamentalmente con asesorar y

controlar los servicios y obras en su zona y promover la participación ciudadana.

En 1976 con el gobierno militar, el mecanismo de las Juntas volvería a utilizarse. Su despliegue se daría con una Junta por barrio y la participación de distintas entidades de bien público inscriptas en ellas. De este modo, llegaron a funcionar alrededor de veinte entidades por Junta y el vínculo con el municipio se desarrolló por intermedio de la Secretaría de Gobierno y el Departamento de Juntas. Sin embargo, el funcionamiento de estas Juntas chocó con la centralidad del gobierno de facto. Las demandas que llegaban al Departamento de Juntas no se extendían al resto de la estructura municipal y, al mismo tiempo, los funcionarios centrales no tenían claridad respecto a las soluciones que podían ofrecerse en el barrio. Por otro lado, el accionar férreo del Ejecutivo municipal en temas tales como la expropiación de casas para hacer autopistas y la confección del presupuesto de la ciudad llevó a que las Juntas tuvieran un papel bastante secundario como ámbitos para promover el involucramiento de los vecinos y la discusión de ideas.

A partir de 1984, los Consejos Vecinales conformarían nuevamente el espacio de articulación entre el barrio y el Municipio. Se estableció así una Subsecretaría de Consejos Vecinales que buscó planificar desde un punto vista técnico acciones tendientes a resolver algunas demandas territoriales. En estos términos, se hizo un diagnóstico de las organizaciones intermedias para vincularlas al accionar de los Consejos Vecinales. Esta Subsecretaría, se convirtió posteriormente en una Dirección de Relaciones con la Comunidad aunque no pudo avanzar en la articulación con los Consejos ante su mal funcionamiento. En 1985, se creó la Subsecretaría de Gestión Democrática que buscaría otro tipo de vinculación entre el municipio y la comunidad ante el descrédito de los Consejos Vecinales. Sin embargo, la convocatoria a la participación que se generó a través de los llamados “Cabildos Abiertos” no incidió sobre la gestión interna municipal.

En ese mismo año, comenzó a operar el Consejo Deliberante y se presentó un proyecto sobre descentralización que buscaba promover la creación de Centros Municipales en los barrios, de modo que pudiesen operar el Consejo Vecinal, el Registro Civil, el juzgado de faltas y la sucursal del Banco Ciudad (GCABA, 2006). Estos intentos al final no terminarían de cristalizarse.

Entre 1987 y 1988, se establecieron los Servicios Sociales Zonales tomando como en consideración las zonas de los 14 Consejos Vecinales. En estos términos, en 1991 se avanzó en la transferencia a los Consejos Vecinales de funciones que, hasta ese entonces, se desarrollaban en el nivel central de la ciudad. Se generaron bocas de atención para que los vecinos en los barrios pudiesen iniciar trámites a nivel de rentas, registro civil, catastro, infracciones de tránsito, inspección general y reclamos de mantenimiento urbano. Al mismo tiempo, se estableció la necesidad de avanzar de manera gradual en la desconcentración de otros servicios, como ser vacantes escolares, reservas de turnos hospitalarios, entradas al teatro y trámites de cementerios. El diagnóstico esgrimido para progresar en esta línea era que si bien no había una demanda manifiesta de la población para que se implementara la descentralización, tal como se había dado en los municipios europeos, sí existían cuestionamientos -de acuerdo a los documentos de las propias dependencias oficiales- respecto al funcionamiento lento e ineficaz del aparato municipal.. La experiencia de Barcelona aparecía entonces como el modelo a considerar. De la misma forma, los niveles de politización imperantes en esos años junto al malestar de la sociedad respecto a la operatoria centralizada de la administración pública de la ciudad habilitaban la discusión sobre el rumbo de estos procesos<sup>80</sup>.

El reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, permitió que dos años después de reunirse la Convención Estatuyente se sancionara la

---

<sup>80</sup> Para un análisis conceptual de la problemática ver el punto 1.2.4.

Constitución de la Ciudad y a su interior se incluyera un conjunto de artículos destinados a regular el proceso de descentralización político y administrativo bajo el Título Sexto “Comunas” (artículos 127 a 131). De este modo, la Constitución de la Ciudad determinó que la elección de autoridades de las Comunas debía darse en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años, contados desde la sanción de la misma - octubre de 2001- y que el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires podía adoptar medidas que facilitasen la participación social y comunitaria.

A partir del Decreto N° 13/1996 del Gobierno de la Ciudad se delegó al Vicejefe de Gobierno la elaboración del Plan de la Ciudad y de un Programa de Descentralización Administrativa. En consecuencia, se creó mediante el Decreto N° 213/1996 la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, que tuvo a su cargo la organización de los dieciséis Centros de Gestión y Participación (CGP), en tanto instancias de desconcentración administrativa y paso previo de lo que después deberían ser las Comunas. El fundamento para el desarrollo de estos centros era aproximar las reparticiones públicas a los ciudadanos, de manera de simplificar la gestión de sus trámites y hacer más eficiente la operatoria de muchas actividades del gobierno central.

El funcionamiento de los CGP fue reglamentado con el Decreto N° 1958-GCABA-98, que determinó su estructura y sus responsabilidades primarias. Este decreto planteaba para los CGP las siguientes funciones: “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”. Se establecía así una estructura orgánica de los CGP con 3 Direcciones en cada Centro: i) Desarrollo y Mantenimiento Barrial (con los Departamentos Inspecciones y Habilitaciones, Permisos y Fiscalización de Obras); ii) Desarrollo Socio-Cultural (con los Departamentos Cultural y Educación y Acción Social y Comunitaria); iii)

Información y Atención al Público (con los Departamentos Ventanilla Única y Coordinación Servicios Descentralizados). Entre las principales responsabilidades a llevar a cabo se resaltaban: i) entender en la administración, distribución y aprovechamiento de los recursos asignados al área; ii) programar y coordinar la prestación de servicios a cargo de otras dependencias, propendiendo a su optimización y a la unificación de criterios de gestión; iii) canalizar los reclamos, quejas y denuncias de los vecinos; iv) brindar el soporte administrativo para llevar a cabo las acciones conjuntas con las asociaciones y entidades sin fines de lucro de la zona tendientes a la formación institucional y a la participación comunitaria.

En este contexto, desde el Ejecutivo de la Ciudad se extendieron las prestaciones que desarrollaban los antiguos Consejos Vecinales y se puso en funcionamiento un proceso de desconcentración de servicios. En el año 1998, a través del Decreto 1958/98, se crearon los Consejos Consultivos Honorarios conformados por representantes de las organizaciones sociales y políticas barriales en cada CGP, con el objeto presentar iniciativas, brindar información y desarrollar un seguimiento de las prestaciones públicas. Estos Consejos se planteaban así como instancias de mediación entre el barrio y el gobierno de la CABA a través del CGP, en pos de articular demandas y necesidades.

A partir del 2002, en un escenario de fuerte crisis institucional y cuestionamiento de los canales tradicionales de representación se pusieron en marcha gradualmente algunas experiencias piloto de implementación del Presupuesto Participativo en los CGP. Este instrumento, dependiente de la recién creada Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana<sup>81</sup>, luego se extendería a todos los demás Centros de la Ciudad. En paralelo, la Legislatura de la Ciudad Autónoma comenzó en el 2003 los debates respecto a la sanción de la Ley de Comunas que requería, según lo

---

<sup>81</sup>Por su importancia, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elevaría a rango de Secretaría esa área de interés.

estipulado por el artículo 127 de la Constitución porteña, una mayoría especial de cuarenta votos; esto es, dos tercios del total de sus integrantes. Más allá del plazo estipulado originalmente para la primera elección, la aprobación de la Ley se fue postergando por falta de acuerdos políticos. Si bien una gran parte de los bloques de la Legislatura había presentado proyectos en esta materia la falta de consensos y disputas generadas trabaron su desarrollo.

En definitiva, la Ley de Comunas - la Ley N° 1.777- se terminó aprobando en septiembre de 2005. Esta estableció un nuevo mapa para la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la conformación de quince Comunas cuyos límites trataban de respetar lo más cabalmente las identidades barriales originales. Al mismo tiempo, la Ley avanzó en todo lo referido a la regulación de las competencias de las Comunas, la elección de autoridades y sus funciones, y el marco para el desarrollo la participación vecinal en el plano territorial. Según la Ley N° 1777 las Comunas deberán ser las unidades mínimas de gestión política y administrativa de la Ciudad, con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica. Estarán regidas por un órgano de gobierno colegiado –la Junta Comunal–, compuesta por siete miembros que deberán representar a las distintas opciones políticas del barrio. Sus integrantes serán elegidos democráticamente por los vecinos, con la posibilidad de remoción a través de un proceso revocatorio de mandato, en base al sistema de representación proporcional y durarán en sus funciones durante cuatro años. Al mismo tiempo, funcionará un Consejo Consultivo Comunal, conformado por representantes de las distintas entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos y otras formas de organización con intereses o actuación en el territorio. Las Comunas también deberán absorber las funciones de los actuales CGP y encargarse, entre otras actividades, del mantenimiento de espacios verdes y calles secundarias, y del diseño y ejecución de políticas sociales y culturales en los barrios. Cada Comuna contará a su vez con presupuesto propio, determinado en el Presupuesto Anual de la Ciudad. En lo que se refiere a la

división territorial, se conformaron 15 Comunas que comprenden entre uno y seis barrios cada una, con una población que fluctúa entre un mínimo de 156 mil y un máximo de 228 mil habitantes.

En sus disposiciones transitorias, se contempló el despliegue de distintos lineamientos básicos de un proceso de transición a cargo del Poder Ejecutivo, orientado a ordenar la situación de los CGP a la nueva realidad establecida por la Ley<sup>82</sup>. Este proceso de transición se estuvo llevando a cabo durante el curso de este estudio bajo la directiva del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización del Gobierno de la Ciudad Autónoma y, en este escenario, se dictó el Decreto N° 816-GCABA-06 con el objeto de disolver los dieciséis CGPs para reemplazarlos por quince Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC), en relación a los nuevos límites de las Comunas.

En lo que refiere a la disponibilidad de recursos materiales y humanos, el área de descentralización sufrió diversos cambios de autoridades y planteles de profesionales producto de los vaivenes político-institucionales de la ciudad. Por lo general, el área operaba con escaso espacio físico y recursos al límite, y la idea con la puesta en marcha de las Comunas era fortalecer este tipo de aspectos. Precisamente, hacia fines del 2005 uno de los funcionarios entrevistados destacaba: *“Ahora estamos discutiendo que las Comunas tengan algo así como 280 millones de pesos. Dividido por quince estamos hablando de 22 millones pesos por Comuna. La Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana tiene 16 millones de presupuesto anual. Hay un salto de escala enorme. Habrá que aprender a manejar esto porque nadie sabe hacerlo hasta que lo tenga en la mano”*<sup>83</sup>. Sin embargo, hasta la fecha del análisis no había habido avances.

---

<sup>82</sup> Esto se combinó con la necesidad de adecuar la estructura de la administración pública de la ciudad a una organización ministerial, según lo estipulado por la Constitución local. Así, en marzo de 2006 la Legislatura sanciona la Ley de Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>83</sup> Entrevista a R.G. funcionario del área de Descentralización del GCBA, Buenos Aires, noviembre de 2005.

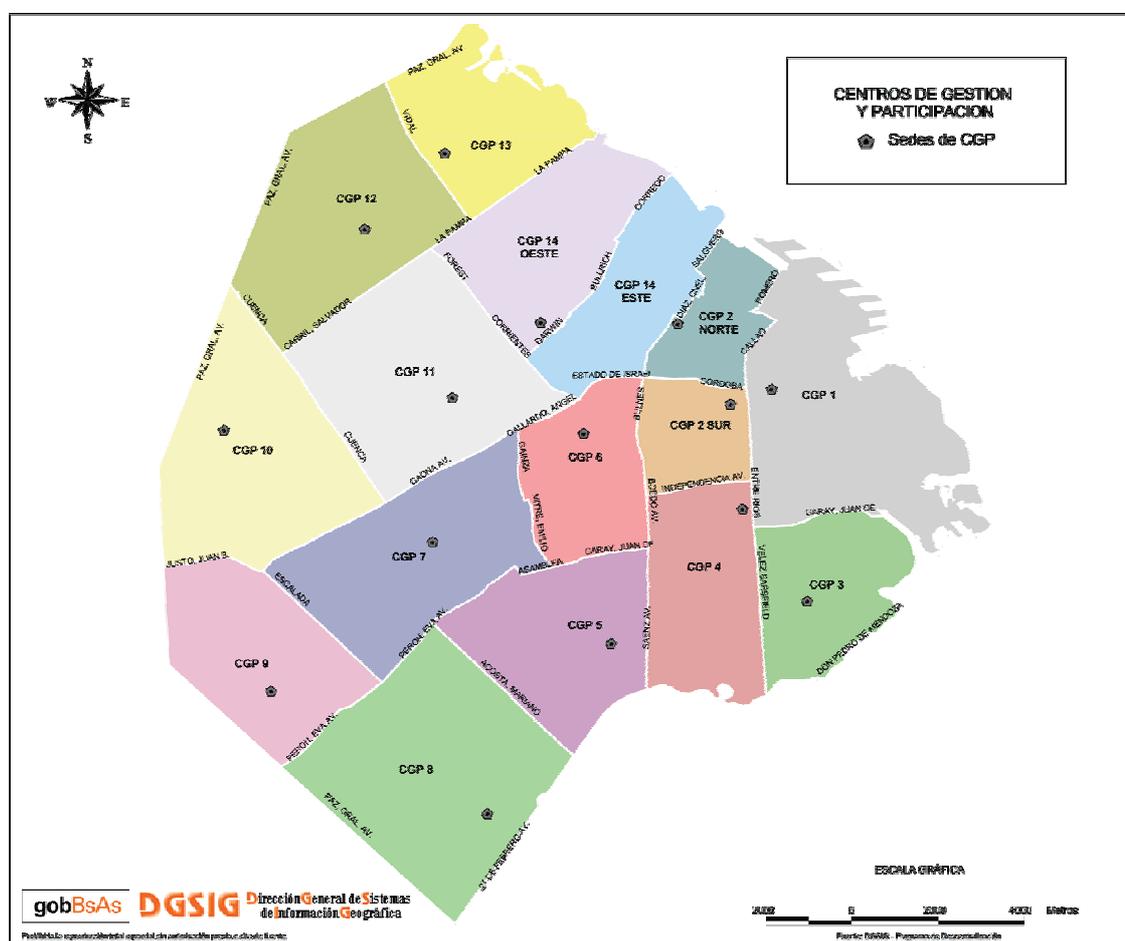
*Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso*

Una vez que la Ciudad de Buenos Aires logra su autonomía a partir de la reforma constitucional de 1994, se constituyó un acuerdo básico entre las diferentes fuerzas políticas respecto a la importancia de profundizar el proceso de descentralización para favorecer la participación ciudadana, mejorar el funcionamiento del aparato estatal y profundizar la democracia. Sin embargo, empezaban a surgir diferencias en relación a cómo el proceso debía desarrollarse. Estos desacuerdos no pudieron ser salvados en la Convención Estatuyente de 1996, con lo que luego de aprobarse la Constitución de la Ciudad Autónoma la discusión respecto a la reglamentación de las Comunas se trasladaría a la Legislatura de la CABA. Precisamente, el estatuto de la ciudad establecía que en un plazo de no más de cinco años se debía sancionar una Ley de Comunas de manera de fijar su división físico-territorial, competencias y las pautas para la implementación del proceso.

En 1996, el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad (De la Rúa) encomendó en su Vice-Jefe (Olivera) el diseño y ejecución de un Programa de Descentralización a partir del cual se creó la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. Desde el año 1997 hasta el 2000, como muestra el Mapa 4, se conformaron 16 Centros de Gestión y Participación distribuidos de acuerdo a la densidad de la población y divididos por circunscripciones electorales, para cuya delimitación se tomaron como base las 14 zonas de los Consejos Vecinales creados en 1972, subdividiendo el 2º y el 14º. Su puesta en marcha comenzó en las zonas 3, 7 y 13, para luego extenderse al conjunto de la ciudad y sus directores eran designados por la Jefatura de Gobierno. En su mayor parte, se desarrollaron en lugares preexistentes, por lo que ya tenían una cierta connotación dentro

del imaginario social, con características barriales y un sentido de territorio que venía dado desde tiempo atrás. En estos términos, la descentralización – pensada inicialmente desde lo administrativo- se planteó claramente como un proceso implementado de “arriba hacia abajo”, desde el gobierno hacia la sociedad, con la idea de llevar a cabo más adelante experiencias “piloto” planificadas que permitiesen mejorar la participación ciudadana (Olivieri, 2003).

**Mapa 4. 16 CGP de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**



Los CGP surgieron en principio como unidades administrativas bajo la idea de aproximar el “gobierno al barrio” y facilitar la realización de trámites de los vecinos y desconcentrar los diversos servicios brindados por el gobierno central. De la misma forma, se buscaba promover nuevas

formas de gestión local que pudiesen vincular a las organizaciones de la comunidad con las instancias gubernamentales. La función básica de los CGP se centró en el desarrollo de servicios locales sobre la base de tres áreas de gestión: i) la Dirección Socio-Cultural, encargada de actividades socioculturales, de comunicación y participación social; ii) la Dirección de Informes y Atención al Público, y iii) la Dirección de Desarrollo y Mantenimiento Barrial que atendía reclamos vinculados a las reparaciones de veredas, corte de raíces, poda de árboles, etc. Los CGP absorbieron a su vez los servicios que se encontraban desconcentrados en los antiguos Consejos Vecinales. En esta primera etapa, los principales servicios ofrecidos fueron alcanzando una alta demanda vecinal en especial el Registro Civil, la tramitación del DNI, partidas de nacimiento, casamiento y defunción, el pago de tasas y la atención social en áreas tales como discapacidad, tercera edad y género. Por otra parte, se conformaron los Consejos Consultivos Honorarios en los distintos CGP de la Ciudad de modo de articular con las organizaciones sociales para examinar demandas y efectuar sugerencias a nivel barrial<sup>84</sup>.

Entre 1999 y 2001, se buscó impulsar la descentralización política a partir de la conformación de las Comunas. Se presentaron así diversos proyectos en la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura. En ese período, el eje central de las discusiones giró en torno a su delimitación territorial, el número de Comunas y la convocatoria a elecciones. Desde la asunción del nuevo Jefe de Gobierno de la Ciudad (Ibarra) en el 2000, las principales fuerzas políticas que implementaron en el debate fueron el FREPASO y la UCR. Si bien las mismas habían llegado al gobierno en un frente común (ALIANZA) no terminaron de conformar un bloque homogéneo frente a esta y otras temáticas. La falta de acuerdo

---

<sup>84</sup> En estos espacios se debatieron distintas iniciativas de carácter general para el mejoramiento de los barrios, lo que permitió la constitución de un conjunto importante de organizaciones sociales en el plano territorial discutiendo sobre los problemas públicos. Posteriormente, dejarían de funcionar en el plano institucional, aunque una parte importante de los actores involucrados participaría posteriormente en otras iniciativas (Asambleas Populares, Presupuesto Participativo).

político respecto al proceso de descentralización en Comunas haría extender el tiempo de su tratamiento. Esta situación se evidenció claramente al interior de la Legislatura porteña, puesto que diversas mociones de preferencia fueron presentadas y no se consideraron. Las cuestiones centrales de debate siguieron presentes en el período 2002-2004, con lo cual los principales avances se dieron en un conjunto acotado de artículos (Lupis, 2006; Olivieri, 2003<sup>85</sup>).

En esta misma etapa, los CGP adquirirían nuevas funciones en la desconcentración de servicios. Por un lado, se desarrolló un sistema de orientación y de recepción de denuncias de los vecinos por infracciones a la Ley de Defensa al Consumidor y la celebración de Audiencias de Conciliación para la resolución de conflictos. Se llevaron a cabo también cursos de educación vial para la renovación de registro y una Red de Servicios Educativos con el fin de informar sobre los servicios disponibles y permitir el reingreso en aquellos sectores vulnerables que quedaban fuera del sistema por algún motivo (programas como Deserción Cero y Adultos 2000 alcanzaron proximidad por su presencia en los distintos CGP). Por otro lado, se implementó un Sistema Único de Reclamos, para hacer los trámites en un solo lugar y evitar el traslado de los vecinos a las dependencias centrales, y puso en práctica un Plan de Salud a nivel barrial (se desarrollaron políticas de atención primaria en relación a las particularidades de los barrios de la ciudad, como por ejemplo los Centros

---

<sup>85</sup> Sobre esta situación Olivieri (2003:9 y11), destaca, que: “A comienzos del año 2001 el desacuerdo era ya manifiesto. Mientras el Jefe de Gobierno declaraba a los medios la necesidad de convocar a Audiencias Públicas para que los vecinos discutieran el tema, sus socios radicales presionaban por la pronta sanción de la norma. La presión de la UCR era acompañada por el bloque de Encuentro por la Ciudad (aún cavallistas más belizistas) y por el bloque País, quienes el año anterior habían criticado la actitud de la Alianza de retrasar la discusión de las comunas con anterioridad a la elección del Jefe de Gobierno”. Para el 2002, afirma que el bloque de la ALIANZA “desaparece -no sólo en el ámbito legislativo sino también en la propia dinámica de la gestión del Poder Ejecutivo- reapareciendo los bloques UCR y FRENTE GRANDE (EX FREPASO). Lo que provoca la cristalización definitiva de las diferencias y desacuerdos que habían comenzado a tomar forma en la etapa anterior. A su vez, el FRENTE GRANDE pierde la fuerza legislativa del hasta entonces FREPASO, debido a la fragmentación de la que es objeto, con la consecuente mudanza de algunos diputados a los nuevos bloques que se conforman en la Legislatura: el ARI y el PARTIDO SOCIALISTA”.

de Salud y Atención Comunitaria, la inscripción al Programa Médicos de Cabecera y la promoción de campañas de salud en el territorio y la articulación). En materia de seguridad, se ejecutó el Plan de Prevención del Delito, donde desde los CGP se convocó a diversas asambleas (con la participación de más de 34 mil personas) y se conformaron 130 Redes Vecinales Solidarias de Prevención; y en algunos CGP, el Programa Escuelas Seguras-Senderos Seguros, para mejorar la organización de los diversos actores implicados en la mejora de la seguridad. Al mismo tiempo, se desplegó con amplia repercusión y presencia ininterrumpida el Programa Cultural en los Barrios.

En función de la crisis de diciembre de 2001, la agenda política se centró en la gobernabilidad y los problemas sociales. Así, la participación ciudadana apareció en escena como un tema importante frente a la crisis del sistema representativo y el cuestionamiento a los partidos políticos. En estos términos, en el año 2002 se llevó adelante el Plan de Prioridades Barriales y se empezó a implementar el Presupuesto Participativo en algunos CGP como forma de incluir la temática participativa desde el ámbito estatal. Posteriormente, su desarrollo abarcaría al conjunto de los CGP y se prolongaría en los años subsiguientes. A partir del 2004 y en el marco de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad, comenzó un proceso de discusión con vecinos y miembros de diversas organizaciones respecto al desarrollo de un proyecto sobre la constitución de las Comunas. En esa etapa se realizaron más de 100 reuniones en los barrios, de comisión y con diversos expertos, donde participaron más de 700 ONG's y alrededor de 7.500 vecinos. Estos debates quedaron plasmados en un documento que los legisladores prometieron incorporar en el texto de la ley. A partir de los 16 Proyectos de Ley que se encontraban para esa época en la Legislatura, se estableció una Comisión Especial que desarrolló un proyecto de consenso.

La Ley Orgánica de Comunas, que necesitaba para su sanción de un mínimo de 40 sufragios, fue aprobada en general a fines de noviembre de 2004. Puesto que se suscitaban dificultades para alcanzar la mayoría establecida, se buscó votar la ley en general y dejar para el otro año, durante los cuatro meses desde el inicio de las sesiones ordinarias, la discusión sobre cada uno de los artículos. Estas cuestiones se debatieron en medio del conflicto producido por la “Tragedia de Cromañón” y la asignación de responsabilidades políticas en torno al hecho. En junio de 2005 se realizó una sesión especial, donde fueron aprobados la mayor parte de los artículos tratados. Finalmente, en septiembre de ese mismo año se votaron los artículos pendientes y quedó sancionada de manera definitiva la Ley de Comunas (Ley N° 1777). Así, la Ley de Comunas fue discutida y acordada en un escenario legislativo fuertemente fragmentado, con 22 bloques partidarios distintos de un total de 60 miembros. Los partidos mayormente representados se acusaron entre sí de entorpecer el debate, restringiendo la posibilidad de alcanzar un consenso amplio sobre el proceso de descentralización política. Durante ese periodo, las tensiones entre el Legislativo (con mayoría opositora) y el Ejecutivo determinaron que gran parte de los acuerdos obtenidos fueran, de alguna forma, una vía para encauzar el conflicto institucional instalado.

Al mismo tiempo, esta situación permitió también reanudar el proceso de institucionalización de mecanismos participativos que habían comenzado a desarrollarse en el año 2002. Precisamente, diversas organizaciones sociales participaron activamente en el proceso de sanción de la Ley de Comunas. Uno de los actores sociales entrevistados que había tenido un papel relevante destacaba los puntos salientes del proceso: *“En el año 2003 hubo un intento de sanción de la Ley de Comunas, una ley que para nosotros era totalmente negativa, que lo que hacía era convertir a los CGP en Comunas con muy pocas facultades propias, sin respeto por la identidad de los barrios. En la sesión donde se discutía la sanción de la Ley tuvimos una reunión surgida de la presión de la gente afuera pidiendo que*

*no se sancionara la norma, y, a partir de allí apareció la posibilidad del diálogo. Después con la Legislatura logramos una especie de forma de trabajar para la sanción de la Ley de Comunas que consistía en realizar reuniones en todos los barrios para recoger la información o los pedidos de los vecinos sobre de que manera debían ser las Comunas. Se hicieron reuniones en 46 barrios y después de eso fuimos convocados a participar en el proceso de síntesis, de sistematización. Pudimos convocar así a 50 organizaciones de la sociedad civil de la Ciudad e hicimos todo el trabajo de lectura de actas, ver todo lo que se había pedido, juntarlo, sacar lo que era groseramente anticonstitucional, y, pelearnos por varios temas que queríamos dejar adentro y no podíamos soslayar. Después participamos del proceso de trámite parlamentario en la Comisión de Descentralización y en la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el proceso de la Sanción. Aunque la Ley perdió muchas buenas cosas en las dos comisiones, representa genéricamente la mayoría de cuestiones que nosotros pedíamos: respeto por la identidad barrial y cantidad de Comunas; que nosotros decíamos que menos de 15 no podían ser nunca”<sup>86</sup>*

En efecto, el número de Comunas fue uno de los temas de controversia dentro de la Legislatura puesto que hubo argumentos que enfatizaron las cuestiones presupuestarias y de eficiencia en la gestión o cuestiones más políticas vinculadas a garantizar una participación más democrática de la ciudadanía. Luego de numerosas discusiones, se acordó finalmente el número de 15 Comunas, con una delimitación territorial que en gran parte de los casos diferiría de la que se había establecido con los 16 CGPs creados a fines de la década de los noventa (Mapa 5 y cuadro adjunto).

---

<sup>86</sup> Entrevista a G. D., actor social barrial, Bs. As., julio de 2004.