



FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
-Sede Argentina-
Maestría en Ciencia Política y Sociología

Asambleas y Comunas en la Ciudad De Buenos Aires.
Dos espacios y lógicas diferentes para la participación ciudadana
(2001-2019).

Tesista: Juan Taverna

Director de Tesis: Mg. Miguel Ángel Forte

Tesis para optar por el grado académico de
Magíster en Ciencia Política y Sociología

Marzo de 2022

Resumen

El presente trabajo persigue como propósito analizar dos espacios diferentes para la participación política de la ciudadanía, como son las asambleas barriales surgidas a partir de la crisis de 2001 y las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, en funcionamiento formal desde el año 2011. En ambos casos, es posible observar que funcionan como espacios en donde se promueve la participación ciudadana, pero desde diferentes lógicas.

De esta manera, se pretende reflexionar sobre estos diferentes espacios para la participación política. Por un lado, las asambleas barriales, como espacios no formales, no institucionalizados pero que promueven activamente la participación ciudadana. Y, por otro lado, las Comunas de la ciudad, como ámbitos formales e institucionalizados que también promueven la participación, pero que se componen de autoridades oficiales, electas por sufragio universal de los ciudadanos.

A través de estos casos concretos y vigentes de la vida política argentina, se abordarán dos formatos distintos que permiten analizar la dimensión de la participación ciudadana, describiendo sus lógicas, su funcionamiento, sus dificultades y su perspectiva.

Índice

Introducción.....	P. 3
1. Hipótesis, objetivos y diseño metodológico.....	P. 6
2. Marco teórico.....	P. 9
2.1 Los enfoques clásicos de la participación: Carole Pateman.....	P. 9
2.2 La democracia participativa en la región.....	P. 13
2.3 Un marco más amplio: los dispositivos de participación actuales y la era digital.....	P. 20
3. Comunas y asambleas en la Ciudad de Buenos Aires.....	P. 30
3.1 Comunas. La descentralización en marcha.....	P. 32
3.1.1 Surgimiento y características generales.....	P. 32
3.1.2 Descentralización y participación.....	P. 40
3.1.3 Desafíos de las Comunas.....	P. 51
3.2 Asambleas: un actor no institucionalizado.....	P. 54
3.2.1 Contexto y antecedentes.....	P. 54
3.2.2 Descripción y características de las asambleas.....	P. 61
3.2.3 El recorrido hasta el presente y las perspectivas de las asambleas.....	P. 67
4. La participación efectiva y la relación entre comunas y asambleas.....	P. 76
4.1 Procesos participativos en la CABA.....	P. 78
4.1.1 La participación como política pública.....	P. 81
4.1.2 La participación no institucionalizada.....	P. 84
4.2 La relación entre las asambleas y las comunas	P. 89
4.3 Conexión y demandas integradas: ¿Un futuro posible?.....	P. 96
Conclusión y palabras finales.....	P. 100
Bibliografía.....	P. 106
Anexo 1.....	P. 112
Anexo 2.....	P. 114

Introducción

El presente trabajo persigue como propósito analizar dos espacios diferentes pero de gran importancia para la participación política de la ciudadanía, como son las asambleas barriales surgidas a partir de la crisis de 2001 y las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, en funcionamiento formal desde el año 2011. En ambos casos, es posible observar que funcionan como espacios en donde se promueve la participación política ciudadana, pero desde diferentes lógicas.

De esta manera, se pretende reflexionar sobre estos diferentes espacios para la participación política. Por un lado, las asambleas barriales, como espacios no formales, no institucionalizados pero que promueven activamente la participación ciudadana. Y, por otro lado, las Comunas de la Ciudad, como ámbitos formales e institucionalizados que también promueven la participación, pero que se componen de autoridades oficiales, electas por sufragio universal de los ciudadanos.

A través de estos casos concretos y vigentes de la vida política argentina, se abordarán dos formatos distintos que permiten analizar la dimensión de la participación ciudadana, describiendo sus lógicas, su funcionamiento, sus dificultades y su perspectiva. El marco de la sociedad argentina, y en particular de la Ciudad de Buenos Aires, en el periodo que va desde 2001 a 2019, es analizado desde distintos puntos de vista.

En líneas generales, la mencionada investigación se inscribe en los estudios de democracia participativa. En este sentido, se coincide con el teórico francés Loïc Blondiaux (2013) en que se asiste en la actualidad y desde hace ya algunos años, a un “nuevo espíritu” de la democracia, en el que emerge un imperativo participativo que se traduce en nuevas experiencias en la sociedad y en la implementación de dispositivos

novedosos para la participación. En esta nueva etapa, a partir de estos dispositivos, se generan diversos escenarios en donde los actores involucrados interactúan de distintas maneras (Blondiaux, 2013).

En el primer capítulo se presenta la hipótesis de este trabajo y se enumeran los objetivos generales y específicos que la guían. Asimismo, se plantea el diseño metodológico adoptado.

En el segundo capítulo se abordan los aportes de diferentes autores a la cuestión de la democracia participativa, los cuales sirven de soporte teórico al mencionado trabajo de tesis sobre comunas y asambleas en la CABA. En este sentido, se destacan los aportes teóricos de autores que abordan la temática de la participación política ciudadana desde distintas ópticas, para dar cuenta de la cuestión principalmente en términos de los actores y sus demandas al sistema político. Se parte en primer lugar presentando el punto de vista de uno de los enfoques clásicos sobre democracia participativa, como es el de Carole Pateman. Acto seguido, se presentan dos de los enfoques más recientes sobre democracia participativa, en los cuales autores como Leonardo Avritzer y Rocío Annunziata hacen referencia a la situación de América Latina. A su vez, también se destacan los aportes de algunos puntos de vista más globales sobre los desafíos que presenta la actualidad, por parte de reconocidos autores como son los casos de Manuel Castells y Loïc Blondiaux.

En el tercer capítulo se analizan a las comunas y a las asambleas de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto espacios que promueven la participación ciudadana. Una primera parte se aboca al estudio de las estructuras comunales, su génesis y conformación luego de la Reforma Constitucional de 1994, su posterior puesta en marcha y desarrollo, y los desafíos y asignaturas pendientes a casi diez años desde su inicio formal. En una segunda parte, se hace lo propio con el movimiento asambleario,

analizando su surgimiento y las condiciones políticas y sociales que lo hicieron posible, para luego profundizar en su derrotero, señalando sus momentos de auge, contracción y actualidad.

En el cuarto capítulo, se analiza a la participación efectiva que acontece en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto desde sus esferas institucionalizadas como de las informales, haciendo especial hincapié en las comunas y asambleas. A su vez, se examina la relación entre estos espacios e instituciones, señalando, por un lado, los principales actores y sus demandas al sistema político, y, por otro lado, la conexión entre los diferentes procesos participativos en los mismos.

Finalmente, a modo de conclusión, se expone brevemente el camino recorrido y la contribución del presente trabajo. En las palabras finales, se indican las diferencias entre los procesos participativos analizados. Allí se describe que, en los formatos institucionalizados, es posible observar que la mayor parte de las demandas son de tipo vecinal, referidas a problemáticas barriales concretas; mientras que, en los formatos no institucionalizados como las asambleas, la mayor parte de las demandas se concentran en un marco más amplio, que trasciende la dimensión barrial, apuntando a un enfoque nacional y hasta global. Asimismo, se señala el ámbito de los Consejos Consultivos Comunales como el espacio en donde se intersectan las manifestaciones institucionalizadas y las no institucionalizadas de la participación ciudadana en la Ciudad, y por esta razón se pondera como imperioso su desarrollo, en tanto lugar donde se potencie el involucramiento ciudadano, con su correspondiente beneficio en pos de la sociedad. Para esto último, se considera necesario encauzar una voluntad política que permita tal desarrollo.

1 - Hipótesis, objetivos y diseño metodológico

Hipótesis:

Las comunas y las asambleas suponen espacios para la participación política de la ciudadanía. En el caso de las asambleas, éstas conforman un ámbito no institucionalizado, en donde es posible observar una lógica de la participación desde abajo, es decir, desde la sociedad. Las comunas, en cambio, son un espacio institucionalizado desde donde se promueve la participación ciudadana, lo que se denomina participación promovida por el Estado, desde arriba.

Estas diferentes lógicas y formas de la participación conducen a distintas demandas por parte de los ciudadanos, diferenciándose las producidas en las asambleas de las de las comunas. En los formatos institucionalizados es posible observar que la mayor parte de las demandas son de tipo vecinal, referidas a problemáticas barriales concretas; mientras que, en los formatos no institucionalizados como las asambleas, la mayor parte de las demandas se concentran en un marco más amplio, que trasciende la dimensión barrial, apuntando a un enfoque nacional y hasta global.

El objetivo de este trabajo es analizar estos espacios y sus lógicas, en el contexto espacial del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y su respectiva delimitación barrial y comunal, en el período que va desde la crisis de diciembre de 2001 hasta el año 2019.

Esquemáticamente, podemos presentar nuestros objetivos de la siguiente manera:

Objetivos generales:

- Comparar a los espacios políticos de asambleas y comunas de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto formatos institucionalizados y no institucionalizados para la participación ciudadana, en el periodo 2001 - 2019.
- Analizar los procesos propios de la participación ciudadana en cada uno de estos ámbitos, determinando las diferencias en ellos y en las demandas y resultados finalmente producidos.

Objetivos específicos:

- Describir de manera general a las asambleas y a las comunas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Comparar las diferentes lógicas políticas que prevalecen en estos espacios.
- Analizar los mecanismos de participación inherentes a cada uno de estos espacios, así como a los principales actores políticos involucrados.
- Comparar las demandas producidas por la participación en ambos espacios y establecer, en caso de existir, una relación entre éstas y las lógicas de participación propias de cada ámbito.

Diseño Metodológico:

Para la presente investigación, se adoptó un diseño metodológico de tipo cualitativo. En lo que se refiere a las técnicas de investigación, se utilizaron entrevistas en profundidad y observaciones no participantes. Las entrevistas permitieron, por una parte, adentrar en el análisis de la política pública que impulsa a las comunas, a partir de los testimonios de autoridades comunales y ciudadanos involucrados. Por otra parte, también se utilizaron entrevistas para el caso de las asambleas, a determinados

integrantes y ex integrantes de estas, intentando profundizar aspectos relevantes de este espacio. La observación no participante fue utilizada principalmente para el caso de las asambleas, pretendiendo lograr a partir de estas una comprensión del fenómeno surgido alrededor de éstas.

Asimismo, los contactos generados en esta etapa de la investigación, permitieron conocer las implicancias que conforman la complejidad de ambas instituciones.

2 - Marco teórico

2.1 Los enfoques clásicos de la participación: Carole Pateman

Carole Pateman (1970) es una de las teóricas imprescindibles de la temática de la participación. Su libro *Participación y teoría democrática* se ha convertido en uno de los libros clásicos sobre el tema. En el mismo, la autora realiza una enfática defensa de la democracia participativa, en tanto considera vital la participación ciudadana como condición indispensable de una sociedad democrática. En este sentido, la participación de una ciudadanía activa, involucrada, es lo que conforma el componente más importante de una sociedad y del gobierno representativo. Los argumentos de Pateman se enfrentan a la defensa de una concepción minimalista de la democracia, que tiene su origen en los escritos de Joseph Schumpeter¹, y que continuaron otros autores a los cuales esta autora confronta. En el momento en que Carole Pateman escribe su libro, predominaba ampliamente una doctrina ortodoxa de la democracia en la cual el papel de la participación no solo era reducido al mínimo, sino que además era considerado como perjudicial y hasta peligroso (1970: 18).

Elaborando una enfática defensa de la importancia de la participación para la salud democrática de una sociedad, Pateman realiza un recorrido por los aportes de los principales autores de la teoría participativa de la democracia, como J.J. Rousseau, J.S. Mill y D.H. Cole. Para la autora, Rousseau es el teórico por excelencia de la participación, ya que toda su teoría “se basa en la importancia de la participación individual de cada ciudadano en la toma de decisiones políticas” (1970: 49). Esta

¹ El planteo desarrollado por Schumpeter reduce la democracia a un método político, mediante el cual se operan decisiones, y cuya principal característica es la competencia entre líderes a través del voto, pero siendo totalmente ajeno a cualquier otro fin (Pateman, 1970: 22). Lo importante en este esquema es que el mecanismo electoral funcione correctamente, y la participación debe limitarse solamente a ese espacio.

importancia está fundamentada no solo en el aspecto protector de los acuerdos institucionales y los derechos individuales, sino también en un efecto psicológico en los participantes, positivo para el tejido social. Para Rousseau, la principal función de la participación es educativa. En el pensamiento de Rousseau, son las leyes las que deben gobernar, emergiendo del proceso participativo, creando una situación política en la cual exista igualdad política en la toma de decisiones. De esta forma, participación es participación en la toma de decisiones. Este último punto destacado por Pateman es interesante en relación al presente tema de investigación. Al indagar en las razones que llevan a las personas a involucrarse en actividades relacionadas a la participación política, la importancia de sentirse parte en la toma de decisiones comporta un factor fundamental. Esto último puede observarse en las instancias que se analizan para esta investigación. Tanto en las Comunas como en las asambleas, la participación implica formar parte en la toma de las decisiones, aunque de modos diversos según la institución y la decisión en juego. Para los actores que se implican y comprometen, el hecho de formar parte de una decisión con incidencia real en la vida política, conforma una pulsión vital para continuar ejerciendo prácticas colectivas de participación².

Por otra parte, Pateman destaca que en Rousseau, la participación cumple otra importante función, al incrementar el sentimiento de pertenencia a la comunidad. Aquí también se puede establecer un importante aporte en referencia al presente proyecto. En el caso de las asambleas, está en juego lo barrial, la cotidianeidad de la convivencia con el vecino, el encuentro en un espacio común para tratar las problemáticas específicas que atañen a un determinado conjunto de personas que viven en un mismo barrio. El sentimiento de pertenencia se pone en juego y se potencia en la instancia asamblearia. Las comunas también reflejan el fenómeno, pero con menor intensidad. Al aglomerar un

² Ver también Blondiaux (2013)

conjunto de barrios en una unidad política formal más amplia, el sentimiento de pertenencia puede quedar un poco diluido. Pero también, es una posibilidad, puede recorrer al mismo tiempo un camino hacia la conformación de un sentimiento de pertenencia más amplio que el estrictamente barrial, incorporando la dimensión zonal a la barrial. Sustenta esta hipótesis lo sucedido durante la conformación de la delimitación de las actuales comunas, cuando surgieron algunas resistencias por parte de vecinos a la disposición comunal entre barrios que no tenían una afinidad consistente. Este hecho, supone un sentimiento de pertenencia en la conformación comunal entre algunos de sus barrios miembro, y que puede no ser tal en caso de una disposición diferente.

Otra de las ventajas intrínsecas de la participación ciudadana es la función educativa. En todas las instancias de este tipo se verifica la veracidad de la frase sobre que se aprende participando. Pateman destaca este punto al presentar el punto de vista de J. S. Mill. Al igual que Rousseau, Mill considera una función educativa en la participación, a través de la cual se desarrollan cualidades positivas en el individuo y en la sociedad. Al participar en los asuntos públicos, el individuo desarrolla las aptitudes para la acción pública responsable y además fomenta la protección de su propio interés (1970: 60). Mill también realiza un aporte al destacar la importancia del nivel local de la participación, como de vital importancia social. Allí se realiza el verdadero efecto educativo, donde realmente se aprende democracia (1970: 62) y donde el individuo se prepara para la práctica a nivel nacional, que demanda más responsabilidades y sentido de lo público. Estos aspectos que remarca Mill encajan perfectamente en el caso de las comunas, en las cuales es posible analizar sus gobiernos, juntas comunales, consejos consultivos, jóvenes formas de gobierno, de preparación para la política a nivel nacional. Esta preparación en el nivel local podría calificarse como “semillero” de políticos, quienes debutan en “una categoría inferior” para luego, con la experiencia de

la gestión a nivel local, poder dar el salto hacia las “ligas mayores”, contando ya con una experiencia de gestión.

Al mismo tiempo, la participación promueve la aceptación de decisiones, lo que conforma otra de las ventajas de esta dimensión. No obstante, quizás el aspecto más importante que resalta Pateman del aporte de Mill es el relacionado con ver la importancia de la participación en el lugar de trabajo de los individuos. En este sentido, esta ampliación hacia espacios sociales alternativos donde pensar la participación, en el mismo plano de la función educativa, hace que la visión democrática se amplíe y sea posible pensar en continuar con otras estructuras de autoridad de la sociedad.

En sintonía con los argumentos anteriores de Rousseau y Mill, Pateman presenta el argumento de G. D. H. Cole, quien considera crucial la función educativa de la participación, sobre todo a nivel local. A su vez, supone que es en la industria donde el potencial participativo llevará a un gobierno verdaderamente democrático, donde las asociaciones cumplen un papel vital. El escenario industrial es clave para la democratización y la internalización de sus valores, porque es el lugar en donde el individuo pasa la mayor parte de su tiempo. El contexto actual en el cual se realiza esta investigación difiere del presentado por Cole, pero sin embargo es posible pensar un paralelismo, extendiendo el escenario de la industria a otro más abarcativo en el que se incorporen, por ejemplo, las universidades, las asambleas de desocupados y el sector informal, y otros lugares de trabajo, como el sector servicios y el estatal. Pateman es sumamente elocuente y gráfica sobre la importancia de la existencia de la socialización de la participación, entendida como un “entrenamiento social”, “porque la democracia debe tener lugar en otras esferas a fin de que se puedan desarrollar en el individuo las actitudes y cualidades psicológicas necesarias. Este desarrollo tiene lugar a través del proceso mismo de la participación” (1970: 79).

Las teorías sobre democracia participativas expuestas por Pateman, ofrecen planes de acción y prescripciones específicas para un cambio hacia un gobierno verdaderamente democrático (1970: 78). Es en este sentido que se lo considera un aporte indispensable en los términos de actores y demandas. Según indica la autora inglesa, es necesario que se hayan democratizado todos los sistemas políticos internos que integran una sociedad, para que esta sea efectivamente una sociedad participativa y posibilite de esta manera un gobierno realmente democrático (1970: 80). De este modo, es que esferas tales como la industria deben ser vistas como sistemas políticos en sí mismos, en donde es necesario que se produzca participación política ciudadana, organizando las estructuras de autoridad sobre bases democráticas. Además, en las teorías de la democracia participativa se enfatiza la importancia de los resultados propios de la participación en el sistema social, en un efecto integrador que se retroalimenta en beneficio de la sociedad.

En definitiva, Pateman propone que se amplíe el alcance de lo político, reconociendo dimensiones nuevas como la industria, la familia, las instituciones educativas, en las que se desarrolle el involucramiento participativo, promoviendo una democratización real de la sociedad (1970: 175). El entorno participativo promueve, en su opinión, un mayor desarrollo de la eficacia política, permitiendo en el individuo una mayor conexión de las esferas pública y privada. Las comunas y las asambleas, desde sus diferentes lógicas, encajan en esta propuesta de Pateman.

2.2 La democracia participativa en la región

Leonardo Avritzer (2015) es uno de los más notables autores que abordan la cuestión de la participación en América Latina. Son numerosos los trabajos en los

cuales trata el tema, haciendo especial hincapié en Brasil y en la experiencia del Presupuesto Participativo. En su último libro, *Los desafíos de la participación en América Latina*, Avritzer se encarga de analizar algunos de los aspectos más importantes de la temática de la participación en la actualidad. Partiendo del Presupuesto Participativo en Brasil, tal vez la institución más célebre e importante en materia de participación, Avritzer describe los principales debates teóricos que suscita esta institución. De esta manera, la teoría democrática se vio interpelada por tres tipos de debates en su interior, como ser el de la relación entre sociedad civil y Estado, el debate sobre el diseño institucional y el referido a la profundización de la democracia (Avritzer, 2015).

Reconociendo su profunda importancia para la democracia participativa, Avritzer aborda el ejemplo del Presupuesto Participativo (PP) en la ciudad de Porto Alegre, destacando algunos elementos que, según su perspectiva, contribuyen de manera decisiva a que en esa ciudad se promueva más intensamente la participación política³. Entre estos elementos, el autor resalta el patrón asociativo diferente que se observa entre distintas ciudades, y la tradición política de los movimientos populares en la región. A partir de estos señalamientos, Avritzer indaga las posibilidades de hacer extensiva la experiencia de Porto Alegre, planteando los problemas que la escala suscita. A través de la elaboración de una tipología⁴ sobre los casos de profundización de la democracia a través del PP, el autor muestra cómo esta institución brinda nuevas formas de articulación entre representación y participación, ampliando a ésta última. A su vez, también advierte sobre las tentativas de apropiación del formato PP, como nueva

³ Además del formato del Presupuesto Participativo como instancia democratizante, Avritzer destaca otras dos formas de participación en Brasil, como son los Consejos de Políticas y los Planes Directores Municipales. La importancia de esta presentación radica en que son formatos institucionales diferentes, lo cual permite realizar comparaciones entre las instancias participativas (Avritzer, 2015).

⁴ Esta tipología compara las características del tipo de diseño, la capacidad democratizante y la dependencia del sistema político de tres diferentes diseños participativos (PP, Consejos de Políticas y Plan Director Municipal) (Avritzer 2015: 72).

forma de administración de los recursos, en menoscabo de su dimensión participativa y por ende democrática (2015:47-48). Esta última consideración resulta de gran importancia para la presente investigación, pues se observa que estos peligros son similares a los ocurridos en los formatos de los casos asamblearios y comunales que se analizan.

Con el fin de diferenciarse de otras formas de concebir la participación política, Avritzer plantea el concepto de instituciones participativas, en tanto formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas (2015: 51). A través de este concepto, diferencia tres formas en que los actores pueden participar en un proceso de toma de decisiones. La primera de estas formas la conforman diseños de abajo hacia arriba, la segunda procesos de distribución del poder, y la tercera procesos de ratificación pública. Sobre estas formas, el autor elabora una tipología de los diseños participativos basada en la capacidad democratizante de éstos (siendo, para el caso de Brasil, alta para los formatos de PP, media para los Consejos de Políticas y baja para los Planes Municipales). Una de las principales conclusiones que plantea Avritzer a partir de la tipología, es que la naturaleza del diseño es de vital importancia para el éxito de la experiencia participativa, dependiendo del contexto en el cual ésta se inscriba. Las experiencias participativas que estudia este trabajo pueden perfectamente ser analizadas bajo esta perspectiva, sobre todo el caso de las Comunas, en tanto incorpora (o debería incorporar) a ciudadanos como a asociaciones representativas de la sociedad civil a la deliberación pública sobre temas de interés para la comunidad.

Otra de las cuestiones sobre las cuales Avritzer llama la atención, es la problemática de la escala y su relación histórica con la democracia. En contra de la mayoría de las corrientes que afirman que una escala pequeña es la que más favorece al

formato democrático, Avritzer se posiciona a favor de un tamaño intermedio como la mejor opción. Sosteniéndose en evidencias empíricas del panorama participativo brasileño, señala que es en las etapas estatales o de municipios de tamaño medio donde se presentan las mejores condiciones para la efectividad participativa. Es por eso que promueve ampliar la mirada y dar oportunidad a la implementación de instancias participativas en niveles que superen lo estrictamente local. En relación a este punto, las Comunas ofrecen un atractivo escenario de participación a nivel local.

El autor pone el foco también en las organizaciones de la sociedad civil, como impulsoras de “nuevos valores y estrategias políticas”, que contribuyeron a la creación de instituciones deliberativas. Introduce el concepto de Públicos Participativos, como decisivo en la implementación de formatos institucionales participativos. Este concepto, encuentra asidero en la experiencia asamblearia argentina, porque “comprende ciudadanos organizados que buscan superar la exclusión social y política por medio de la deliberación pública” (2015:109). Avritzer intenta de esta manera superar las limitaciones de las teorías sobre sociedad civil, analizando específicamente la democratización y la introducción de nuevas prácticas democráticas. A partir de este concepto de Públicos Participativos, analiza como los cambios en la sociedad civil llevan a la renovación institucional. El caso del presupuesto Participativo es ejemplificador en este aspecto, y Avritzer estudia los diferentes casos de PP y sus resultados. De esta manera, se sirve de una nueva herramienta analítica para comprender las transformaciones ocurridas a partir de la sociedad civil y la introducción de prácticas alternativas por parte de los actores que demandaban participación, produciendo novedosas interacciones con la esfera estatal. El autor logra de esta forma, articular en torno a este concepto a los diversos actores, instituciones y demandas, que confluyen en nuevas prácticas, las cuales será importante analizar a la luz de los caminos que tomen.

Finalmente, el autor se enfoca en la cuestión de la representación, y más específicamente en la dimensión no electoral de ésta. Con el propósito de pensar la representación de una manera diferente, de manera que no se enfrente a una ampliación democrática, Avritzer detalla tres tipos: electoral, *advocacy*⁵ y representación de la sociedad civil. Estos tres tipos de representación tienen distinta relación con el representado, distinto sentido y diferente forma de legitimación, pero tienen como aspecto en común que ninguna se presenta de manera pura en nuestras sociedades (2015: 155 – 157). De hecho, estos diferentes tipos de representación pueden actuar legitimándose o cuestionándose unos a otros.

En definitiva, el recorrido propuesto por Leonardo Avritzer advierte sobre el futuro de la relación entre representación y participación, y su importancia para los análisis políticos de la democracia actual. En estos análisis de la relación, será muy importante observar a la combinación de las distintas formas de representación, sobre todo las surgidas desde el espacio de la sociedad civil.

A partir de la presente investigación sobre participación en las comunas y las asambleas, también es posible observar algunos rasgos relacionados con la transformación en las formas de actividad ciudadanas. En este sentido, resulta pertinente destacar la descripción sobre el panorama democrático en la actualidad por parte de Rocío Annunziata (2015). Esta autora llama la atención sobre las “promesas incumplidas de la democracia participativa”, y en su análisis, enumera los principales aportes de la corriente participativa, y presenta la dicotomía entre el ideal y la realidad que surge al observar las prácticas concretas contemporáneas. En los últimos años se han producido numerosas y significativas transformaciones en la democracia y en las

⁵ Con el término *advocacy*, se hace referencia a una campaña o estrategia destinada a lograr apoyo a una determinada causa (Avritzer, 2015: 153).

formas de participar. Las principales características de estas transformaciones tienen que ver con el declive de los partidos políticos y la identificación de las personas para con ellos, y con el cambio operado al nivel de la legitimidad electoral, que se disocia de las acciones de gobierno durante el mandato. En la actualidad, las formas de actividad ciudadana se han diversificado, trascendiendo las identidades partidarias (Annunziata, 2015: 8). En esta transformación, sobresalen dos rasgos principales; la orientación hacia la gestión del entorno inmediato, por un lado, y la negatividad, en tanto el rechazo a determinadas políticas como aglutinante, por otro (2015: 8).

En lo que respecta a la preocupación por el entorno inmediato, sobresale la proliferación de los dispositivos participativos como su característica distintiva, sobre todo en América Latina (con el Presupuesto Participativo y otros mecanismos como consejos de barrio, asambleas, cabildos abiertos, foros, etc.). Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires pueden ser vistas bajo esta clasificación, en donde la dinámica participativa es fomentada por el Estado, que es quien “invita a la ciudadanía a participar”, en un formato de arriba hacia abajo. En esta disposición, la participación se identifica principalmente con el reclamo, y con lo cotidiano e inmediato (2015: 9).

Pero más allá de la proliferación de los dispositivos de participación, también se producen formas no institucionalizadas, de carácter diverso, que se manejan con una lógica distinta, básicamente de abajo hacia arriba. En esta clasificación entran en juego las asambleas barriales. Estas formas pueden originarse en “estallidos de ciudadanos autoconvocados”, con movilizaciones callejeras o en algún punto visible de las ciudades, y propagarse y darse a conocer a través de los medios de comunicación, sobretodo en esta época de amplia difusión tecnológica (2015: 10). Annunziata subraya la espontaneidad de estos movimientos, en los cuales no existe la mediación tradicional por parte de los actores políticos relevantes del pasado como los partidos políticos o los

sindicatos. Y a la vez, destaca el rasgo que los amalgama, que es la negatividad, un determinado rechazo a algo. Estos rasgos, la espontaneidad y la negatividad, son los que legitiman a estas formas de participación, en las cuales no se visibilizan las figuras políticas tradicionales. En el caso de las asambleas, prima la espontaneidad y la negatividad de los reclamos, y en muchos casos (aunque no en todos), es posible observar un rechazo hacia las autoridades estatales en sus distintas presentaciones.

Ahora bien, para Annunziata, estas formas de participación tienen efectos sobre la concepción de la ciudadanía en la actualidad. De esta manera, llegamos a las nociones de “ciudadanía disminuida” por un lado, la cual implica que el ciudadano se convierte en “vecino”, y su actividad se restringe al ámbito de lo inmediato y lo barrial; y a la “ciudadanía negativa”, en donde los ciudadanos pasan a ser “la gente”, en oposición a los políticos, y actúan motivados solo por el rechazo (2015: 14). La experiencia de las Comunas en la CABA puede considerarse en sintonía con la conversión del ciudadano en vecino, explícitamente visibilizado en los discursos de las autoridades gubernamentales de la ciudad⁶. Lo resultante en definitiva de estos procesos, es una ampliación de la actividad ciudadana “más allá de la democracia electoral-representativa”, lo cual sin embargo plantea diferentes desafíos prácticos y conceptuales (2015: 15). La promoción de la igualdad es uno de los principales desafíos prácticos, como así también el fomento a una participación deliberativa. En palabras de la autora, “la participación es necesaria pero no es suficiente para la democracia: tiene que ser una participación que se inscriba en la comunidad política y en este sentido requiere de algún tipo de deliberación” (2015: 17). En este sentido, lo importante es que se desarrolle en el ciudadano un componente deliberativo, de manera de superar situaciones artificiales de participación y ampliar sus efectos.

⁶ Ver por ejemplo <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-87108-2007-06-24.html>

Los desafíos conceptuales se relacionan con los significados de la democracia misma. De esta manera, Annunziata sugiere que la distinción entre democracia representativa y democracia participativa resulta extemporánea (2015: 18). En este sentido, para la autora es válida la pregunta sobre si esta expansión de las formas de participación no es en realidad una expansión de las formas de representación más allá de lo electoral. Formas en las cuales entra en juego la legitimidad del punto de vista ciudadano en etapas no electorales, cotidianas.

Asimismo, según Annunziata, la democracia se reconceptualiza con las nuevas experiencias de participación ciudadana, motivo por el cual se hace necesario entenderla no como método o dispositivo, sino como experiencia, como historia que se modifica. En esta línea, no resulta conveniente encasillar a la democracia participativa como mero ideal, porque si bien tampoco es una realidad constituida, las experiencias actuales son inseparables de su nueva condición (2015: 19).

2.3 Un marco más amplio: los dispositivos de participación actuales y la era digital

La profunda crisis del año 2001 dio lugar a un quiebre institucional, político y económico, que puso de manifiesto una desconfianza latente en los partidos políticos y en las formas delegativas de la democracia (Di Marco y otros, 2003:13). Las experiencias surgidas del 2001 (asambleas barriales, fábricas recuperadas, etc.) pueden ser vistas como pioneras a nivel mundial en algunos aspectos de la organización social. En el desarrollo de los procesos acaecidos a partir de ese año en Argentina, es posible observar una conexión con algunos procesos actuales.

En su libro *Redes de Indignación y Esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*, Manuel Castells (2012) enfatiza la necesidad de comprender el marco

actual en donde actúan los movimientos sociales, el cual está caracterizado principalmente por la conexión a través de internet y la rápida difusión de imágenes, textos e ideas que posibilita. Como en Argentina en 2001, en esta era actual, los movimientos sociales “ignoraron a los partidos políticos, desconfiaron de los medios de comunicación, no reconocieron ningún liderazgo y rechazaron cualquier liderazgo formal, dependiendo de internet y de las asambleas locales para el debate colectivo y la toma de decisiones” (Castells, 2012: 21).

Dentro de las experiencias surgidas en esa época, las asambleas barriales fueron nutridas por actores, que como señaló Castells, no reconocían ningún liderazgo. Asimismo, este autor destaca, en un contexto donde las relaciones de poder son constituyentes del fundamento de las sociedades y se ejercen a través de la coacción y la construcción de significados, la existencia de un contrapoder, conformado por la capacidad de los diferentes actores sociales para desafiar al poder instituido (2012: 22). Como se analizará más adelante, las asambleas, en su dinámica vertiginosa por la crisis social que atravesaba el país, intentaron conformar un polo de contrapoder, desafiando las formas clásicas de hacer política.

Este contrapoder del que habla Castells, se relaciona con la necesidad de construcción de significados, los cuales se difunden en un proceso de comunicación socializada, el cual está siendo transformado por las nuevas tecnologías. Este nuevo contexto del entorno de las comunicaciones “afecta directamente a la forma en que se construye significado, y, por tanto, a la producción de las relaciones de poder” (2012: 24). Se produce de esta forma un cambio fundamental, operado a partir del proceso de autocomunicación de las masas, a través del uso de Internet y de las redes inalámbricas como plataformas de comunicación digital, proporcionando “la plataforma tecnológica para la construcción de la autonomía del actor social” (2012: 24).

Este punto es central en el análisis de Castells, a partir del momento en que, en la actual sociedad red, el poder se convierte en multidimensional (2012: 24). Por tal motivo “las redes de comunicación son fuente decisiva de construcción de poder (2012: 25). De esta manera, lo que importa si se toma el punto de vista de los valores alternativos al poder establecido, es la interrupción de las conexiones dominantes y su reconversión en redes de resistencia y cambio social (2012: 26). En este sentido, los actores del cambio social utilizan mecanismos de construcción de poder correspondientes con el concepto de sociedad red, en el cual internet y las nuevas plataformas comunicacionales juegan un papel insustituible. Este espacio virtual ofrece la posibilidad de un marco desde donde se puede construir la autonomía, indispensable para el cambio social. Pero necesariamente se vincula con el espacio público tangible, desde donde se pueda hacer visible a la sociedad. De esta forma, se construye un espacio híbrido “entre las redes sociales de internet y el espacio urbano ocupado”, en el cual es posible la realización de la comunicación autónoma, esencia de los movimientos sociales, que son a su vez la fuente para el cambio social (2012: 29).

Reflexionando sobre la situación actual de los movimientos sociales, Castells organiza su libro describiendo lo ocurrido en Túnez (el lugar donde todo comenzó, según su perspectiva), Islandia, Egipto y los diferentes levantamientos árabes⁷, el movimiento de los indignados en España, y el de Occupy Wall Street en Estados Unidos. El hilo conductor de estos movimientos alrededor del mundo, está compuesto fundamentalmente por un sentimiento de empoderamiento, nacido de la indignación contra las injusticias de los gobiernos. Según el autor, a partir de la superación del miedo, se produjo la unión en el seno de los movimientos, forjada en el ciberespacio y materializada en el espacio urbano (2012:38). Sobre este punto también es posible trazar

⁷ Los levantamientos en el mundo árabe ocurrieron en Argelia, Líbano, Jordania, Mauritania, Sudán, Omán, Yemen, Baréin, Libia, Kuwait, Marruecos, Arabia Saudita y Siria.

un paralelismo con las asambleas, en las cuales operó un fuerte sentimiento de empoderamiento.

El caso de los indignados en España también replica el modelo en el cual, a partir de una convocatoria hecha por internet, se difunde rápidamente por las redes sociales y se materializa en una manifestación que ocupa el espacio urbano. En España se conformó un movimiento (el 15-M o Indignados como lo llamaron los medios masivos) que no reconocía a ningún líder y el cual se propagó inmediatamente por numerosas ciudades. En este caso, según Castells, también la columna vertebral del movimiento es el espacio libre de internet y sus plataformas digitales de comunicación, hilvanadas a la ocupación física del espacio público. De esta manera, el mensaje de indignación, chispa de todo movimiento social por el cambio, se viralizó a través de la comunicación actual en manos de internet, transmitiendo en tiempo real el rechazo al funcionamiento injusto de las instituciones (2012: 126).

Un aspecto clave del movimiento de los indignados que puede asociarse al movimiento asambleario argentino es el paso -a partir del rechazo a la formalidad actual de la democracia- a la puesta en práctica de diversos modelos de democracia participativa, “empezando con la democracia deliberativa en internet, para garantizar una participación consciente de los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones” (2012: 128). Lo que está en juego en este proceso es una profunda transformación cultural, que implica cuestionar de raíz la cultura política actual en pos de una cultura alternativa, basada en valores solidarios, que pretende, como señala Castells, reinventar la práctica democrática.

En definitiva, lo que intenta resaltar el autor español es el nuevo contexto en la sociedad red como nueva estructura social, en el cual se forman los movimientos sociales de la actualidad. Un nuevo contexto en donde la comunicación y sus procesos

han “experimentado una profunda transformación tecnológica y organizativa” (2012: 210). De esta manera, los movimientos están conectados en red de numerosas formas, multimodalmente, incluyendo redes sociales de internet⁸ y redes ya preexistentes de la vida social. A su vez, se convierten en movimiento al realizar una ocupación efectiva del espacio urbano físico, construyendo un híbrido entre este y el ciberespacio, en cuya interacción se produce el espacio de autonomía vital para el éxito de cualquier movimiento que tenga como fin transformar la realidad. Como otra característica fundamental, Castells nos señala la capacidad de los movimientos de ser locales y globales a la vez, trascendiendo fronteras y tejiendo redes mundiales. Lo cual se encadena a su lógica de ser movimientos virales, en el sentido de ser permeables al contagio de otros movimientos de otras latitudes, y sin líderes (2012: 212-215).

Loïc Blondiaux (2013) es otro de los autores que lleva adelante una defensa activa de las prácticas participativas de la actualidad. Para este autor, como se señala en la introducción, emerge hoy un imperativo participativo que se traduce en nuevas experiencias en la sociedad y en la implementación de dispositivos novedosos para la participación. En su libro *El nuevo espíritu de la democracia*, desarrolla las características de algunos de estos dispositivos novedosos, sobre todo en Francia, pero a partir de su análisis es posible establecer conexiones con la situación de mecanismos participativos argentinos, sobre todo a partir de su pregunta acerca de si la participación puede ser un elemento de transformación de los regímenes representativos existentes, contribuyendo a su democratización.

Blondiaux observa que en la actualidad se multiplican las experiencias que convocan a los ciudadanos a participar y deliberar. A su vez, se produce un aumento del

⁸ De modo Online (en línea, instantáneo) y offline (fuera de línea, no instantáneo).

poder de la palabra ciudadana en todas partes, a través de blogs, foros, etc. (2013: 33). La Democracia Participativa se ejerce hoy en día a través de dispositivos muy diferentes, lo que provoca que las prácticas no sean unívocas y puedan tener consecuencias contradictorias (2013: 38). Con el fin de esclarecer este panorama, este autor analiza tres tipos de procedimientos distintos que se desarrollan actualmente en Francia - el Presupuesto Participativo, el Debate Público y el Jurado de Ciudadanos -, los cuales ofrecen tres construcciones diferentes dentro del ideal de democracia participativa⁹ (2013: 60).

Estas tres estrategias posibles de institucionalización de la participación presentan la diversidad posible de escenarios. De esta manera, la participación puede ser, según su finalidad, la promesa de mejores decisiones, la de mejores ciudadanos, o prácticas de mayor igualdad política. El rasgo común es que producen democratización (2013: 79). Este punto señalado por el autor francés permite reflexionar sobre las experiencias analizadas en esta investigación, las cuales tienen también distintas finalidades. Las demandas producidas en la instancia comunal pueden asociarse a la posibilidad de mejores decisiones. Los Consejos Consultivos Comunales pueden ser un ejemplo en ese sentido. Y si bien es cierto que solo la participación en las Comunas puede ser catalogada de institucionalizada, la práctica asamblearia se inscribe en la lógica de producir un mayor grado de igualdad política, con el consecuente efecto democratizante.

⁹ Para Blondiaux, el Presupuesto Participativo introduce una novedad radical con respecto a las instancias puramente consultivas. En sus principios, se trata aquí de transferir directamente una parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus directivas en materia presupuestaria. (2013: 70). El Debate Público parte de un contexto diferente. Se trata de la preparación de un proyecto o de una decisión colectiva a tomar. Consiste en una consulta puntual y focalizada en un horizonte de proyecto. (2013: 73) La originalidad radica en la concepción de deliberación pública que genera, al tener el Debate Público la finalidad de esclarecer la decisión mediante una discusión colectiva lo más abierta posible. (2013: 74). Por su parte, el Jurado de Ciudadanos es un tipo de dispositivo original con diversos prototipos. Se trata de constituir un grupo reducido, 15 a 20, de ciudadanos elegidos por sorteo, que debe producir, luego de varias sesiones de debate, una opinión esclarecida de la cuestión. Asociar a un grupo indeterminado de ciudadanos a la formulación de una decisión colectiva (2013: 77).

Con el objetivo expreso de fomentar las prácticas participativas (y no en asociarla a menos democracia), Blondiaux señala los límites y dificultades que observa en las mismas. Este punto en la reflexión del intelectual, resulta oportuno para realizar un paralelismo con las experiencias propias de la Ciudad de Buenos Aires. La primera de estas dificultades es la asociada a la escala. La participación, afirma Blondiaux, se asume como de proximidad, de reclamos limitados, contribuyendo a su despolitización. Limita el horizonte de la discusión, y se participa donde realmente no se toman las decisiones (2013: 84-85). La experiencia en las comunas de la CABA es muy reciente como para establecer resultados concluyentes, pero su fisonomía, asociada a un espacio local compuesto de algunos barrios, hace que sea necesariamente limitada a la proximidad, y sus reclamos, restringidos. Las Asambleas por su parte, motorizan sus demandas hacia las autoridades, en su mayoría, de una manera no formal, con lo que pueden ampliar el radio de sus reclamos y propuestas. Sin embargo, al ser barriales también, se ven sus principales demandas afectadas al entorno inmediato.

Otra de las dificultades señaladas por Blondiaux es el reforzamiento de la desigualdad que se produce en los dispositivos participativos, asociado a que los sectores populares participan menos y tienen menos oportunidad de influir en las políticas públicas. Característica que está íntimamente asociada a una tercera dificultad, que consiste en la existencia de una puesta en escena, donde importa más transmitir la intención, por parte de las autoridades, de hacer participar, que hacer participar realmente a la ciudadanía. Sobre esta cuestión se puede diferenciar lo que sucede en las comunas de lo que se produce en el ámbito de las asambleas. El ámbito asambleario es por su formato más cercano a las necesidades de los sectores populares, en primer lugar por su característica, en términos generales, de presentarse en espacios públicos centrales y abiertos. Además, la informalidad produce un acercamiento con las clases

populares, al no mediar una institución gubernamental formal en la relación. Las Comunas en la ciudad, producen en este aspecto una distancia con la población, en especial con sectores populares, al tener, por ejemplo, que inscribirse para participar de reuniones, dejar datos, concurrir en determinados horarios, etc. Además, se encuentra en esta faceta institucional una aproximación en la característica asociada a la relevancia de publicitar más la intención de hacer participar, que fomentar la participación en sí. Las asambleas, por el contrario, invitan permanentemente a la concurrencia a sus reuniones y actividades, aunque de manera más informal.

La falta de influencia en la decisión es otra de las limitaciones que observa Blondiaux, y que puede ser analizada a la luz de la experiencia en Buenos Aires. Las autoridades encuentran en la participación un riesgo político, que intentan contrarrestar (2013: 91). Una forma de lograrlo es a través del despojo del posible impacto, no otorgando la última palabra de la decisión a los ciudadanos, y remarcando de esta manera, el carácter complementario de los mecanismos participativos a la democracia representativa como instancia incuestionable. Esta situación repercute de manera negativa en la credibilidad de los dispositivos, reforzando la distancia y la impermeabilidad de estos hacia las demandas genuinamente ciudadanas. Paralelamente, se producen otras técnicas para contrarrestar ese riesgo político implícito en la participación, como la cooptación, el monopolio del manejo de la agenda y las formas estrechamente codificadas por las que tiende a pasar la participación, a través de instrumentos específicos (2013: 92). Como se señala más adelante, la cooptación es un mecanismo que fue utilizado en contra de las asambleas barriales, por parte de funcionarios gubernamentales de los por entonces CGP (Centros de Gestión y Participación), y también por partidos políticos¹⁰. Con respecto al manejo de la agenda y

¹⁰ Ver Ouviaña (2008).

las reglas institucionales, también se analizará el control de estos mecanismos por parte del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, como manera de reducir cualquier riesgo político asociado a un incremento participativo por parte de la ciudadanía. No obstante, algunos temas sensibles - como el caso ocurrido en la Comuna 4 que también será detallado - parecen ir en contra de ese férreo control.

Pero Blondiaux no solo se centra en las dificultades de los dispositivos participativos. Observa de manera positiva el ascenso del imperativo participativo, que se traduce en una exigencia creciente de transparencia e inclusión de la que son parte movimientos sociales y también individuos (2013: 98). En este sentido, considera que éstos son pasibles de producir verdaderos efectos de democratización, por su capacidad de portar dinámicas democráticas novedosas. A su vez, llevan al reconocimiento de una competencia ciudadana, que provoca que los ciudadanos ya no son vistos como incapaces (2013: 104), lo cual lo lleva a afirmar que “en democracia, la aptitud para juzgar sobre los asuntos políticos debe ser considerada de una vez por todas como universal” (2013: 105). Que sea indispensable que estén implicados aquellos a quienes concierne la decisión es una obligación moral que no en todos los casos se cumple. Por estas latitudes, conforma un imperativo que se encuentra aún muy lejos de realizarse.

Otro punto a favor de los dispositivos de participación es que pueden contribuir a la eficacia de la acción pública, por ejemplo, contra el clientelismo y la corrupción (2013: 106). Este aspecto puede verse más claro en el caso de las asambleas, pero se considera que es una incógnita en lo que respecta a las comunas. El peso de los comuneros y su signo político predominante parece no atender contra los males citados. Aun con el poco rodaje de las Comunas en los aspectos administrativos, ya algunos episodios dan cuenta de sospechas en términos de corrupción, con licitaciones otorgadas de manera irregular, o denuncias de obras realizadas en más de una oportunidad o

cartelizadas con sobrepuestos¹¹. Sin embargo, Blondiaux afirma que estos dispositivos pueden ser medios para mejorar los servicios públicos, favoreciendo la integración de diversos actores y ejerciendo presión sobre los servicios. Ser elementos de modernización de la acción pública. En relación a esta consideración, un reciente caso de audiencias por el aumento de los servicios públicos puede servir de ejemplo de cómo la promoción de la participación en cuestiones que afectan los intereses directos de las personas, puede convertirse en una pata imperiosa en la toma de decisiones de determinadas políticas públicas de valor sensible para la gente.

Entre los efectos de la participación en la acción pública, Blondiaux destaca también el hecho que inciden en la actitud y los comportamientos de las autoridades públicas frente a la crítica (2013: 108). Erosionando el monopolio de la autoridad, deberían progresivamente ir haciendo lugar a otros puntos de vista, estimulando la capacidad de los actores para participar e influir en la discusión de las decisiones en democracia. De esta manera, se reforzaría la naturaleza y la calidad del debate público en democracia. Para el autor, “la democracia participativa exige que la decisión sea objeto de discusión previa con aquellos a quienes afecta” (2013: 112), y esto es precisamente lo que une las demandas de los actores tanto de las comunas como de las asambleas, y de lo que depende el éxito de ambas instancias. Que se imponga un nuevo enfoque de la decisión pública y del ejercicio del poder en democracia es lo que indicará el verdadero éxito de la experimentación participativa.

¹¹ A modo de ejemplo, se citan algunas denuncias asociadas a sospechas de corrupción en las comunas.
<http://villadelparqueinfo.com.ar/noticia/4894/grave-denuncia-corrupcion-in-eptitud-la-comuna-11.html>;
<http://www.revistaque.com/comunas/nueva-denuncia-guzzini-02092016.html>;

3- Comunas y asambleas de la Ciudad de Buenos Aires

Con el correr de los años es posible observar como se ha ido planteando una modificación del vínculo entre la ciudadanía y las autoridades estatales. En las últimas décadas, sobre todo desde la crisis del año 2001 han cobrado fuerza las voces y discursos que promueven la participación ciudadana, entendida ésta como una forma de generar la “deliberación pública”, basada en la aceptación del pluralismo ideológico (Landau, 2008; Ziccardi, 2004).

La participación activa de la ciudadanía en la vida política es de vital importancia para fortalecer el sistema democrático. Junto con mecanismos de democracia directa, conforman canales mediante los cuales la ciudadanía puede hacer escuchar su voz (Welp, 2009). Es un proceso necesario en un momento en que las instituciones formales de la democracia representativa se encuentran atravesando un desencanto, testimoniado en un declive general de los indicadores de confianza de los ciudadanos para con estas (Rosanvallon, 2007, 2009). En este punto, se considera que los mecanismos de democracia participativa contribuyen a darles aire, devolviéndoles sentido, legitimidad y fuerza (Blondiaux, 2013).

En el caso argentino, desde las últimas décadas se han producido hondas transformaciones sociales, que fueron modificando las pautas de integración y exclusión, desembocando en un notorio incremento de las desigualdades sociales (Svampa, 2005). La profunda crisis del año 2001 con el consecuente quiebre institucional, político y económico, puso de manifiesto una desconfianza latente en los partidos políticos y en las formas delegativas de la democracia como se venían ensayando desde su recuperación en el año 1983 (Di Marco et al, 2003:13). Esta crisis, si bien se manifestó a lo largo y a lo ancho de todo el país, tuvo su epicentro en la

Ciudad de Buenos Aires, especialmente en las jornadas de los días 19 y 20 de diciembre de ese año.

En este contexto, la presente investigación tiene como propósito analizar dos espacios diferentes, pero de gran importancia para la participación política de la ciudadanía, como son las asambleas barriales surgidas a partir de la crisis de 2001 y las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, en funcionamiento formal desde el año 2011. En ambos casos, es posible observar que funcionan como espacios en donde se promueve la participación política ciudadana, pero desde diferentes lógicas.

En el caso de las asambleas¹², es posible verlas como nudos sociales donde se practica la horizontalidad de la política, creando un espacio de debate y acción pública, donde se propone constantemente la participación activa de los ciudadanos (Bielsa, et al, 2002). De esta manera, la acción política y el llamado a la participación vienen desde una dirección determinada, desde el llano de la sociedad, y con un sentido y una lógica particular, basada fundamentalmente en la horizontalidad y el compromiso en un espacio no estatal (Ouviña, 2008; Svampa, 2002).

Las Comunas¹³, por su parte, son instancias formales de gobierno local, con competencia sobre un determinado conjunto de barrios, unidades de gestión política con autoridades electas por voto popular, que a su vez buscan facilitar la participación de los vecinos en el proceso de toma de decisiones y control de los asuntos públicos locales, barriales (Cappaccioli y Trotta, 2007). Su génesis debe estudiarse en conjunto con el proceso de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires, a partir del logro de su autonomía, plasmada en la Reforma Constitucional del año 1994. La incorporación de

¹² Con respecto a las Asambleas Barriales, cabe destacar que el contexto actual no es el mismo que el de cuando surgieron espontáneamente en 2001. La crisis de 2001 reconfiguró el mapa político de la ciudad, y las asambleas que surgieron en los barrios volvieron a instalar el tema de las comunas con fuerza (Romero, 2006).

¹³ Las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires están vigentes desde el año 2005 cuando fueron reglamentadas mediante la ley 1777 (Ley orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires).

las Comunas en la Constitución local¹⁴, está relacionada con la idea de fomentar la Democracia Participativa como forma de gobierno, fortaleciendo la participación ciudadana (Romero y Otero, 2013).

La presente investigación pretende reflexionar sobre estos diferentes espacios para la participación política. Por un lado, las asambleas barriales, como espacios no formales, no institucionalizados pero que promueven activamente la participación ciudadana. Por otro lado, las Comunas de la CABA, como ámbitos formales e institucionalizados que también promueven la participación, pero que se componen de autoridades oficiales, electas por sufragio universal de los ciudadanos. A través de estos casos concretos y vigentes de la vida política argentina, se abordarán dos formatos distintos que permiten analizar la dimensión de la participación ciudadana, describiendo sus lógicas, su funcionamiento, sus dificultades y su perspectiva.

3.1 - Comunas. La descentralización en marcha

3.1.1 Surgimiento y características generales

A comienzos de los años 90 se comenzó a debatir en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la temática de la descentralización municipal de organismos públicos. El tema, marcado por la particularidad de que la Ciudad no era una unidad de gobierno autónoma, comenzó a instalarse de a poco en las organizaciones vecinales y movimientos sociales urbanos, para ingresar finalmente en la agenda de la Asamblea Nacional Constituyente de 1994 (Poggiere, 2005, 2008).

¹⁴ La Ciudad de Buenos Aires dictaría su propia constitución en la Asamblea Constituyente de 1996, definiendo el modelo de su gobierno como democracia participativa (Poggiere, 2009).

A pesar de que el tema de la autonomía y descentralización municipal se estaba debatiendo, su importancia se aceleró de manera vertiginosa e inesperada con el llamado Pacto de Olivos, un acuerdo entre los partidos mayoritarios -PJ, UCR- que habilitó la reforma constitucional que permitió, entre otros puntos la reelección presidencial. En el marco de esos acuerdos, se impulsó la autonomía de la Ciudad, más como resultado de un interés político partidario que por una demanda vecinal (Poggiere, 2008: 3).

A partir de dicha reforma constitucional llevada adelante en ese año, la ciudad de Buenos Aires adquirió el status de un distrito autónomo¹⁵, con las mismas atribuciones que las otras 23 jurisdicciones provinciales que conforman el territorio argentino. En dicha reforma, a través del artículo 129, se estableció el derecho de los ciudadanos de Buenos Aires a elegir sus autoridades, a tener su constitución propia y a ser juzgados por jueces locales.

Dos años después, a través de elecciones, la Ciudad elegía a su primer Jefe de Gobierno¹⁶, dando un paso esencial en el proceso de consolidación de su autonomía. Sumado a este proceso, una recién conformada Convención Constituyente porteña sancionó la Constitución local, estableciendo las instituciones de gobierno. En este proceso, se establecía la creación de comunas, unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial¹⁷, como parte de un proceso más amplio de descentralización y de fortalecimiento de la participación ciudadana (Muiños, 2016; Salvatelli, 2020).

¹⁵ Si bien la Ciudad de Buenos Aires no se convirtió en una provincia más, sí se modificó su status, pasando a tener facultades de legislación y jurisdicción propias. Dejó de ser un municipio, manteniendo su característica de capital de la República, con características especiales.

¹⁶ Hasta la reforma constitucional, la máxima autoridad local, el Intendente, era elegido y designado por el titular del Poder Ejecutivo Nacional, a través de un decreto presidencial.

¹⁷ Art. N° 127 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el flamante texto constitucional, se incorporaba la dimensión de la democracia participativa y se creaban las comunas descentralizadas, con competencias propias y otras concurrentes con el Gobierno central de la Ciudad. De esta manera, se oficializaba la división del territorio ciudadano en jurisdicciones menores, que serían gobernadas por Juntas colegiadas cuyos miembros serían elegidos en elecciones. Además, establecía la creación de un órgano consultivo de deliberación, conformado por diversos actores de la sociedad civil como organizaciones vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización (Artículos 127 a 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

Sin embargo, como señala Ghiglione (2019), “luego de la sanción de la Carta Magna, el proceso descentralizador tuvo idas y vueltas que demoraron la decisión política de encarar el debate legislativo para configurar los nuevos distritos comunales” (2019: 30). La norma constitucional que establecía la implementación de las comunas condicionaba la misma a la sanción de una ley que defina su número, sus límites, su sistema electoral, y su presupuesto (Poggiere, 2008:4). El plazo para la sanción de esta ley se estableció en cinco años, durante los cuales se sucedieron diferentes disputas entre los partidos gobernantes en la ciudad, UCR y FREPASO, sin que se logre su aprobación. Según Poggiere (2008: 4), durante este lapso se presentaron diferentes proyectos que divergían en cuanto a aspectos tales como el número final de comunas y sus límites, sin lograr presentar un proyecto de ley unificante, que reuniera los dos tercios de los votos necesarios (40 de 60). Llegado el año 2001, con la explosión popular del 19 y 20 de diciembre la situación cambió de manera abrupta. Al respecto, Poggiere afirma:

“El modelo representativo fue jaqueado por mucho tiempo por propuestas muy radicalizadas extendidas en grandes grupos de vecinos: democracia directa, semidirecta, participativa, autogestión, asambleísmo popular, nueva subjetividad, nuevos conceptos que negando la política la practicaban popularizándola por fuera de los partidos y de la burocracia estatal. En esa constelación de reivindicaciones se instaló la demanda de la implementación de las comunas como una crítica al incumplimiento del poder público y con la aspiración a una distribución del poder” (2008: 4).

La crisis reconfiguró el mapa político, que se vio alterado con la irrupción de otras fuerzas políticas, tanto de izquierda como de derecha. La reacción gubernamental consistió en la reconstrucción de puentes de diálogo con la sociedad, como lo atestigua el Presupuesto Participativo, que “se puso en marcha a principios de 2002, al calor de la crisis y de la efervescencia de las asambleas barriales” (Annunziata; 2013: 264) y la reanudación de la elaboración de la ley de comunas en 2003. Además, el gobierno de Aníbal Ibarra, en un movimiento para redinamizar su gestión, reaccionó fortaleciendo la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, hasta ese momento Subsecretaría (Romero, 2013: 10).

Tiempo más tarde de lo previsto inicialmente, en septiembre de 2005, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley Orgánica de Comunas (Ley N° 1.777), dando cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución porteña. El texto legal enfatiza lo ya definido en la carta magna y agrega algunas especificaciones a lo instituido previamente, relativas a la organización administrativa comunal. Además, establece la delimitación territorial de las comunas y la creación del Consejo Intercomunal, integrado por el Jefe de Gobierno y los presidentes de las Juntas

Comunales. Y agrega un punto polémico que no estaba previsto en el texto constitucional que es la incorporación de partidos políticos al ámbito de los Consejos Consultivos, generando una posible situación de sobre representación de los mismos, en el caso en que alguno también integre la Junta Comunal o su misma presidencia.

Esta ley, junto a la constitución local, definen y estructuran la competencia, organización, funcionamiento, presupuesto y forma de gobierno de las comunas. De esta manera, y en línea con el proyecto descentralizador, estas unidades administrativas absorben y asumen una parte de las funciones del gobierno central de la ciudad.

Sin embargo, a pesar de la sanción de la Ley y su puesta en marcha, aún no se ha podido alcanzar el desarrollo pleno de las instancias comunales previstas en dicha norma. Esto es así respecto a la actividad de sus órganos y a las competencias legalmente asignadas (Muiños, 2016). Recién en 2011, seis años después de la sanción de la ley, fueron celebradas las primeras elecciones en las que se eligieron a las autoridades comunales.

Esta elección debut para las juntas comunales se desarrolló junto a las generales para jefe y vicejefe de gobierno y legisladores. Finalmente, la lista de las comunas fue junto a las restantes, en lista sábana. Los resultados mantuvieron prácticamente los mismos porcentajes que las elecciones generales, donde el oficialismo local (Pro) obtuvo la mayoría con el 47,07%, el Frente para la Victoria 27,87% y Proyecto Sur 12,82%¹⁸. De esta manera, el oficialismo consiguió el primer lugar en las 15 comunas, obteniendo la mayoría en casi todas las juntas comunales, y las correspondientes presidencias. Como segunda y tercera fuerza, FPV y Proyecto Sur obtuvieron lugares de minoría para uno o dos juntistas, según la comuna.

¹⁸ Ver Tribunal Superior de Justicia de la CABA: Resultados definitivos del día 10 de Julio de 2011. https://www.tsjbaires.gov.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=3606&catid=35&Itemid=50

En las siguientes elecciones comunales, realizadas en 2015, desdobladas de las elecciones nacionales pero influenciadas por esta, se impuso de nuevo el oficialismo con guarismos similares a 2011. La mayoría fue para el Pro, con 45,56%, seguido por el frente ECO¹⁹ con el 25,47% y el FPV con el 21,91%²⁰. De igual manera que en 2011, el oficialismo obtuvo la presidencia en todas las juntas comunales y la mayoría de los juntistas en muchas de ellas. El resto de los juntistas quedaron para ECO y FPV.

A continuación, se repasarán las características principales de las comunas. Luego, en los siguientes apartados, se analizarán los procesos de descentralización y los desafíos de la organización comunal.

Características generales de las Comunas

Como señalamos anteriormente, las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, según lo establece la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su Título sexto. Las mismas, están organizadas con un gobierno colegiado denominado Junta Comunal, formado a partir del sufragio universal de los habitantes de la Ciudad con arreglo al régimen de representación proporcional, formando un distrito único. La Junta Comunal está compuesta por siete miembros (Comuneros) y es presidida por el primer integrante que obtenga el mayor número de votos en la Comuna. La duración del mandato de los comuneros es de cuatro años, sin reelección inmediata, pudiendo presentarse luego de un intervalo de cuatro años (Muiños, 2016; Salvatelli, 2020).

¹⁹ Energía Ciudadana Organizada (ECO), fue una coalición política fundada el año 2015 para competir en las elecciones de ese mismo año en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estuvo compuesta por los partidos Confianza Pública, Unión Cívica Radical, Coalición Cívica ARI, Partido Socialista y el Partido Socialista Auténtico.

²⁰ Ver Tribunal Superior de Justicia de la CABA: Resultados definitivos del día 10 de Julio de 2011. <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/resultados/elecciones>

El Presidente de la Junta Comunal tiene la función de representar legalmente a la Comuna, además de tener a su cargo la administración general de la misma. Además, debe convocar y presidir las reuniones de la Junta Comunal y dirimir con su voto en las cuestiones en que hubiera empate.

Las Comunas organizan su acción de gobierno en áreas de gestión, debiendo contar cada una con un área de participación vecinal y otra de control comunal. El área de participación vecinal debe garantizar el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal y promover y desarrollar mecanismos de democracia participativa en el ámbito del distrito. Por su parte, el área de control comunal debe instrumentar la organización del cuerpo de inspectores y del comité de control de servicios con participación vecinal.

Al mismo tiempo, en el ámbito de cada Comuna está establecido el funcionamiento de un Consejo Consultivo Comunal como organismo de consulta y honorario de participación popular. Este Consejo está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la Comuna, sin recibir remuneración ni compensación económica alguna. Cada Consejo Consultivo debe garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la comuna a participar de las actividades del mismo.

Entre las principales funciones de los Consejos Consultivos se destacan las de participar en la elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna y definir prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos; evaluar la gestión comunal y supervisar el cumplimiento de los servicios prestados; presentar ante la Junta iniciativas y propuestas de interés comunitario; formular solicitudes de audiencias públicas y consultas populares; promover la utilización de

mecanismos de participación ciudadana entre los vecinos; generar espacios de discusión y foros de debate, asesorar a la Junta y controlar la ejecución del presupuesto.

Según el artículo 36 de la ley, los Consejos deben funcionar descentralizadamente, debiendo rotar el lugar de reunión entre los distintos barrios que componen la Comuna. Asimismo, deben reunirse al menos una vez al mes, en fecha y hora y lugar debidamente difundidos en el territorio comunal, pudiendo autoconvocarse de acuerdo a las normas de funcionamiento interno. Cabe resaltar además que las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo son de consideración obligatoria por la Junta Comunal.

Con respecto a la coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Comunas, la ley estableció el Consejo de Coordinación Intercomunal, como un órgano de discusión y consenso de las políticas entre ambos niveles de gobierno. Entre las atribuciones de este órgano se encuentran las de entender sobre la planificación de las competencias comunales; coordinar y monitorear el proceso de descentralización político administrativo del GCBA; definir los contenidos generales de la planificación plurianual de inversiones y coordinar los programas anuales de acción de cada Comuna; acordar el contenido de las jurisdicciones comunales dentro del proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad; promover programas de capacitación y difusión del sistema comunal y mediar en cuestiones de competencias superpuestas entre Comunas.

En lo que se refiere al aspecto presupuestario, la Constitución de la Ciudad deja asentado que la Ley de Presupuesto debe establecer las partidas que se asignan a cada Comuna, debiendo ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines. En el mismo sentido, la Ley de Comunas determina que el patrimonio y los recursos de cada Comuna están formados por los fondos asignados por la Ley de Presupuesto y leyes

especiales; los ingresos originados por actos de disposición; las donaciones y legados; los bienes que la administración central le transfiera y los restantes bienes y derechos que adquiera en el futuro utilizando el presupuesto con el que cuenta.

Paralelamente, la ley establece, como elemento central de la democracia participativa, que cada Comuna debe elaborar su anteproyecto de presupuesto con la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario, el que será aprobado por la Junta Comunal, en el ámbito del Consejo Consultivo.

Otro aspecto que establece la ley es el referido al control interno y externo de los actos de la Junta Comunal. Los organismos de control que están a cargo de esta tarea son la Sindicatura General y la Auditoría General de la Ciudad respectivamente. También establece la ley la creación de una Unidad de Auditoría Interna para el control de la gestión.

3.1.2 Descentralización y participación

Como se señala anteriormente, la creación del sistema de comunas se inscribe en un proyecto más amplio de descentralización administrativa y de fomento a la participación ciudadana. En este sentido, las comunas fueron pensadas para integrarse con otros elementos en un complejo institucional que potencia el efecto participativo y descentralizador buscado (Muiños, 2016, Salvatelli, 2020). Cabe destacar que la descentralización es un mecanismo por el cual un gobierno central transfiere funciones y recursos hacia otras unidades de gestión política y administrativa, que poseen competencia en un ámbito determinado y delimitado del territorio -en este caso, a las Comunas de la Ciudad- (Capaccioli y Trotta, 2007: 31).

Consecuentemente, “la descentralización es importante porque modifica y amplía la distribución del poder por decisión, posibilitando una relación más próxima, ágil y sobre todo más transparente entre el gobierno y los vecinos” (Capaccioli y Trotta, 2007: 31). En este sentido, el proceso puede redundar en una mejora concreta de la calidad democrática de la vida de los habitantes, en tanto suponga un mayor involucramiento mutuo entre gobierno y vecinos para adoptar medidas que den respuesta a necesidades y problemáticas propias del ámbito local.

En la búsqueda de otorgar una nueva dinámica democrática y participativa, en la implementación de la Constitución local se consideró fundamental la necesidad de descentralizar la gestión de la Ciudad, de manera de revertir la configuración urbana de los noventa (Capaccioli y Trotta, 2007, 13). En ese contexto, la creación y puesta en marcha de las Comunas representaba un paso fundamental.

De esta manera, la creación de la estructura comunal consistió en el acto cardinal en el proceso descentralizador, su primera etapa. Para el ex funcionario de la Nación y la Ciudad Daniel Filmus, “la descentralización es la proyección de la democracia en el espacio”, y con ella, se inicia “un proceso de aprendizaje colectivo de carácter inédito, que contribuirá a dar soluciones a la medida de los ciudadanos” (Capaccioli y Trotta, 2007: 14).

Junto a la Ley de Comunas, desde la sanción de la Constitución de Ciudad se promovieron diferentes normas tendientes a ampliar el derecho y la práctica de la participación. Entre estas, es posible nombrar a la Ley de Audiencias Públicas, la Ley de Acceso a la Información, la Ley de Iniciativa Popular, la Ley de Consulta Popular, la Ley de Revocatoria de Mandato y la Ley de presupuesto Participativo.

A su vez, entre los objetivos enunciados en la Ley de Comunas se puede encontrar el de facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de

decisiones y en el control de los asuntos públicos, y el de consolidar la cultura democrática participativa.

También la ley establece como competencia de las Comunas el ejercer funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad. Con mayor especificidad, la ley determina ciertas competencias exclusivas de las comunas, como ser la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes, de conformidad a la ley de presupuesto; la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución y la administración de su patrimonio; la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos al Poder Ejecutivo; y llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local.

En un segundo plano, se establecen otras competencias, concurrentes con el Gobierno central de la Ciudad. Entre estas, se pueden nombrar la fiscalización de normas sobre uso del espacio público, la decisión y ejecución de obras públicas, la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la planificación y el control de los servicios, la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto y la implementación de métodos de resolución de conflictos a través de un sistema de mediación.

Asimismo, la ley enumera dentro de la esfera de competencias de las Comunas determinadas políticas especiales, interviniendo en la elaboración y planificación de políticas en el área de salud, educación, medioambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre géneros, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores y con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y

usuarios, comunicación y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo. Estas disposiciones en la ley buscan como efecto aumentar los niveles de participación ciudadana en el ámbito de la ciudad.

Sin embargo, el análisis sobre el recorrido de las comunas desde su formulación en el texto constitucional hasta su efectiva implementación quince años después, denota dificultades y voluntades políticas diversas en lo que respecta a la cuestión de la descentralización. Esta excesiva demora, primero en la sanción de la ley estipulada por la Constitución y luego con su puesta en funcionamiento, refleja las tensiones y los altibajos que tuvo la descentralización efectiva como prioridad. Para Poggiese (2005: 2), en el proceso se observa además “una baja prioridad que tuvo en la gestión de los gobiernos de la ciudad durante ese periodo respecto de adoptar medidas que faciliten la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización”, que se refleja en “una acción conjunta entre el ejecutivo y el legislativo en retardar la transferencia de poder a las nuevas unidades” (2005: 3).

En su Tesis de Maestría, un exhaustivo trabajo sobre la creación e implementación de la Ley de Comunas, María Victoria Ghiglione (2019) analiza minuciosamente todo el recorrido político en institucional llevado adelante en la puesta en marcha del sistema comunal, como parte fundamental del proceso descentralizador en la Ciudad. En dicho trabajo, Ghiglione plantea que en tal proceso se diferenciaron dos corrientes, una que promovía la descentralización en sus aspectos administrativos y territoriales -denominado por la autora desconcentración-, y otra que abarcaba además competencias de gestión, la descentralización política. Las reticencias de los promotores de la primera corriente, un sector del por entonces oficialista partido Unión Cívica Radical, estaba dado por los peligros de dispersión del poder que ello acarrearía. Si bien tras numerosas negociaciones este sector cedió a que la descentralización contemplara

los tres aspectos, es importante resaltar y recordar esta disputa en torno al alcance del proceso descentralizador y, sobre todo, al de la dispersión, o en su defecto, concentración del poder.

Una de las principales conclusiones a las que arriba Ghiglione es que, en términos generales, existe una preocupación más concentrada en desconcentrar que en descentralizar. En palabras de la autora, “salvo ciertas excepciones, hubo una marcada e ininterrumpida tendencia de los distintos Poderes Ejecutivos para “controlar desde arriba” el proceso de descentralización porteño” (2019: 76), como lo prueban “las innumerables prórrogas a la sanción de la Ley de Comunas, su posterior implementación, una nueva sucesiva de prórrogas para la definición de la fecha de elección y el desarrollo de ciertos mecanismos como las UAC²¹ y las gerencias Comunales” (76).

Como se menciona en el apartado anterior, la crisis de finales de 2001 cambió abruptamente el panorama, surgieron nuevos actores sociales como las asambleas barriales y con ellos un extenso y variado campo de reivindicaciones y demandas al sistema político. Al respecto, Poggiese afirma que entre éstas “se abrió camino y acabó instalándose la demanda de la implementación de las comunas vista desde dos ángulos: la crítica al poder público por no cumplir y la perspectiva cierta de enderezar hacia una democracia menos centralizada con distribución del poder” (2005: 4).

En el contexto de intensas movilizaciones populares, se reconfiguraron las agendas y se retomaron proyectos relacionados a la participación popular, como el Presupuesto Participativo y la Ley de Comunas, que se retomó con involucramiento vecinal y de otros sectores como las asambleas barriales. Desde la Secretaría de

²¹ Las Unidades de Atención Ciudadana (UAC) son como unidades de desconcentración administrativas que ofrecen servicios desconcentrados dependientes de los Ministerios del Poder Ejecutivo de la Ciudad (Ghiglione, 2019, 56). Funcionan en todas las dependencias comunales.

Descentralización y Participación Ciudadana se promovió una comisión tripartita entre el Ejecutivo, el Legislativo y los vecinos para debatir las leyes que fortalecerían la autonomía de la Ciudad, como comunas, presupuesto participativo y sistema electoral (Romero y Otero; 2013).

En este punto conviene analizar brevemente el proceso de transición en el camino hacia la implementación efectiva de las comunas, porque la forma que toma el mismo es determinante para la conformación de las estructuras comunales (Ver Tabla 1)²². El periodo de transición se extiende desde la sanción de la Constitución que establece la creación de las Comunas, en 1996, hasta su implementación en el año 2011.

Siguiendo a Poggiese en su artículo *Programa de transición para las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Una historia de nunca acabar* (2008), es posible distinguir 4 momentos en la cuestión de la transición, a saber: el previo a 1996 cuando se realiza la Constituyente, el que va desde su sanción hasta la crisis de diciembre de 2001, el que sigue hasta la destitución de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno y el posterior a la misma hasta 2011 cuando finalmente se establecen las comunas.

En el primer periodo, se destaca la actuación de una red asociada de gestión participativa²³, que realiza un ensayo preliminar de lo que luego se planteó como programa participativo de transición. De este impulso surgió la iniciativa plasmada en Buenos Aires VIVA, un ciclo caracterizado por promover las iniciativas participativas y de descentralización, que se desarrollaría con frecuencia sucesivamente. Este punto es importante porque “se verifica así que en la génesis de las comunas ya existía una corriente de opinión que propugnaba colocar en la agenda pública el mecanismo

²² A los fines de facilitar la comprensión de lo acontecido en ese espacio de tiempo, observar el contenido de la Tabla 1, incluida en el Anexo, en la cual se especifican los periodos de los mandatos de los jefes de gobierno de la Ciudad, las anomalías producidas en los mismos (como renunciaciones, destituciones, etc) y los movimientos políticos en relación a la política de descentralización.

²³ Se trata de la Red de Gestión Asociada del Oeste (Red GAO), una experiencia formalizada de proyectos co-gestivos urbano-sociales (Poggiese, 2005, 2008).

participativo como condición para la formulación de las decisiones de implementación de estas unidades descentralizadas” (2008: 3).

En el segundo período, luego del dictado de la norma constitucional, el Poder Ejecutivo al mando de Fernando De la Rúa estableció la creación de los Centros de Gestión y Participación (CGP) en reemplazo de los anteriores Consejos Vecinales, comenzando a descentralizar algunas funciones. Por otra parte, en este periodo se sucedieron numerosos debates motivados en que el texto condicionaba la implementación del sistema comunal a la sanción de la ley que las reglamenta. En esta etapa, pese a que el Gobierno de la Ciudad disponía de mayoría en la legislatura para aprobar la ley, proliferaron proyectos que no lograron unificarse y de esta manera la ley continuó sin votarse. Previo al estallido de la crisis se realizó un nuevo ciclo del Buenos Aires Viva, nombrado “Las Comunas y la gente”, que planteaba la necesidad urgente de iniciar una etapa de preparación, pese a que “el sistema representativo no cumplía su mandato” (2008: 4).

El tercer período se inicia tras los acontecimientos de 2001, cuando se abrió una nueva etapa en la cual, como se mencionó anteriormente, el gobierno reaccionó en tender puentes con la sociedad y retomó la elaboración de la Ley de Comunas a través de un mecanismo tripartito con participación vecinal, que concluyó con la aprobación de la norma en 2005. Según Romero y Otero (2013), “los encuentros tripartitos comenzaron articulados con el proceso que inicia la Comisión de Descentralización, que comienza a recorrer los barrios para recoger las ideas fuerza para una Ley de Comunas²⁴”. Y agrega: “en pleno desarrollo de la recorrida, el ejecutivo se retira, en disputa por la centralidad que tomaba la legislatura en el tema”. Entre las ideas fuerza que se recogieron se pueden destacar las de armar las comunas en base a barrios,

²⁴ Según las actas, se realizaron 48 asambleas (una en cada uno de los 48 barrios porteños) y participaron aproximadamente 5.000 vecinos, con más de 500 intervenciones y proyectos de más de 600 organizaciones (Romero, 2013: 11).

rompiendo el esquema de sección electoral; las de proponer a las Comunas como unidades jurídicas propias; las de ampliación de los conceptos de competencias; las de fijar criterios de asignación presupuestaria; las de establecer áreas de gestión para cada miembro de la Junta; la incorporación de la participación vecinal en forma individual, ampliando la visión de la Constitución de 1996; el impulso de esquemas de participación en el proceso; y un esquema propositivo para la transición (Romero y Otero; 2013: 11). Tras el relevamiento de estas ideas, se realizó un extenso debate legislativo, que culminó con la elaboración de un dictamen de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana primero y de la de Asuntos Constitucionales después, y que luego se plasmaría en la sanción de la ley en general a finales de 2004 (Romero y Otero, 2013; Ghiglione, 2019).

Un aspecto importante que no pudo zanjarse hasta la sanción de la ley es el que refiere al mapa comunal, a la cantidad definitiva de comunas a establecerse. Con relación a este aspecto, fueron numerosas y variadas las propuestas, desde la posición vecinal, que proponía una comuna por barrio, es decir 48 comunas, hasta las posiciones que propugnaban por el menor número posible de estructuras, con el propósito de no ampliar los puestos burocráticos que requerirían, generando un aumento del presupuesto necesario para sostenerlo (Ghiglione, 2019). Finalmente, se arribó al actual esquema de 15 comunas²⁵, conformadas por agregación de barrios con sus respectivos límites - reconociendo en la mayoría de los casos una identidad común y preexistente-, con la intención de que se equiparen en la cantidad de habitantes y se consideren aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales (Artículo 127 de la Constitución de la CABA). Por tal motivo, algunos barrios con mayor cantidad de habitantes (como Caballito y Palermo) conforman en sí mismos una Comuna. A su vez, las Comunas se

²⁵ Ver Mapa 1 incluido en el Anexo.

identifican según establece la ley a través de la numeración del 1 al 15, “hasta tanto los electores de cada una definan su denominación mediante consulta popular convocada por la Junta Comunal²⁶” (Ley N° 1.777).

Posteriormente a la sanción, un cuarto periodo se caracterizó nuevamente por un desarrollo irregular en cuanto a la transición. En esta etapa se suceden algunas medidas del gobierno de Telerman relacionadas a la descentralización, como la elaboración de un Programa de Transición a las comunas, la creación del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización (a cargo del legislador y dirigente del Partido Socialista Roy Cortina), el reemplazo de los CGPs por los quince Centros de Gestión y Participación Comunal y la creación de los Foros Asociativos Barriales y los Espacios de Participación Vecinal²⁷. A su vez, nuevamente se realizó un ciclo Buenos Aires VIVA a través de un grupo organizador que promovía trabajar y ensayar los escenarios posibles del funcionamiento comunal (Poggiere, 2008).

Sin embargo, según Romero y Otero (2013) y también Poggiere (2005, 2008), pese a estas medidas no se mantuvo un eje de desarrollo y fortalecimiento de la participación. Con la gestión del flamante Ministerio de Gestión Pública y Descentralización se establecía una nueva visión del gobierno que condicionaba la transición participativa, lo cual puede verse ya desde el hecho de suprimir la idea de participación al renombrarlo. En palabras de Romero y Otero “se orientó así un esquema centralizado o vertical del proceso de transición” y “se cerró el esquema participativo a una idea consultiva y restrictiva”. Hay que agregar el hecho de que no se establecían criterios claros de transición ni tampoco se fijaba la fecha de elección de las

²⁶ Hasta el momento, solo la Comuna 9 ha completado tal proceso, oficializando su denominación como “Comuna Lisandro de la Torre” (Muiños, 2016:32).

²⁷ En estos espacios convocados por el flamante Ministerio de Gestión Pública y Descentralización se inscribieron, según Romero y Otero 450 organizaciones de la sociedad civil y 3500 personas (2013: 12).

comunas, que no fue convocada por Telerman pese a sí hacerlo con las elecciones generales.

Ya con la nueva gestión de Mauricio Macri, la descentralización como objetivo de la política pública se fue debilitando deliberadamente. El Ministerio de Gestión Pública y Descentralización fue eliminado, pasando sus competencias a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros y perdiendo la descentralización rango de status, al pasar a una Dirección General (Romero y Otero, 2013; Ghiglione, 2019). A su vez, en este periodo se postergó reiteradas veces el llamado a elecciones de las comunas. Ante esta situación, ciudadanos organizados presentaron pedidos de amparo ante la justicia local para solicitar que se establezca una fecha concreta de elecciones, lo que forzó a la legislatura y al ejecutivo a movilizarse en tal sentido. Como lo explica Ghiglione, “a raíz del llamado a audiencias del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en octubre de ese año [2008] se aprobó en la Legislatura la Ley N° 3233 que derogó la Ley N° 2405 y fijó la convocatoria a elecciones comunales para el 5 de junio de 2011” (2019: 51).

Durante esta etapa, además de las medidas con impacto negativo en la política de descentralización ya mencionadas, se adoptaron otras de igual tono, como ser: la prórroga en la finalización del proceso de transición, el veto a la ley sancionada que establecía que el GCBA debía adjuntar a las boletas de ABL y Patentes un folleto explicativo relacionado con el proceso de descentralización de la Ciudad, y la ley que quita la obligación de tener boletas separadas para las comunas en las elecciones (Ghiglione, 2019).

Estas medidas, sumadas a las correspondientes a los periodos anteriores y a los retrasos deliberados desde que la Constitución incorpora el sistema comunal, revelan

una desaprensión con respecto al proceso de descentralización en general y a la implementación efectiva de las estructuras comunales en particular.

Recapitulando el análisis sobre el proceso de las políticas públicas orientadas hacia la descentralización, es posible enumerar algunas características generales que tuvieron un impacto negativo y que se desarrollaron en el periodo de transición hacia el establecimiento de las comunas:

- Demora en instalar el sistema de Comunas. Esta demora se verifica tanto en la sanción de la ley que las reglamente como en su puesta en marcha concreta.
- Idas y vueltas con respecto al rango del proceso descentralizador en distintas áreas gubernamentales creadas para tal fin.
- Dificultades y ambivalencias con respecto al establecimiento y desarrollo de un programa de transición como guía y ensayo de la estructura comunal a implementarse.
- Escaso e irregular fomento al involucramiento y participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de puesta en marcha de las comunas en general, y en el del programa de transición, en particular.
- Decisión política en contra de establecer boletas separadas para los candidatos de las comunas en elecciones que coincidan con las generales.

A partir de estas situaciones, resulta pertinente traer a colación las palabras de Poggiese, en referencia a que “las políticas públicas, en este caso de descentralización, podrán ser participativas siempre que sea participativo el mecanismo y proceso de elaboración que la produce” (2008: 2).

3.1.3 Desafíos de las comunas

Según lo descripto anteriormente, el camino recorrido por las comunas desde su creación ha atravesado numerosos vaivenes. En la actualidad, las autoridades comunales se encuentran en funciones, transitando su tercera gestión. No obstante, no se observa la misma regularidad con respecto a los Consejos Consultivos, los cuales enfrentaron dificultades para conformarse y funcionar. En las distintas comunas, como se analizará más adelante, algunos funcionan correctamente, otros se reúnen con cierta frecuencia, algunos sufrieron interrupciones, en otros hubo serios disturbios y otros afrontan dificultades en la participación.

A su vez, no es posible afirmar que las comunas funcionen al cien por ciento, cumpliendo el mandato constitucional dado en el texto de 1996. Más allá de las demoras en la ley y en su implementación que ya fue analizada, actualmente no se cumplen todas las funciones para las que fueron creadas. El potencial democrático de estas estructuras no es aprovechado como debería y esto se debe sin dudas a determinadas decisiones políticas por parte del Gobierno de la Ciudad.

A los fines de ilustrar las limitaciones y obstáculos en el funcionamiento comunal, se reproducen a continuación algunos testimonios relevados al respecto para este trabajo por parte de miembros actuales y de gestiones anteriores de diferentes Comunas. En relación con este punto, un miembro de la Junta Comunal de la Comuna 11 señala:

“El principal desafío es bregar por el cumplimiento de la Ley de Comunas. Conseguir a través de consensos que se cumpla la ley en términos del anteproyecto de presupuesto participativo, que tengan una

mayor injerencia los consejos consultivos, que la junta cumpla su rol como cuerpo colegiado y no se base en el presidencialismo ni en la relación que pueda tener un presidente de la junta con el gobierno de la ciudad para poder ejecutar las necesidades de la comuna” (Entrevista a integrante de la Junta Comunal de la Comuna 11).

En la misma línea, una exjuntista de la Comuna 13 expresa:

“Hay una falta de decisión política. Descentralizar y transferir las competencias de las comunas significaba democratizar los recursos de la Ciudad y cómo administrarlos. Eso no se hizo. La decisión es no democratizar los recursos de la ciudad, donde todo tiende a tercerizarse” (Entrevista a exintegrante de la Junta Comunal de la Comuna 13).

De la misma manera se pronuncia un exjuntista de la Comuna 9:

“Las comunas no tienen desarrollo pleno porque el Gobierno de la Ciudad nunca quiso descentralizar las áreas y creó gerencias y subgerencias para recortar las funciones de los comuneros.” (Entrevista a exintegrante de la Junta Comunal de la Comuna 9).

Con respecto al presupuesto, una representante de la Comuna 10 afirma:

“No se ha alcanzado un desarrollo pleno de la Ley 1777 porque las comunas siguen sin tener presupuesto propio, entonces hay un montón de cuestiones que nos plantean nuestros vecinos y nuestras vecinas que no

podemos terminar de resolver.” (Entrevista a integrante de la Junta Comunal de la Comuna 10).

A partir de estos testimonios de diferentes miembros de los gobiernos comunales, es posible notar que los principales focos con respecto a las limitaciones de las Comunas tienen que ver con las cuestiones relativas a la falta de presupuesto propio, a la ausencia de una verdadera descentralización, a un funcionamiento excesivamente fundado en torno a la figura del presidente de la comuna y no como un gobierno colegiado, y a la necesidad de que sean traspasadas mayores competencias.

A lo anterior, resta agregar la demanda vecinal –y de muchos juntistas- de que lo que se trata en el ámbito de los Consejos Consultivos pueda encontrar respuestas concretas por parte de la Junta Comunal o el Poder Ejecutivo, en el caso en que las demandas se eleven al mismo.

Todos estos puntos tienen en común que dependen de la decisión política del Poder Ejecutivo del GCBA. Todo el recorrido detallado hasta ahora en lo referente al proceso de descentralización se vio reflejado en determinadas políticas públicas y decisiones políticas orientadas a tal fin. Como se vio anteriormente, el espíritu inicial plasmado en la Constitución local -y más tarde en la Ley 1777 de Comunas- fue modificándose, en un sentido que resta densidad política e institucional a la descentralización real y a la participación ciudadana.

En este sentido, es posible afirmar que siguen pendientes de ser concretados muchos aspectos del proceso de consolidación de las Comunas. Los desafíos, entonces, tiene que ver con fortalecer a las mismas, y de esta manera a la democracia participativa. Para ello, es imprescindible que el presupuesto de la Ciudad reconozca a las Comunas como unidades independientes, tal como lo estipula la ley. A su vez, se

debe abrir la instancia para la participación real de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto comunal. A tal fin, resulta imprescindible fortalecer el ámbito de los Consejos Consultivos, para lo cual es necesario aumentar la difusión del sistema comunal, de su forma, gobierno y actividades, para lograr un mayor involucramiento de los ciudadanos.

De la misma manera, resulta necesario que las licitaciones relacionadas con las competencias comunales (espacios verdes y arbolado y mantenimiento de las vías secundarias) sean llevadas adelante por las Comunas. Por el contrario, esta tarea es realizada sistemáticamente por el Gobierno central de la Ciudad, negando el diseño legal funcional de las Comunas (Muiños, 2016).

Asimismo, se propone brevemente en este punto aspectos tendientes a mejorar el actual estado de situación del sistema comunal. Estos aspectos se relacionan con las entrevistas realizadas a todos los actores durante el presente trabajo y a la bibliografía citada. Se pueden señalar al respecto la necesidad de profesionalizar todos los cargos de las Comunas, nutrir a las mismas de cargos técnicos capacitados, como así también de cuadrillas operativas propias (no todas las Comunas cuentan con ellas). También se señala la promoción y aplicación de herramientas tecnológicas que permitan fortalecer la participación ciudadana y el vínculo de los vecinos con las Comunas.

3.2 Asambleas: un actor no institucionalizado

3.2.1 Contexto y antecedentes

El otro espacio para la participación política de la ciudadanía aquí analizado es el de las Asambleas Barriales²⁸ en la Ciudad de Buenos Aires. Éstas surgieron en el contexto de la profunda crisis ocurrida en Argentina a finales del año 2001, convirtiéndose en un fenómeno novedoso (Di Marco et al, 2003). Las asambleas pasaron a conformar en ese entonces un nuevo actor político y social, que proponía un tipo de vínculo basado en dimensiones diferentes de las que predominaban, tomando relevancia, por ejemplo, las de solidaridad, democracia participativa, una temporalidad opuesta a la electoral, entre otras (Ouviña, 2008).

Para analizar la emergencia y las características de este nuevo actor político y social, es necesario describir el contexto de su surgimiento y los antecedentes más próximos al mismo.

El movimiento de las asambleas barriales se inició en clara articulación con las protestas sociales contra las políticas neoliberales que se llevaban adelante en el país (Di Marco et al, 2003). En este sentido, podemos señalar a la década de 1990 y sus características como el contexto inmediato al surgimiento asambleario. Como afirma Ouviaña (2008), “la década del noventa implicó una profunda modificación de los límites entre lo público y lo privado, en particular en la Argentina” (2008: 2).

Numerosos autores destacan las transformaciones producidas en la sociedad en el marco de las políticas neoliberales llevadas adelante por diferentes gobiernos de la región (Vilas, 1997; Thwaites Rey, 2003; Svampa, 2005, 2008; Cotarelo, 2002). Estas políticas propias del paradigma neoliberal²⁹, pueden enmarcarse dentro de los procesos de desregulación económica, privatizaciones, apertura asimétrica, desmantelamiento del

²⁸ Las Asambleas se autodenominaron de diferentes formas, como barriales, vecinales, populares y otras, según visiones y estrategias que variaban de una a otra. Aquí se las nombra principalmente barriales, a los fines de resaltar la territorialidad, en relación con las comunas.

²⁹ Según Loris Zanatta, “el neoliberalismo es una filosofía económica fiel a los dictados del monetarismo y determinada a desmantelar el estado o bien a crear un estado mínimo, desinteresado de las políticas del *welfare*, lo cual tuvo como consecuencia, entre otras, el agravamiento de la pobreza y la desigualdad en América Latina” (Zanatta, 2012: 233).

sector público y una autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. Estos procesos se hicieron cada vez más presentes, ganando en protagonismo, y dieron forma al modelo neoliberal en la gran mayoría de los países de la región, dibujando un mapa homogéneo en cuanto a medidas económicas (Vilas, 1997).

En Argentina, en la década de 1990, estas políticas de corte neoliberal fueron llevadas adelante principalmente por el gobierno de Carlos Menem –perteneciente al Partido Justicialista-, y se tradujeron en la implementación de programas de reformas estructurales que tuvieron por resultado una reconfiguración de la sociedad, atravesada por procesos de polarización y fragmentación social³⁰. En consecuencia, como afirma Svampa, “lejos de constituir un movimiento pasajero, la doble dinámica de polarización y fragmentación fue modelando los contornos más duraderos de un nuevo país, de una sociedad excluyente estructurada sobre la base de la cristalización de las desigualdades tanto económicas como sociales y culturales” (Svampa, 2005: 12).

Como resultado de estos procesos que se desarrollaban, se tendió hacia una aceleración de las desigualdades sociales y económicas de gran parte de la población, al tiempo que se debilitaban las respuestas de los aparatos estatales. Esto último era consecuencia de la propuesta neoconservadora de achicamiento del Estado, para hacerlo supuestamente más eficiente, que en Argentina tuvo su materialización principalmente en la política de privatizaciones, en el achicamiento de las administraciones centrales, en los procesos de flexibilización laboral³¹, y en la política de desregulación y apertura indiscriminada de la economía (Thwaites Rey, 2003).

³⁰ La polarización resulta de las transformaciones en las clases sociales, donde las altas, ubicadas en la cúspide de la pirámide social, consiguieron una alta rentabilidad económica y confianza de clase, mientras que las clases medias, medias bajas y populares experimentaron una drástica reducción de sus ingresos y oportunidades. A su vez, la fragmentación hace referencia al proceso de descolectivización atravesado por las clases trabajadoras golpeadas por el desempleo creciente y la exclusión social (Svampa, 2005: 11).

³¹ Como forma de reestructurar las relaciones entre capital y trabajo (Thwaites Rey, 2003).

Este contexto de desigualdad producto de las políticas neoliberales fue conformando a su vez un escenario paralelo, contrapuesto, de respuesta y de lucha contra la exclusión creciente. Si bien es a partir de las emblemáticas fechas de 19 y 20 de diciembre de 2001 que surge el movimiento de las asambleas, sería inexacto señalar que las mismas son resultado directo de esas jornadas. Siguiendo a Thwaites Rey, “la implosión de la Argentina a fines de 2001 [...] es la consecuencia de las decisiones políticas y económicas gestadas desde 1976 en adelante, y muy especialmente de la estrategia neoliberal entusiastamente aplicada desde fines de los ochenta” (2003: 9). Por tales motivos, resulta pertinente resaltar el panorama político y social previo, el preludio de diferentes movimientos y protestas sociales y los antecedentes inmediatos al estallido del 19 y 20 de 2001.

En consecuencia, se puede establecer a los hechos que se producen el 19 y 20 de diciembre como “el punto álgido de un proceso de movilización popular que lleva casi una década” (Auyero, 2002), “que cierra un ciclo de luchas cuyo inicio puede establecerse con las revueltas de 1989”, en las cuales sobresalen los saqueos ocurridos durante el fin de la presidencia de Raúl Alfonsín, en el marco de un proceso hiperinflacionario (Cotarelo, 2002: 79). Durante los siguientes años, especialmente desde la asunción de Carlos Menem, “se llevó a cabo el ajuste estructural más profundo de América latina” (Thwaites Rey, 2003). Las respuestas a esas políticas excluyentes fueron generando el escenario paralelo de luchas mencionado anteriormente.

Entre las primeras resistencias a esas políticas, es posible enumerar las huelgas desarrolladas por fracciones obreras afectadas ante la ola de privatizaciones de las empresas públicas, llevadas adelante por el gobierno de Menem³². En diciembre de

³² Entre estas huelgas se destacan las de los ferroviarios, de los telefónicos, de los metalúrgicos de Somisa (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina) y de los mineros de Sierra Grande, provincia de Río Negro (Cotarelo, 2002: 80).

1993, se produce la rebelión de Santiago del Estero, el *santiagueñazo*³³, que abriría un ciclo de ascenso de luchas. Este ciclo está dado por las manifestaciones ocurridas en distintas provincias por trabajadores estatales en reclamo del pago de sus sueldos, que confluirían en 1994 en una marcha federal organizada por distintas organizaciones y centrales del movimiento obrero, como la CGT, la CTA y el MTA (Cotarelo, 2002: 80).

Los grupos piqueteros que surgieron en todo el país a partir de 1996 constituyen el fenómeno más interesante a tener en cuenta para el análisis del panorama político. La resistencia a las políticas neoliberales fue llevada adelante en principio por trabajadores directamente afectados por las mismas, y luego, con el acentuamiento del proceso, se sumaron los movimientos de trabajadores desocupados, que generaron los primeros cortes de ruta en demanda de empleo y subsidios (Auyero, 2002; Svampa y Pereyra, 2004). Esta nueva modalidad de protesta, los cortes de ruta, se producen en las localidades de Cutral – Co y Plaza Huincul (Provincia de Neuquén), en junio de 1996, y se repiten en Tartagal y General Mosconi (Provincia de Salta) en mayo de 1997. Para el año 2000, “esta forma de protesta ya ha sido aprendida y adoptada en todo el país” (Auyero, 2002: 13).

En 1999 es electo presidente Fernando De la Rúa por la Alianza³⁴, coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario, en un contexto de descontento por el modelo económico y las constantes sospechas de corrupción por parte del anterior gobierno de Menem. Sin embargo, el panorama político y social no se ve modificado y las luchas retoman nuevamente un curso ascendente. A los diez meses de asumido el gobierno, acontece la renuncia del vicepresidente y principal figura de la coalición, Carlos “Chacho” Álvarez, tras un escándalo conocido el de las “coimas en el

³³ El 16 de diciembre de 1993, tres edificios públicos- la Casa de Gobierno, la Legislatura y los Tribunales – fueron tomados, saqueados e incendiados en el marco protestas contra la implementación de políticas de ajuste y en reclamo del pago de salarios y jubilaciones adeudados (Auyero, 2002: 22).

³⁴ El nombre completo de la coalición fue Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación. Fue fundada el 4 de agosto de 1997, y disuelta en diciembre de 2001.

Senado”, denunciando corrupción en el gobierno y planteando un escenario complicado para De la Rúa. Ya en 2001, trabajadores estatales en la provincia de Corrientes cortan el puente interprovincial, que es desalojado violentamente por Gendarmería, provocando la muerte de dos personas. Desde entonces, se multiplican las acciones de protesta de diferentes sectores sociales, en forma de huelgas, manifestaciones y cortes de calle y de rutas. En marzo, el segundo Ministro de Economía, Ricardo López Murphy, renuncia por la presión social a los pocos días de asumir, tras el rechazo social a su propuesta de ajuste económico.

Asimismo, en las elecciones legislativas del año 2001, realizadas en el mes de octubre, “el llamado voto bronca resultó primera fuerza en Capital Federal y Santa Fe, y registró un incremento sin antecedentes en la historia de nuestro país” (Ouviña, 2002). De esta manera, un gran porcentaje de votantes optó por el voto en blanco, anular el sufragio o directamente no participar de los comicios, en una clara muestra de disconformidad política con la situación y el régimen. Como señalan Pérez et al (2003), “las elecciones reflejaron, una vez más, la crisis de representación del sistema político argentino, de los partidos tradicionales y de sus figuras prominentes” (2003: 180).

En los primeros días de diciembre, se estableció el impedimento a la extracción libre de los depósitos personales, restringiendo la mayoría de las operaciones bancarias. La instalación del denominado “corralito”, una lisa y llana confiscación del dinero y los ahorros particulares de las personas³⁵, dispuesto por el ministro de economía Domingo Cavallo el 3 de diciembre de 2001, generó un profundo malestar en la población, sumando más elementos de disconformidad al caldo de cultivo de ese año. Producto de tal coyuntura, se conformaría un nuevo actor social, el de los ahorristas, que protestaban

³⁵ Aproximadamente 3 millones de personas se vieron imposibilitadas de extraer de sus cuentas corrientes y cajas de ahorro más del límite de 250 pesos en efectivo por semana.

por la devolución de sus ahorros en poder de los bancos, y cuya acción confluiría en las manifestaciones de diciembre y en los años posteriores.

Otros acontecimientos sucedidos en aquellos días, como respuesta a las acciones del gobierno, realzan y caracterizan el contexto que aquí se analiza. En primer lugar, el paro convocado por las tres principales centrales sindicales (CGT oficial, CGT disidente y CTA) obtuvo un alto acatamiento, al margen de serios incidentes producidos. En segundo lugar, los saqueos ocurridos en los días sucesivos, aislados al principio y generalizados después, en distintas ciudades del país. Luego, la realización de una consulta popular³⁶ motorizada por el Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza (FreNaPo), para la instrumentación de medidas urgentes en el delicado contexto social, convocó a más de tres millones de personas, superando las propias expectativas de los organizadores.

Los acontecimientos antes descriptos, marcaron el panorama inmediato a las jornadas del 19 y 20 de diciembre, de importancia crucial en la vida política del país.

Ante el incremento de la conflictividad social y los saqueos, De la Rúa decreta el estado de sitio a través de un discurso por cadena nacional efectuado por la noche del día 19. La respuesta (con epicentro en la Ciudad de Buenos Aires, pero también en el conurbano y muchas ciudades importantes del país), fue una protesta masiva y espontánea de la ciudadanía que reprobaba y desafiaba la palabra presidencial, saliendo a las calles, cortando avenidas y haciéndose oír a través de los golpes de cacerolas, de ahí el nombre *cacerolazo* dado a la protesta. En las calles llenas de manifestantes, comienza a escucharse el cántico “*que se vayan todos, que no quede ni uno solo*”, el cual sería retomado y transformado en emblema por las Asambleas. La protesta

³⁶ La votación consistió en decir sí o no a la creación de tres instrumentos que en conjunto constituyeron: un Seguro de Empleo y Formación de 380 pesos mensuales para cada jefa o jefe de hogar desocupado, una Asignación Universal de 60 pesos por mes por cada hija o hijo de hasta 18 años y otra de 150 pesos para los mayores de 65 años que no percibieran jubilación ni pensión. <https://www.suteba.org.ar/14-15-y-16-de-diciembre-consulta-popular-del-frenapo-11579.html>

continuó durante la madrugada y hasta el día siguiente, cuando el gobierno dio la orden de desalojar la Plaza de Mayo, hecho que culminó en una brutal represión que dejó 39 muertos y casi medio centenar de heridos en todo el país³⁷. En la tarde noche del día 20, De la Rúa presentó su renuncia y se retiró de la Casa Rosada en helicóptero.

Recapitulando, la situación de fines de 2001 puede describirse como la sumatoria de crisis de representación, debilidad institucional, crisis financiera y conflictividad social (Pérez et al, 2003). Las jornadas de diciembre señalaron, como se viene apuntando, el inicio de un ciclo de nuevas protestas con actores novedosos -las asambleas, los ahorristas-, pero también marcaron el cierre definitivo de un ciclo iniciado el 24 de marzo de 1976 con el terrorismo de estado, en el cual se impuso un nuevo régimen de acumulación centrado principalmente en la valorización financiera, que produjo determinantes cambios en la estructura social argentina (Svampa, 2005).

Es en este panorama en el cual surgen las Asambleas. En el siguiente apartado, se describen las principales dimensiones y características de este actor social novedoso surgido tras los tumultuosos hechos de finales de 2001.

3.2.2 Descripción y características de las asambleas

Siguiendo a Maristella Svampa, las asambleas pueden verse como un espacio multidimensional, en el cual se entrecruzan diferentes planos de su significación. En primer lugar, las asambleas expresan “la emergencia de un nuevo protagonismo, a la vez indisolublemente político y social, que apuntaba a quebrar el fatalismo discursivo – ideológico de los 90” (2005: 266). De esta manera, en el espacio asambleario se recrea la promesa de creación de lazos de solidaridad y confianza, quebrados tras los años de

³⁷ Ver *El derecho a la protesta social en la Argentina*, disponible en <https://www.cels.org.ar>

predominio neoliberal. En segundo lugar, constituyen un espacio de organización y deliberación diferente a las tradicionales formas de representación política, y con otras aspiraciones y valores, como la horizontalidad y la acción directa. Tercero, la experiencia asamblearia reposicionó a las clases medias, reconfigurando su identidad política, en particular en el ámbito de la CABA. Por último, las asambleas generaron nuevos y significativos espacios de intercambio entre sectores sociales diferentes, generando nuevos lazos y canales de diálogo (Svampa, 2005).

En consonancia con los hechos mencionados anteriormente, es a partir de las jornadas del 19 y 20 de diciembre cuando surgen las primeras asambleas en distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires. En un contexto donde se habían producido numerosos episodios en “la calle” -huelgas, movilizaciones, protestas frente a entidades bancarias, los propios sucesos del 19 y 20-, comenzaron a reunirse personas de diferentes edades y ocupaciones en esquinas, plazas, monumentos y otros lugares públicos y notorios de los barrios. Como subrayan Di Marco et al (2003), el hecho de reunirse en estos lugares “fue el comienzo de lo que sería una de las características más notorias de las asambleas: la apropiación del espacio público” (2003: 68). En consecuencia, se fueron multiplicando estos espacios de encuentro donde se desarrollaban debates, discusiones y propuestas en torno a la situación en general que atravesaba el país, pero también acerca de las cuestiones barriales inmediatas.

El surgimiento de las asambleas barriales a finales de 2001 ocurrió en los principales centros urbanos de Argentina, como Buenos Aires, Rosario, Mar del Plata, La Plata, Córdoba, y en menor medida, en ciudades de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, La Pampa, Neuquén y San Juan, entre otras³⁸. No

³⁸En su investigación de las asambleas como parte de los movimientos sociales en Argentina, Di Marco et al señalan que “a mediados del 2002 el universo de asambleas estaba conformado por aproximadamente 100 en la Ciudad de Buenos Aires, 70 en el Gran Buenos Aires, 17 en Córdoba, 12 en Santa Fe, 5 en Mar del Plata y 3 en Mendoza” (Di Marco et al, 2003: 27).

obstante, el mayor número de las reuniones en asambleas se dio en la Ciudad de Buenos Aires, en sus diferentes barrios, registrándose también en distintas localidades de la provincia homónima, sobre todo en el Gran Buenos Aires (Di Marco et al, 2003). Pero sin lugar a dudas el foco de más concentración ocurrió en la Ciudad de Buenos Aires, en barrios tales como Palermo, Almagro, Flores, San Telmo, Belgrano, Floresta, Villa Devoto, Villa Luro, Villa Urquiza, entre otros, destacando así su dimensión netamente urbana³⁹.

De la misma manera que la apropiación del espacio público y su dimensión urbana, otra característica central de las asambleas es la referente a la heterogeneidad de sus integrantes. En estos espacios es posible observar una diversidad en cuanto a edades, ocupaciones, género, niveles educativos y socioeconómicos, filiaciones políticas actuales o previas y otras. Como remarcan Di Marco et al, “un aspecto clave de las asambleas es su capacidad de integración social, de género, de orientaciones sexuales, de generaciones, de clases, de culturas políticas” (2003: 125). En este sentido, las asambleas proporcionan a su vez un espacio de articulación de demandas y de luchas sociales de distintos colectivos en un espacio común.

A su vez, es posible mencionar como otra característica principal de las asambleas barriales el carácter netamente vecinal que adoptaron. Según consta en la bibliografía específica sobre el tema y en esta misma investigación, la abrumadora mayoría de los integrantes de estos espacios es vecino del barrio de la asamblea, cercano, conocido y conocedor de las temáticas que se tratan, siendo este punto donde reside un vínculo especial, característico de estos agrupamientos. Es el relacionado con

³⁹ Según un estudio del Centro de Estudios para las Nuevas Mayorías citado por Maricel Rodríguez Blanco, el 41% de las asambleas en el año 2002 se ubicaban en la Ciudad de Buenos Aires, y dentro de este universo, se concentraban en barrios de nivel socioeconómico medio – alto, como por ejemplo Belgrano, Palermo, Villa Crespo (Rodríguez Blanco, 2006: 326).

la idea de territorialidad, que, como se verá más adelante, favorece al proceso de recomposición de los lazos de solidaridad.

Vinculado con lo anterior, esta característica permitió la detección de toda persona ajena a la propia asamblea, al barrio, a la pequeña comunidad que buscaba auto representarse. Como se verá, uno de los principales problemas que tuvieron las asambleas fueron los intentos de cooptación o aparateo, por parte de personas ajenas al barrio y sus intereses, que intentaban hacer “*entrismo*” en las mismas (Ouviaña, 2008). Ante esta situación, las asambleas reaccionaron, configurando en esta acción otra de sus características, inherente al vecinalismo y la horizontalidad. Sobre esto, y ante el riesgo siempre presente de la cooptación y la consecuente burocratización⁴⁰, Maricel Rodríguez Blanco señala:

“el imperativo [de los asambleístas] consistía en resguardar a la asamblea de la manipulación o el vanguardismo que caracterizaba a los ‘aparatos’, es decir, a las estructuras de cuadros de los partidos políticos. Éstos intentaron desde un principio monopolizar estos espacios y transformarse en los representantes y portavoces de un fenómeno que fue, por el contrario, de carácter espontáneo y protagonizado por ‘vecinos’ devenidos ‘asambleístas’” (Rodríguez Blanco, 2006: 330).

Debe hacerse referencia también, como una característica saliente del movimiento asambleario, a la capacidad de auto-organización llevada adelante por las asambleas. Esta capacidad se fue desarrollando con el correr de los días desde el surgimiento de cada asamblea particular, pero en todos los casos fue en relación a la

⁴⁰ Por burocratización se entiende el proceso de institucionalización de roles dentro de la asamblea y la división del trabajo (Rodríguez Blanco, 2006: 330).

idiosincrasia de un movimiento que nació cuestionando las formas delegativas de representación (Di Marco et al, 2003). En la mayoría de los casos, las asambleas fueron organizando comisiones, establecidas en torno a temas específicos como, por ejemplo, salud, problemáticas barriales, desocupados, asistencia a vecinos en situaciones de vulnerabilidad, coordinación con otras asambleas y organismos, entre otras (2003: 83).

Asimismo, es fundamental resaltar como pilar de las asambleas al debate que ocurre en su interior. En la dinámica propia de la vida asamblearia, se producen debates de ideas de manera general, al punto que podría hablarse de un estado de debate permanente. Al mismo tiempo, se debaten de manera particular la elaboración de proyectos, la votación de las acciones a realizar y otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento diario de la asamblea. De la misma forma que el debate, las votaciones y los consensos hacen a la vida misma de las asambleas, conforman su corazón. En este sentido, como señala Carolina Schillagi (2003), las asambleas barriales “han propuesto con su práctica un debate colectivo no menor acerca de las formas de construcción política, la participación democrática, la relación de las clases medias con organizaciones del mundo popular y las alternativas de vinculación ciudadana con las instancias estatales” (2003: 100).

Llegado a este punto, conviene analizar la cuestión sobre los modelos de asamblea que se configuraron tras su surgimiento. En una investigación sobre el movimiento asambleario realizada en el año 2011, los autores Sebastián Mauro y Federico Rossi (2015) analizan la evolución y los legados de las asambleas, desarrollando una particular pero fundamental diferencia en el seno del movimiento. Esta diferencia es la que tiene que ver con el enfoque dado por las asambleas a sus demandas, dando origen a dos modelos diferenciados de asambleas. Por un lado, se destacan las que acentúan la cuestión barrial, las demandas vecinales de proximidad,

que justamente se dieron en llamar Asambleas Vecinales. Por otro lado, se agruparon las asambleas que ponen el foco en una perspectiva nacional, ampliando el alcance y la profundidad de las demandas, y que se dieron en llamar Asambleas Populares⁴¹.

Esta discrepancia en los nombres, vecinales o populares, encarna una significación que va más allá de la cuestión estrictamente semántica o de diferenciación por nombres, llevando la cuestión a un plano donde el alcance de las demandas varía de tal forma que modifica la relación tanto interna, con sus integrantes, como externa, hacia el resto de los actores políticos y el Estado. De este modo, las Asambleas Populares motorizaron sus luchas como una resistencia sin límites territoriales estrictos, poniendo el foco en dos aspectos, el sistema capitalista y la crisis de la democracia representativa. En contraste, las Asambleas Vecinales interpretaban que la crisis era acentuada por la falta de un adecuado control ciudadano, motivado a su vez por la escasa participación política, y en este sentido su misión debía centrarse en los límites barriales, desde donde se reorganizaría la cuestión social (Mauro y Rossi, 2015)

Otra cuestión importante a destacar es que el movimiento asambleario emergió entre los meses de diciembre de 2001 y enero de 2002, en pleno verano, donde el clima era propicio para estar al aire libre en plazas y esquinas. Sin embargo, con el correr de los meses y el cambio de clima, surgió la necesidad de encontrar otros espacios que permitan el resguardo de las temperaturas más bajas, motivando nuevas discusiones y decisiones sobre los rumbos a seguir. Esto propició una de las principales dificultades en el seno del movimiento asambleario, al mismo tiempo que fomentó la necesidad de adoptar una decisión al respecto, la cual fue distinta para cada modelo de asamblea. De este modo, las más radicales se inclinaron por la ocupación de inmuebles en desuso,

⁴¹ Los autores se centraron para su investigación en dos modelos diferentes de asambleas, representados por la “Asamblea Popular Cid Campeador”, nucleada en el parque del mismo nombre, y la “Asamblea Vecinal de Palermo Viejo” de dicho barrio porteño (Mauro y Rossi, 2015).

para poder llevar a cabo allí las actividades cotidianas de la asamblea, al resguardo del frío o la lluvia. Mientras, las asambleas de carácter vecinal como la de Palermo Viejo, acordaron con el Gobierno de la Ciudad el uso de espacios que pertenecían al Estado local, para el desarrollo de las reuniones (Mauro y Rossi, 2015: 7).

A las características descriptas hasta acá, es posible agregar algunas otras que tienen su anclaje en valores compartidos por todo el movimiento asambleario. En este sentido, las asambleas reivindican la horizontalidad, en vez de la organización jerárquica; la participación, por sobre la delegación o la representación; la construcción colectiva, frente al individualismo; y la tolerancia y el respeto a la diversidad, contrarios a cualquier forma de discriminación (Di Marco, 2003:104).

En el siguiente apartado, se repasa el trayecto realizado por las asambleas, resaltando algunos aspectos que se consideran importantes, a partir de algunos puntos de vista de sus integrantes.

3.2.3 El recorrido hasta el presente y las perspectivas de las asambleas

El camino recorrido entre el estallido de finales del año 2001 y la actualidad, es intenso, largo y complejo a la vez. Para las Asambleas lo es todavía mucho más, dados los numerosos contratiempos y dificultades que este actor político ha debido atravesar. En su investigación sobre las asambleas en la ciudad de Rosario, Alberto Ford señala:

“Las asambleas barriales tuvieron un arco vital muy agudo [...] de la nada a su máxima expresión en los dos o tres meses que arrancan en diciembre de 2001, una caída rápida hacia marzo y un amesetamiento suavemente descendente en el resto del 2002, para terminar casi

completamente a la fecha de las elecciones presidenciales de mayo de 2003” (Ford, 2007: 261).

Lo analizado por Ford es aplicable a todo el movimiento asambleario, aunque en la Ciudad de Buenos Aires continuó, si bien en mucha menor medida, consiguiendo sobrevivir. De esta manera, para este trabajo se relevaron siete asambleas que continúan vigentes de manera ininterrumpida desde su surgimiento en 2001 – 2002, a saber: Asamblea de Floresta; Asamblea de Vecinos de Villa Luro; Asamblea Popular Plaza Dorrego (San Telmo); Asamblea Popular de Flores; Asamblea de Juan B. Justo y Corrientes (Chacarita – Villa Crespo); Asamblea de Villa Urquiza; Asamblea de Villa Gral. Mitre.

En los apartados anteriores, se describe el contexto en el cual surgieron las asambleas y sus principales características. En este punto, se pretende desarrollar la trayectoria seguida por las mismas, su presente y las perspectivas a futuro, partiendo principalmente desde la óptica de sus integrantes, y de sus testimonios. En una entrevista para este trabajo, Claudio, uno de los integrantes de la Asamblea de Vecinos de Villa Luro, explicaba de la siguiente manera la trayectoria seguida por la agrupación:

“Del entusiasmo inicial a partir de Diciembre de 2001 y durante 2002, donde parecía que las Asambleas nos constituiríamos como un factor de poder alternativo, con importante cantidad de asistentes, fuimos decantando y decayendo a medida que las diferencias políticas se hicieron más evidentes entre los que integrábamos el espacio, eso produjo el alejamiento de algunos; también el grupo dirigente que ocupó el gobierno a partir de 2003 comenzó a levantar muchas de las banderas por

las que habíamos luchado desde 2001. Esto produjo resultados contradictorios, algunos pensaron que si los grupos dirigentes habían tomado nota de nuestras “reivindicaciones” era el momento de pasar a cuarteles de invierno y dejar que el gobierno se ocupe de las políticas de ampliación de derechos, etc. Otros pensamos que, por el contrario, la mejor forma de garantizar que el o los sucesivos gobiernos continúen prestando atención a las demandas sociales era, justamente, redoblando el esfuerzo participativo y no desmovilizarse. Finalmente, la bonanza económica también incidió, los que teníamos problemas laborales comenzamos a solucionarlos, los que apenas teníamos plata para subsistir empezamos a tener un manguito más, los que se habían acercado por la confiscación de sus ahorros fueron tras de grupos cuyo único móvil era justamente recuperar esos ahorros; es decir, pareció que ciertos intereses de clase conspiraron contra la participación en las Asambleas; y viéndolo retrospectivamente, hasta puede ser natural”. (Entrevista a Claudio, integrante de la Asamblea de Villa Luro).

Esta extensa cita a un integrante actual de una Asamblea resulta sumamente esclarecedora con respecto no solo al derrotero seguido por este actor político y social, sino también en términos de la participación y sus formas y manifestaciones reales, tema que se ampliará en el capítulo 4.

Como destacan estos testimonios, el sostenimiento de la organización asamblearia no es sencillo, atraviesa numerosos vaivenes y dificultades. Tras la segunda mitad de 2002, muchas asambleas se disolvieron, otras se fracturaron, otras decidieron

fusionarse para sobrevivir (Ouviña, 2008). Sin embargo, a pesar de los contratiempos, varias asambleas continúan en funcionamiento, realizando múltiples actividades.

Una de las características descriptas anteriormente era la que desarrollaron muchas de las asambleas y se refiere a la atención de diferentes aspectos de la vulnerabilidad social que padecen vastos sectores de la sociedad. En este sentido, muchas organizaciones, entre ellas las asambleas, se volcaron a atender situaciones relacionadas a la vulnerabilidad social y realizan actividades como ollas populares, merenderos, salud, educación, recreación, entre otras.

Como representativa de otras, es destacable en este sentido el caso particular de la Asamblea Popular de San Telmo Plaza Dorrego. Esta organización realiza semanalmente una olla popular en la que se brindan viandas de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad, y para tal tarea, invitan a algunas personas a participar, si lo desean, en la cocina en la producción de los alimentos que se darán en esa jornada. Lo notable en el caso de esta organización asamblearia, es el hecho de que, en su origen en el año 2001, comenzaron con una olla popular que estableció en ese momento a la asamblea. La olla continuó ininterrumpidamente a lo largo de los años y hoy brinda un promedio de doscientas viandas a personas en situación de calle o de vulnerabilidad. Para esta tarea, cuentan con las donaciones de personas y comercios de la zona, además del aporte de los propios integrantes para sostener la olla.

A su vez, en la Asamblea de San Telmo se realizan otras actividades vinculadas a lo social. Una de ellas tiene que ver con la cuestión de la memoria y el terrorismo de Estado implementado durante la última dictadura cívico militar en Argentina. En tal sentido, en el espacio de la Asamblea funciona un taller que realiza baldosas conmemorativas en homenaje a los detenidos-desaparecidos y/o asesinados por el terrorismo de Estado, actividad organizada por el colectivo Barrios x Memoria y

Justicia. Asimismo, la Asamblea participa en numerosas actividades alrededor de esta cuestión, como la realización de la Marcha de las Antorchas y la participación en la Comisión de Trabajo del Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio “Club Atlético”, ubicado en Avenida Paseo Colón bajo la autopista 25 de Mayo, a pocas cuadras de la ubicación de la Asamblea.

En esta asamblea también funciona un programa de educación para adultos⁴², en coordinación con el Gobierno de la Ciudad, donde se cede un espacio para tal realización. Asimismo, la Asamblea acompaña diversas actividades de denuncia de vecinos del barrio, como las de construcciones irregulares o las vinculadas a la inseguridad barrial.

Otro caso que resulta pertinente ser destacado como ejemplo del camino seguido por parte de estas asociaciones desde los días de 2001 es el de la Asamblea de Flores. Esta Asamblea tiene una vida y una dinámica muy rica enraizada en ese barrio porteño. En su página web puede leerse:

*“Nacimos como Asamblea Popular al calor de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001, como producto de la crisis de la década neoliberal que dejó el país saqueado y en llamas. Desde esta fecha hemos venido realizando diversas actividades sociales, políticas y culturales que nos han conectado con las diversas necesidades del barrio y nos permitieron afianzar lazos solidarios”*⁴³ (Sitio web Asamblea de Flores).

⁴² Se trata del Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEBYT). El mismo busca brindar la oportunidad para que adultos que no hayan finalizado los estudios primarios puedan retomarlos.

⁴³ Ver <http://asambleadeflores.blogspot.com/p/quienes-somos.html>

Como otras asambleas en sus etapas iniciales, se planteó la necesidad de recuperar espacios y predios en desuso o abandonados para reconvertirlos en lugares donde se realicen actividades para la comunidad⁴⁴ (Ouviaña, 2008; Mauro y Rossi, 2015). Al respecto, Ouviaña subraya que “la recuperación de predios y espacios públicos por parte de diversas asambleas barriales fue una de las actividades más originales y pujantes realizadas de este movimiento” (2008: 15). Como también señalan desde la Asamblea:

“Luego de mucho debate, marchas, escraches, ollas populares, etc., un grupo de los que nos reuníamos en la ex-Plaza Aramburu, decidimos junto con otros vecinos, compañeros y amigos recuperar un lugar para concretar muchas de las actividades que queríamos y necesitábamos hacer. Fue así entonces que en 2002 hicimos posible, entre todos, la decisión de recuperar para el barrio un lugar abandonado [...]. Con mucha fuerza y decisión encaramos múltiples actividades, algunas de ellas para atender la emergencia alimentaria, organizando un comedor y merendero para familias del barrio” (Entrevista a Nicolás, integrante de la Asamblea de Flores).

La Asamblea de Flores articula además, un Bachillerato Popular (que convoca a 50 docentes), una Cooperativa de Vivienda, una Mutual, un Comedor Comunitario, un Centro Cultural y gestiona una Feria de Economía Popular, entre otras actividades.

⁴⁴ Al respecto, si bien cada caso tuvo resultados disímiles con respecto al destino de los predios ocupados y recuperados, es posible enumerar y destacar algunos de ellos: Asamblea de Flores, Gavilán 537 (predio abandonado Clínica Portuguesa); Asamblea Popular de Villa Urquiza, Av. Triunvirato 4778 (Ex Pizzería La Ideal); Asamblea Popular Cid Campeador, Av. Ángel Gallardo 752 (local abandonado ex Banco Mayo); Asamblea de Almagro, Medrano al 400 (predio abandonado); Asamblea de Parque Lezama, Suarez 1244 (local abandonado ex Banco Mayo); Asamblea de Villa Pueyrredón (lavadero de autos abandonado); Asamblea de Villa Crespo, Padilla y Scalabrini Ortiz (local abandonado Banco Provincia); entre otras.(Ouviaña, 2008).

Como se resaltó anteriormente para el caso de la Asamblea de San Telmo, una de las cuestiones que se trabajan y reivindican por el movimiento asambleario es la relacionada con la temática de la memoria y el terrorismo de Estado durante la última dictadura cívico militar en Argentina. La Asamblea de Floresta permanece muy activa alrededor de esta cuestión, como resalta una de sus integrantes:

“Trabajamos fundamentalmente el tema de la memoria, es una demanda que subyace a otras de tipo material, pero muy genuina. El monumento de los pibes de Floresta⁴⁵ es el ejemplo más notorio. Si hacemos un poco de historia, en los inicios participamos de movidas por el no pago de la deuda externa, protagonizamos la lucha por la recuperación del predio del Corralón⁴⁶ para que fuera plaza y la creación de una escuela media pública. Ambas se concretaron. Vamos abordando además los temas de coyuntura, el reclamo contra la extensión del estacionamiento pago, la juntada de firmas por un parque público en la Costanera Norte, entre otras” (Entrevista a Mabel, integrante de la Asamblea de Floresta).

Como señala la integrante, la Asamblea de Floresta promovió y logró -a través del involucramiento y la participación vecinal activa- la construcción de una Escuela Secundaria, que fue inaugurada a inicios del año 2008, y el emplazamiento de un monumento escultórico, denominado “Los Chicos de Floresta – Sucesos 2001”. En este sentido, agrega:

⁴⁵ Se refiere a los hechos ocurridos el 29 de diciembre de 2001 denominados como La Masacre de Floresta, cuando, a pocos días de la represión del 20 de diciembre que dejó 37 muertos, un policía mató a quemarropa a tres jóvenes dentro del minimercado de una estación de servicio, molesto por sus comentarios contra el accionar de la Policía en aquella jornada.

⁴⁶ El Corralón de Floresta es un espacio público que fue recuperado por y para los vecinos en el año 2005. En el año 2012 se aprobó la Ley que declaró Sitio Histórico al "Corralón de Floresta" en reconocimiento a su valor histórico, urbanístico y social. (Documento de la Asamblea de Floresta “Comunicado del Corralón de Floresta”, marzo 2013).

“Somos un actor político reconocido en la Comuna 10, a pesar de ser una agrupación pequeña. Yo diría que es un espacio de construcción territorial acotado, pero que constantemente promueve actividades, en nuestro caso particularmente sobre el tema de memoria” (Entrevista a Mabel, integrante de la Asamblea de Floresta).

Finalmente, un caso paradigmático que debe mencionarse es el de la Asamblea de Villa Urquiza. Esta Asamblea, surgida en Enero de 2002, enfrentó el desalojo de su sede, un local recuperado donde funcionó antaño la Pizzería La Ideal, ubicado en la Avenida Triunvirato a metros de la estación Villa Urquiza del Ferrocarril Mitre, por orden del Gobierno de la Ciudad⁴⁷. A partir de este desalojo, la Asamblea continuó por un tiempo breve con acciones en la plaza de enfrente, pero finalmente interrumpió sus actividades. Al momento de escribirse este trabajo, no se pudo determinar si fue disuelta definitivamente o si se encuentra en un impasse producto del desalojo, con posibilidades de continuidad futura.

A partir de los testimonios volcados en este segmento del presente trabajo, se intentó graficar de una manera dinámica el recorrido y las actividades que dan vida a estos diferentes componentes del movimiento asambleario en la Ciudad de Buenos Aires. Estos testimonios a su vez, dan cuenta de muchas de las tareas que desarrollan las asambleas y de sus perspectivas. Éstas tienen que ver con crecer y seguir sosteniendo diferentes actividades comunitarias y barriales, vinculadas a la educación, la cultura, la memoria, la economía popular y el acompañamiento mutuo con los vecinos en las demandas relacionadas al espacio inmediato.

⁴⁷ Ver <https://www.pagina12.com.ar/164534-desalojaron-la-asamblea-de-villa-urquiza>

En el capítulo siguiente, se abordará la relación entre los dos espacios aquí estudiados, haciendo especial foco en la temática de la participación ciudadana.

4 - La participación efectiva y la relación entre Comunas y Asambleas

Desde las últimas décadas es posible observar que las democracias experimentan transformaciones, muchas veces con rumbos desconocidos, donde los lazos de representación son frecuentemente cuestionados (Manin, 1998; Cheresky, 2006; Annunziata et al 2006). En este contexto, donde también se expande el orden político democrático, es clave la centralidad de la ciudadanía, en el sentido en que la vida ciudadana es la esencia de la política democrática (Cheresky, 2006: 27).

Esta vida ciudadana no se circunscribe -ni debe hacerlo- a la política electoral, a la elección de representantes, sino que protagoniza la política en su aspecto más amplio y abarcativo, en lo cotidiano, produciendo hechos y ejerciendo influencia en la representación formal. De esta forma, se producen variadas formas de implicación ciudadana, donde algunas siguen canales institucionales y otras no formales, produciendo una mutación de la ciudadanía (Rosanvallon, 2007; Cheresky, 2006).

Como señala Isidoro Cheresky, en este proceso continuo, se “habilitan nuevos formatos en la constitución de identidades políticas [...] y surgen actores, efímeros algunos, permanentes otros, en torno a reclamos puntuales o generales” (2006:34), dando un nuevo relieve al espacio público que se resignifica. En consecuencia, estos nuevos actores con sus demandas alientan la politización de la sociedad, generando un efecto positivo, porque “al pesar más la condición ciudadana, pesa más la lógica igualitaria respecto de las diferencias jerárquicas de otra fuente” (2006: 34).

Es propio de la democracia esta expansión de la vida ciudadana, emancipada del dispositivo institucional de la representación, a la que no desconoce, pero pone en juego su legitimidad permanentemente (2006: 41). En esta dinámica expansiva, “las formas más espontáneas y desinstitucionalizadas tienen un sentido compatible con la

democracia y la mejora de su calidad, en la medida en que comportan un desafío a que se desarrolle la pluralidad potencial que ella conlleva” (2006: 42).

Para Rosanvallon (2007), es importante analizar, más allá de la democracia electoral, el entramado de prácticas y contrapoderes sociales informales que conforman el universo de la desconfianza. Este universo tiene por objetivo “velar por que el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común (2007: 26). De esta manera, la desconfianza opera con un sentido democrático, que se organiza de múltiples maneras, entre las cuales Rosanvallon distingue tres modalidades principales: los poderes de control, las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través de un juicio (2007: 27). Estas dimensiones conforman lo que el autor llama la *contrademocracia*, un concepto para graficar una forma de democracia que se contrapone a la formal-electoral, pero no en sentido contrario sino como una organización de los poderes indirectos diseminados por el cuerpo social, conformando un sistema con las instituciones democráticas legales.

Esta conceptualización por parte del autor francés resulta de utilidad para graficar la importancia de las formas de participación e involucramiento de la ciudadanía que aquí se analizan.

Como se señaló en líneas anteriores, la participación activa de la ciudadanía en la vida política es de vital importancia para fortalecer el sistema democrático. Un sistema democrático que en la actualidad se encuentra debilitado en sus principales estructuras, como ser la democracia representativa y los actores políticos tradicionales -partidos, sindicatos, periodismo, y otros- (Annunziata 2015, Blondiaux, 2013).

Por tales motivos, se considera necesario poner el foco en los diversos dispositivos que fomenten el involucramiento ciudadano y la participación política por parte de las personas.

En los siguientes apartados, se profundizará en la dimensión participativa propia de la Ciudad de Buenos Aires, haciendo foco en sus instancias institucionalizadas y no institucionalizadas. En particular, en tanto conforman espacios contemporáneos en una misma unidad política, se hará hincapié en las Comunas -y su instancia de los Consejos Consultivos Comunales- y las Asambleas, analizando su relación y sus posibles implicancias futuras.

4.1 Procesos participativos en la CABA

Como afirma Landau (2008: 66), el espacio urbano proporciona el medio ideal para el desenvolvimiento de las políticas participativas. Además, es un escenario en donde adquiere creciente importancia lo local, la escala barrial. Es en este sentido que el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo en el ámbito urbano y local (Ziccardi, 2004).

Párrafos más arriba se hacía referencia a las diferentes instancias e instituciones que la Constitución de la Ciudad consagra para fortalecer la participación democrática, como ser la celebración de audiencias públicas, la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, la consulta popular no vinculante y la revocación de mandatos de los funcionarios electivos. Sin embargo, “ninguno de ellos fue utilizado de manera satisfactoria pese a las crisis de representatividad que sufrió nuestro país en el año 2001 y la aguda crisis política que atravesó la Ciudad, desencadenante de la cuestionable destitución del Jefe de Gobierno en 2006” (Cappaccioli y Trotta, 2007: 27). La no utilización de estas instituciones puede deberse, entre otras razones, al elevado nivel de participación requerido por la propia Constitución local, el cual no llega a ser alcanzado por la densidad participativa que efectivamente acontece en la Ciudad.

Sin embargo, una de las características principales y más salientes de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires es la que respecta al carácter participativo en su organización institucional, conforme a su Artículo 1º: “La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Este sentido participativo otorgado por la Constitución es muy importante, por lo novedoso dentro del sistema constitucional argentino, por un lado, y por la potencialidad que conlleva en sí mismo, por el otro.

En una ponencia presentada en la Jornada de Presupuesto Participativo realizada en el mes de mayo del 2014 en la Legislatura porteña, el por entonces funcionario nacional Oscar González señalaba:

“Los porteños o aquellos que habitan la Ciudad de Buenos Aires, los diputados y los comuneros, tienen una ventaja comparativa enorme en relación con todos aquellos distritos que ya están implementando esta metodología o intentan hacerlo. Ustedes cuentan con el instrumental básico jurídico constitucional. [...] Por lo tanto, me parece paradójico y por momentos un poco triste que todavía no hayamos avanzado en la Ciudad de Buenos Aires teniendo la herramienta constitucional, la democracia participativa en el artículo 1º de la Constitución local, como un objetivo de gobierno. Así y todo, esta política pública no está implementada en la Ciudad.” (Dr. Oscar González, Secretario de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en el año 2014, Versión Taquigráfica del 20 de mayo de 2014, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Como advierte el funcionario, esta definición explícita en el propio texto constitucional porteño contribuye significativamente a desarrollar prácticas participativas que alimentan la democracia. Tal como se menciona en los primeros apartados de este trabajo, las teorías de la democracia participativa ganan terreno frente a las corrientes que solo la conciben como procedimiento de selección de gobernantes, minimizando el rol ciudadano (Annunziata, 2015).

Ahora bien, en este punto es necesario refinar la lectura del texto constitucional, señalando un aspecto que debe ser tenido en cuenta, como afirma Landau (2008). Para este autor, la participación mencionada en la Constitución debe ser entendida como complemento de la representación, de manera que no modifica la forma de gobierno, republicana y representativa (2008: 73). Si bien “la referencia a la democracia participativa introduce un término nuevo que priva de exclusividad a los criterios representativos [...] el texto se encarga de aclarar que se trata solo de una forma de organizar las instituciones”, dejando sin alterar los principios de la representación, solo complementándolos (2008: 73).

De todos modos, más allá de esta importante observación, interesa resaltar que “la incorporación del llamado a la participación por parte de los vecinos inscribe una dinámica inédita que tendrá consecuencias importantes” (2008: 76) en la relación entre el Estado y los ciudadanos. Como también se pregunta el autor, esta modificación en la forma de organizar las instituciones, como lo es bajo la forma de democracia participativa según el artículo 1º de la Constitución, traerá consecuencias que se irán manifestando a través del tiempo y dependerá tanto de los ciudadanos como de los gobiernos. De los ciudadanos, en cuanto a su nivel de involucramiento y participación, y de los gobiernos, en tanto fomenten o desarrollen obstáculos y frenos a esa participación.

Como se puede observar, la participación promovida por el Estado tiene numerosas aristas a tener en cuenta. En concordancia con esto, y como se señaló anteriormente, la Constitución de la Ciudad la incorpora en su propia letra, sentando bases novedosas con respecto a otros estatutos y jurisdicciones.

En este panorama, entran en juego las dimensiones institucionalizadas y no institucionalizadas de la participación ciudadana, que serán analizadas a continuación.

4.1.1 La participación como política pública

Para analizar la temática de la participación ciudadana promovida por el Estado de la Ciudad de Buenos Aires debemos partir desde su propia definición, desde cómo es vista, comunicada y llevada a cabo por el aparato estatal local. Según se afirma en el sitio web del GCBA, en el apartado *Participación Ciudadana*, la misma conforma “un espacio de charla, de diálogo entre el vecino y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Incentivamos la participación en todas las obras, iniciativas y eventos de cada barrio”⁴⁸. Al mismo tiempo, señala que “la Dirección General Participación Ciudadana y Cercanía dependiente de la Secretaría de Comunicación, Contenidos y Cercanía, tiene entre sus misiones y funciones diseñar y promover procesos participativos y herramientas que permitan a los ciudadanos participar en los asuntos públicos y acciones de Gobierno. Asimismo, definir lineamientos generales para elaboración de planes y políticas públicas que contribuyan, cada vez más, a fortalecer la cercanía y el contacto directo con los ciudadanos”.

Al momento de escribirse estas páginas, desde la página web del GCBA se invitaba a la población a diferentes actividades. Entre éstas, se destacan las invitaciones

⁴⁸ Recuperado el 8 de junio de 2019 de <http://bapc.buenosaires.gob.ar/>

a encuentros virtuales con funcionarios de diversas áreas (incluido el Jefe de Gobierno). También se invita desde el sitio a realizar sugerencias en la elección del nombre de un espacio verde y a participar de una “*maratón de ideas para pensar espacios de juego en la ciudad*”.

En otro apartado de la misma página web llamado Obras, se enumeran distintas *Obras con participación*, en las cuales se invita a realizar visitas y recorridos a obras públicas realizadas, en curso o proyectadas por el GCBA. En el sitio es posible ver la agenda de las futuras recorridas y las ya finalizadas, con fotos y resumen de la actividad.

Una pestaña del sitio web Buenos Aires Participación Ciudadana se denomina *Horacio, Diego y vos*, en alusión al Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, y al Vice Jefe, Diego Santilli. En la misma, se encuentran apartados con distintos tipos de reuniones, como desayunos semanales en los barrios con el Jefe de Gobierno, reuniones de vecinos para escuchar propuestas, reuniones con ministros de diferentes áreas particulares, y reuniones de relevancia, para tratar temas de mayor envergadura.

Por otra parte, desde el año 2017 funciona una iniciativa denominada BA Elige⁴⁹, una plataforma digital a través de la cual existe la posibilidad de que los ciudadanos presenten propuestas y éstas sean luego votadas si cumplen determinados requisitos. Desde el Gobierno de la Ciudad se define al programa como “*una evolución de la participación ciudadana*”, en la que cualquier persona desde cualquier lugar puede presentar y votar propuestas⁵⁰, que de ser elegidas, se transformarían en compromiso por parte de las autoridades gubernamentales.

Ahora bien, con respecto a esta iniciativa, huelga decir que es al menos controversial con respecto al rol de las Comunas en general, y de los Consejos

⁴⁹ Ver https://baelige.buenosaires.gob.ar/ba_elige

⁵⁰ Para poder presentar y votar propuestas, es necesario registrarse desde un correo electrónico o perfil de redes sociales.

Consultivos en particular. Es una instancia que saltea y desestima las funciones de la Junta Comunal y dificulta su aplicación. El sistema de votos y su manejo atentan contra la confianza y la transparencia, además de promover una forma individualista de participación. Si bien desde el oficialismo se afirma que es un sistema que mejora la participación, desde la oposición se denuncia que se enmarca en una forma de participación ficticia, donde la plataforma serviría para justificar proyectos propios del ejecutivo, respaldándose en un supuesto apoyo de la gente que votó⁵¹.

Como se puede apreciar, estas iniciativas y llamados a participar tienen como característica una marcada orientación y tendencia hacia un tipo de participación, que se enfoca en aspectos que podrían ser considerados menores, como ser la puesta de nombres a determinados proyectos, las recorridas por las obras de infraestructura o la presentación de propuestas individuales en una plataforma digital para ser luego sometidas a votación. A su vez, la votación de proyectos queda limitada a opciones ya elaboradas por la dirigencia del gobierno. Por otra parte, las reuniones a las que se invita a participar no tienen un efecto vinculante sino solo informativo. En consecuencia, la participación fomentada resulta, en líneas generales, una de tipo individualista y bajo un formato preestablecido, en una dirección desde la esfera gubernamental hacia abajo, donde se ausenta una reciprocidad con el ciudadano.

A esta situación se debe sumar la falta de respuesta por parte del GCBA con respecto al Presupuesto Participativo, iniciativa frustrada en años anteriores y que no volvió a proponerse. Asimismo, tampoco es fomentada la realización de los anteproyectos presupuestarios comunales, como lo establece la Constitución local para fomentar el involucramiento ciudadano en materia económica de la gestión local. Paralelamente, no se debe pasar por alto el hecho que representa el obturamiento de las

⁵¹ Ver <https://www.pagina12.com.ar/184101-ba-elige-de-mentira>

demandas producidas en las Comunas -ya sea desde los consejos consultivos como de los juntistas-, las cuales en su gran mayoría no llegan a ser consideradas por el Poder Ejecutivo local.

Atento lo expuesto en este apartado, es posible señalar que el elevado grado de regulación por parte del Ejecutivo promueve un desdibujamiento de la figura del comunero y su rol. Al mismo tiempo, obtura el desarrollo de una verdadera descentralización, cercenando el crecimiento de un gobierno de cercanía como debe ser el comunal. La consecuencia inmediata de este proceso, es una escala descendente en la participación ciudadana a nivel de las comunas, en el ámbito establecido a tal fin como lo son los Consejos Consultivos.

4.1.2 La participación no institucionalizada

Como se ha mencionado precedentemente, desde fines de los años noventa es posible observar un aumento de las formas de involucramiento y participación por fuera de las instituciones establecidas, en respuesta a un contexto hostil hacia los sectores populares. El aumento de este tipo de participación en el espacio público “puso en evidencia la existencia de una ciudadanía capaz de movilizarse e impugnar la acción de los gobiernos” (Rodríguez Blanco, 2011: 90). De este modo, se fue configurando un nuevo modelo de acción colectiva de protesta como un modo legítimo de canalizar demandas, bajo una lógica de abajo hacia arriba, es decir desde la sociedad civil hacia el Estado.

En principio es posible notar algunas características en estos movimientos que los configuran, como la espontaneidad y la negatividad (Annunziata, 2015). Por un lado, la espontaneidad está dada por la ausencia de la mediación tradicional por parte de

los actores políticos relevantes del pasado, como los partidos políticos o los sindicatos. Por otro lado, un rasgo que los amalgama es la negatividad, un determinado rechazo a algo, en este caso las políticas neoliberales de los años 90 y sus consecuencias. Estos rasgos, la espontaneidad y la negatividad, son los que legitiman a estas formas de participación, en las cuales no se visibilizan las figuras políticas tradicionales.

De algunas entrevistas realizadas para este trabajo surge que la participación ciudadana tiende a crecer en momentos de crisis social y post crisis, para declinar en momentos de estabilidad o crecimiento económico visible. En palabras de un asambleísta:

“Durante 2006/2007 tuvimos el nivel más bajo de participación, casi sin actividades; pero en 2008 y a partir del conflicto con el sector del “campo” con un grupo bastante nutrido pensamos que no debíamos abandonar la calle y las actividades de esclarecimiento y debate. A partir de ahí y hasta 2019 nos constituimos como un grupo activo y militante, integrando Multisectoriales, Coordinadoras, integrándonos con las fuerzas vivas del barrio y la Comuna” (Entrevista a Claudio, integrante de la Asamblea de Vecinos de Villa Luro).

De este modo, y según también afirman otros integrantes de Asambleas entrevistados, los picos de participación popular se dan en momentos de crisis y tensión social, declinando en periodos de repunte o bonanza económica. En palabras del asambleísta Claudio, *“en momentos de cierta “estabilidad” esa participación disminuye y toma un cauce más “vecinal”, es decir, se trabaja por proyectos y reclamos barriales o ligados a la Comuna”* (Entrevista a Claudio, 2020). Es decir, cuando la participación

se torna más caudalosa, sus demandas tienden a ser más abarcativas, más generales, mientras que cuando se contrae, tiende a centrarse en aspectos locales e inmediatos.

Por su parte, Mabel, una integrante de la asamblea de Floresta, destaca:

“A algunas personas nos cuesta sumarnos a los partidos, pero consideramos importante participar, organizarnos y sostener un trabajo colectivo. En Floresta, luego de muchos años, se fue conformando un grupo consolidado, y si bien se han ido incorporando integrantes, no es sencillo sumar vecinos nuevos” (entrevista a Mabel, 2020).

También resulta pertinente destacar un aspecto que surge de la visión de muchos asambleístas, y es la percepción de que la participación activa no es bien vista por algunos sectores de los grupos políticos dirigentes. Como afirma Claudio:

“En particular en la Ciudad de Buenos Aires no se generan procesos participativos que tiendan a crear conciencia ciudadana acerca de la importancia de la participación, por ejemplo, la mayoría de las Juntas Comunes no generan ninguna política de estado tendiente a fortalecer la participación e integración de la ciudadanía en los Consejos Consultivos, que sería el espacio participativo por excelencia dentro del esquema de los gobiernos comunales” (entrevista a Claudio, integrante de la Asamblea de Villa Luro).

Esta situación pone de manifiesto la tensión existente entre las diferentes formas de participación que analizamos en este trabajo. Desde la esfera estatal, se promueve

una participación limitada, superficial, que no atañe a cuestiones de envergadura ni a problemáticas estructurales de los habitantes de la Ciudad. Mientras tanto, desde un movimiento no institucionalizado como las Asambleas, se pretende extender la participación a el mayor número de sectores posible, y para ello promueve que el Estado, a instancias de las Juntas Comunales, realice un llamamiento a que la ciudadanía se involucre y participe, a través de los Consejos Consultivos Comunales. Sin embargo, tal lo analizado anteriormente, la política en lo referente a la participación ciudadana promovida por el Gobierno de la Ciudad se limita a reuniones con vecinos, concursos para poner nombres a espacios públicos, recorridas a obras en realización, y actividades similares en las cuales no se pone en juego una participación política ciudadana profunda, que discuta y decida aspectos verdaderamente relevantes para la vida política.

Otra de las dificultades que afrontan las Asambleas es la relativa a que, en términos generales, los resultados concretos y tangibles de la participación no son del todo alentadores, o al menos no estarían a la altura de las expectativas creadas. En este sentido, también existe la percepción de que la burocracia atenta contra la participación. Según otro asambleísta entrevistado:

“Se van consiguiendo cosas, pero cuesta mucho trabajo, y cada uno de nosotros tenemos nuestros trabajos, vida familiar, etc.; lo hacemos ad honorem y encima tenemos que interactuar con funcionarios que cobran un sueldo y no solucionan los problemas, y cuando lo hacen, es después de un trabajoso proceso burocrático”. (entrevista a integrante de la Asamblea de Villa Luro).

Este señalamiento vuelve a mostrar una tensión entre la instancia institucionalizada y la no institucionalizada, donde una se compone de funcionarios remunerados por su labor -que además, como vimos, es cuestionada- y otra de personas que se involucran de manera voluntaria, informal, sin perseguir un cargo o una remuneración por tal tarea, simplemente movilizadas por un interés genuino en participar de las cuestiones que atañen a su barrio y a su ciudad.

Este último punto hace volver sobre la cuestión de la pertenencia partidaria de los miembros de la Junta Comunal. Como se afirma en párrafos anteriores, más allá de la real incidencia que puedan tener los miembros que son parte de partidos opositores y, en algún sentido más cercano a las demandas de los assembleístas, al menos en la coyuntura política actual, la realidad es que también son funcionarios remunerados, y esto los pone en un estatus diferente del participante de una asamblea, o mismo del Consejo Consultivo Comunal, quien no cobra por tal tarea. Y por este mismo motivo, se emparentan más con el resto de los integrantes de las Juntas Comunales, en tanto funcionarios públicos del Estado de la Ciudad de Buenos Aires.

Paralelamente, es de destacar otro aspecto de la participación, que es el del alcance de las demandas. En este sentido, es relevante el testimonio de un ex assembleísta del barrio de Monte Castro, quien subraya:

“en el momento inicial de la Asamblea cuestionábamos todo, la clase política, el neoliberalismo, a De la Rúa, a la globalización, al menemismo, todo. También venían vecinos con quejas puntuales de la cuadra, pero se envolvía todo en una discusión más general, de política a nivel mas nacional, incluso global. Con el tiempo, y viendo que quizás esos vecinos se alejaban, tratamos de concentrarnos también en lo barrial, que

en definitiva es nuestra comunidad. Pero intentamos mantener las discusiones generales de política porque las demandas tienen que ser las grandes también. Si como país estábamos hundidos, ¿entonces estaba bien que pidiéramos no pagarle al FMI!” (entrevista a Ricardo, exintegrante de la Asamblea de Monte Castro).

Este testimonio es esclarecedor en cuanto al tipo de demandas que se procesan en las asambleas en tanto espacio no institucionalizado para la participación ciudadana. En las Asambleas -si bien como se menciona anteriormente también depende del momento político, social y económico del país- no dejan en general de tratarse los temas y las demandas de alcance amplio, sin relegar los aspectos y pedidos concretos referidos al barrio y la zona. Pero se puede observar que permanece un espíritu crítico con respecto a grandes temas de política nacional e incluso internacional. Esto puede verse en las actividades de las Asambleas (muchas relevadas y comentadas en este trabajo), donde el foco se pone en la educación, en la cultura -a través de talleres y actividades diversas-, en los debates acerca de contaminación, que toma escala global por ser un fenómeno que afecta al planeta y tiene actualidad, y que devienen en prácticas como la agroecología y se materializa en huertas y ferias de productos orgánicos, etc.

En el siguiente apartado, se analizará la relación entre los espacios de las asambleas y las Comunas de la Ciudad.

4.2 La relación entre las asambleas y las Comunas

A partir de las entrevistas realizadas para este trabajo, es posible detectar una dualidad en lo que respecta a la relación entre los espacios de las asambleas y las

comunas. Esta dualidad se manifiesta, por un lado, en una valoración positiva de los espacios de los Consejos Consultivos como ámbitos para la participación, que, como vimos, está estipulado por la propia Constitución local. Si bien estos espacios son relativamente recientes y su funcionamiento está dando recién sus primeros pasos -y como vimos, atravesando numerosas dificultades-, se trata de un ámbito abierto a la intervención y participación de organizaciones de la sociedad civil como lo son las Asambleas.

Por otro lado, es posible notar una tensión, una rigidez entre los integrantes de las asambleas y los funcionarios de las comunas. Esta tensión va más allá de las diferencias ideológicas y las afinidades políticas entre los integrantes de ambos espacios, si bien son marcadas y están presentes. Sin embargo, atraviesa a estas estructuras, se relaciona con desconfianzas históricas y arraigadas. La integración de los Consejos Consultivos en las diferentes Comunas expuso más visiblemente esta relación.

En un testimonio relevado para esta investigación, una integrante de la Asamblea Popular de Floresta indicaba: *“somos parte del Consejo Consultivo Comunal, junto a otros compañeros de la Asamblea de Villa Luro⁵², porque creemos que institucionalizar la organización es una tarea tediosa pero necesaria”* (Entrevista a integrante de la Asamblea de Floresta).

A partir de esta afirmación es posible entrever la importancia del espacio dado por la figura del Consejo Consultivo Comunal, como un ámbito en donde se intersectan la participación formal con la no institucionalizada. *“La idea es aprovechar ese espacio para promover la democracia participativa, que es ignorada absolutamente por la actual gestión de la ciudad”* aseveraba la misma integrante, subrayando la necesidad de

⁵² Los barrios de Floresta y Villa Luro – junto con Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles y Villa Real – integran la Comuna 10.

integrar ese espacio institucional para hacer visibles las demandas vecinales ante las autoridades comunales y de esa manera fortalecer la participación democrática.

Simultáneamente a la participación en el Consejo Consultivo Comunal, algunas asambleas, en tanto integrantes constitutivos de estos espacios, extienden su presencia a la figura del Interconsejo Consultivo, *“en el que participan representantes de todas las Comunas”* (Entrevista a Liliana, integrante de la Asamblea de Floresta, 2021).

La mayoría de los testimonios recogidos coinciden en que las demandas producidas en los consejos chocan o se ven obstaculizadas luego por la Junta Comunal - o su presidencia, en todos los casos hasta ahora en manos del oficialismo-, de manera de que no logran realizarse o no llegan ni siquiera a ser consideradas.

Para analizar la relación existente entre las asambleas y las Comunas, es necesario retrotraerse a principios de este siglo, al momento inicial de las asambleas, cuando todo era debate y movilización. Según algunos testimonios recogidos para este trabajo, fueron los integrantes de las asambleas quienes impulsaron la puesta en marcha de las Comunas:

“Al buscar promover un canal de participación con el gobierno, y ampliar de esta manera la participación ciudadana nos dimos cuenta que la Constitución de la Ciudad, recientemente votada, nos daba los instrumentos para hacerlo. Solo era cuestión de impulsar su puesta en funcionamiento y para esto comenzamos a presionar”, (Entrevista a Carlos Wilkinson, de Movimiento Comunero, 2020).

Los siguientes pasos en esa dirección fueron los relacionados con los aspectos de la futura ley que organizaría a la forma comunal. En este sentido, las asambleas se

constituyeron en un actor clave a la hora de proponer aspectos referidos a la participación en la Ley de Comunas.

De esta manera es posible destacar, como un primer punto de la relación entre ambos espacios, el impulso hacia la elaboración de la ley finalmente aprobada y algunos de sus aspectos y contenidos.

Otro de los puntos de esta relación entre asambleas y Comunas es el que hace referencia a la instancia de los Consejos Consultivos Comunales. Como organismo consultivo y honorario de participación popular en el ámbito de cada Comuna, conforme lo establece el artículo 131 de la Constitución de la Ciudad, es la instancia donde se articulan ambos espacios. Es el ámbito institucional pensado para reunir y potenciar la participación vecinal, el lugar donde se deben canalizar las demandas de la ciudadanía. Los Consejos Consultivos se integran por representantes de las entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización (Salvatelli, 2020: 224), como lo son justamente las asambleas. Su funcionamiento y relación con las Juntas Comunales están reglamentados por la ley. Por estas características, el ámbito de los Consejos resulta, en teoría, como el más propicio para la articulación entre las instancias formales y las no institucionalizadas, en lo que respecta a participación ciudadana y al procesamiento de las demandas.

Tal como se dijo anteriormente, los Consejos Consultivos son integrados por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, además de partidos políticos, redes y otras formas de organización con actuación o intereses en el ámbito territorial de la Comuna (Art. 34 LC). Esto los convierte en el espacio en donde las asambleas pueden hacer oír su voz, presentar sus demandas y potenciarse mutuamente junto a otros actores de la sociedad civil. De esta manera, el desafío radica en que la instancia de los Consejos funcione de acuerdo a su reglamentación en la propia Ley de Comunas, como

está establecido en el Título Cuarto de la misma dedicado íntegramente a la participación vecinal. Como se afirma en el Artículo 37 de la mencionada Ley, “las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal” (Ley 1.777 de la CABA). Este apartado además afianza la importancia dada a la participación ciudadana por la propia Constitución local, al establecer al Consejo Comunal como “órgano consultivo y honorario de la participación popular”, y a su vez, al reglamentar y definir en las funciones del mismo características amplias de esta.

Ahora bien, en la práctica, la realidad indica que estas instancias han atravesado y atraviesan dificultades y obstáculos, sin alcanzar el normal desarrollo ideado en la Ley. Los orígenes de estos obstáculos deben ser rastreados y analizados en profundidad, para permitir el pleno funcionamiento de la instancia de los Consejos y, de esta forma, promover y fortalecer la participación ciudadana.

Al momento de escribirse esta investigación, no todos los Consejos Consultivos se encuentran en actividad, lo que muestra, en principio, un desarrollo incompleto del funcionamiento de las Comunas. Como se afirmó anteriormente, los Consejos son un órgano establecido por ley para funcionar dentro del ámbito de la Comuna, debiendo ser fomentado y promovido por el gobierno comunal. Sin embargo, la norma no se respeta en su totalidad en las Comunas. Solo algunos Consejos funcionan correctamente, otros presentan falencias leves, en algunos no se garantiza la pluralidad de voces y la real participación ciudadana, y existen Consejos Consultivos que quedan al margen de la toma de decisiones⁵³. Si no existe coordinación con las Juntas Comunales, el desarrollo de los Consejos se ve obturado y de esta manera se resiente la participación ciudadana.

⁵³<https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201605/26120-como-funcionan-los-consejos-consultivos.html>

A los fines de facilitar el análisis de esta situación, se elaboró una tabla que muestra el funcionamiento de los Consejos Consultivos, la cual tiene en cuenta determinados aspectos que hacen al correcto funcionamiento o no del órgano, como ser: existencia de reuniones periódicas según lo establecido en la reglamentación vigente, coordinación con la Junta Comunal, participación efectiva de vecinos, organizaciones y partidos políticos en el mismo, tratamiento de temas diversos de incumbencia comunal, traslado efectivo de las resoluciones adoptadas a la Junta, acceso concreto a la información necesaria sobre el desarrollo de la Comuna, entre otras.

TABLA 2 - FUNCIONAMIENTO DE LOS CC

Consejo Consultivo	Funciona	Modo	Observaciones
1	Si	Normal	
2	Si	Normal	
3	Si	Normal	
4	Si	Irregular	Incidentes con heridos en una reunión del CC en Mayo de 2016 ⁵⁴ . Entre 2017 y 2019 nula relación entre Pte. Junta y CC
5	Si	Irregular	Comenzó a funcionar en 2012, un año

⁵⁴ Ver <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/investigacion-los-incidentes-en-el-local-de-la-comuna-4-que-dejaron-dos-heridos-graves/>

			después de lo previsto. Baja participación
6	Si	Normal	
7	Si	Normal	
8	Si	Normal	Tuvo interrupciones
9	Si	Normal	Tuvo interrupciones
10	Si	Normal	
11	No	Interrumpido	Entre 2016 y 2019 no funcionó
12	Si	Normal	
13	Si	Normal	
14	Si	Normal	En 2012 se conformaron 2 Consejos con diferentes orientaciones, hasta su fusión en 2015.
15	Si	Normal	

FUENTE: elaboración propia según consulta con diversas fuentes -funcionarios, comuneros, juntistas de gestiones anteriores, vecinos, miembros de Consejos Consultivos- de las 15 Comunas.

Como se puede apreciar a partir de la tabla anterior, el funcionamiento de los Consejos Consultivos es irregular. Varios de ellos presentaron interrupciones en su funcionamiento, en otros la participación es muy baja, en la Comuna 14 se llegaron a conformar dos Consejos en simultáneo, y en el CCC 4 se produjeron graves incidentes

que culminaron con heridos de gravedad. En cambio, en otras Comunas el funcionamiento es bueno, con resultados positivos. En palabras de un funcionario comunal:

“En la práctica, la relación de la Junta Comunal con el Consejo Consultivo varía de Comuna a Comuna. Ésta relación se encuentra influida, por un lado, por la predisposición y/o apertura del presidente de la Junta con los miembros del Consejo Consultivo, porque como vimos éste es el principal responsable del desarrollo de la gestión comunal. Por el otro, también influye la propia composición del Consejo en tanto puede que sus miembros adopten una actitud mayoritariamente colaborativa, como ocurre en la Comuna 8, o confrontativa tal como ocurre en la Comuna 13”

(Entrevista a miembro de la Junta Comunal de la Comuna 8).

En este apartado se intentó graficar la situación efectiva de los Consejos Consultivos Comunales como ámbito en donde se intersectan la participación formal con la no institucionalizada. En consecuencia, es posible establecer como principal reflexión la urgente necesidad de fortalecer este espacio, de ampliarlo y ocuparlo, como forma de desarrollar y potenciar la implicación ciudadana.

4.3 Conexión y demandas integradas: ¿Un futuro posible?

El camino recorrido hasta este punto refuerza la idea de la imperiosa necesidad de una ciudadanía participativa que se involucre en los temas de su comunidad. En este sentido, la organización de la Ciudad de Buenos Aires en Comunas descentralizadas

puede facilitar algunos aspectos de la cuestión participativa. Sin embargo, también se ve reforzada la idea de que, sin una verdadera voluntad política por parte de los gobernantes de la Ciudad, resulta muy difícil propiciar y desarrollar la participación ciudadana.

Una de las cuestiones principales es la necesidad de que la participación popular se siga fortaleciendo. Este mandato no solo está inscripto en el espíritu constitucional, sino que, como se vio a lo largo de este recorrido, es una de las claves más importantes a la hora de democratizar la política y la vida en común de los ciudadanos. Con este objetivo, parece imprescindible preservar, fomentar, difundir y fortalecer el espacio de los Consejos Consultivos. La gran mayoría de las voces entrevistadas para este trabajo - asambleístas, miembros de los CC y comuneros- coinciden en este punto. En palabras de un exasambleísta:

“Para fortalecer la participación ciudadana es necesaria una decisión política de ir en ese sentido, un compromiso real. Una forma concreta es consiguiendo que los Consejos Comunales empiecen a lograr que las propuestas y necesidades vecinales empiecen a ser realizadas y satisfechas por las Juntas Comunales y el Gobierno de la Ciudad”

(Entrevista con Oscar, exintegrante de la Asamblea de Villa del Parque).

Paralelamente, el miembro de la Junta Comunal de la Comuna 11 señala:

“Acá se dio una situación del barrio de Villa Santa Rita, que no tiene plazas, es un reclamo de vecinos y vecinas que se vienen organizando. En ese sentido hay un proyecto presentado por una juntista, que se votó por

unanimidad y se elevó a la legislatura, por la falta de espacios verdes en Santa Rita. Esas son iniciativas interesantes, porque surgen de abajo y siendo un reclamo legítimo uno acompaña. El proyecto entró a Legislatura presentado por la Junta Comunal por unanimidad. Eso es un punto importante que tiene que ver con la búsqueda de consensos, necesarios para promover demandas vecinales de la comuna” (Entrevista a miembro de la Junta Comunal de la Comuna 11).

Estas dos citas intentan graficar la potencialidad de una conexión que integre las demandas que surgen en la sociedad y pasen a través del gobierno comunal hacia el gobierno central para su tratamiento y resolución. En este sentido, y como se viene señalando, es vital fomentar el correcto funcionamiento del Consejo Consultivo como resonador de las demandas vecinales, además de instancia socio integradora.

En esta línea, una de las claves en la importancia de fortalecer el ámbito de los Consejos Consultivos es la construcción de sentido, puesto que una sociedad se da una visión de sí misma en base a un pasado y un futuro que son precisamente construcciones con las características del presente (Forte, 2016: 60). Como instancia socio integradora de la comunidad barrial, el Consejo puede operar como fortalecedor de los vínculos sociales, al integrar y canalizar las diferentes demandas por parte de los diversos actores que componen la Comuna. Tal proceso, sin dudas redundará en una mejor calidad democrática.

También, como se desprende del testimonio anterior, es importante resaltar el trabajo conjunto a través del consenso, para lograr resultados concretos. Las Comunas, en tanto gobierno de cercanía, resultan el ámbito adecuado para dar respuestas ejecutivas a los reclamos y problemas vecinales. Y al mismo tiempo, a través de la

participación en los Consejos Consultivos Comunales, el espacio donde encauzar las ideas y proyectos con espíritu constructivo propios de una comunidad.

Las premisas para potenciar la vida democrática en la Ciudad de Buenos Aires están presentes. La concreción de la estructura comunal es un hecho de gran relevancia que debe posibilitar el desarrollo de una nueva dinámica participativa y democrática a la Ciudad. No obstante, se vuelve clave alcanzar niveles trascendentes de participación para garantizar el desarrollo de la ciudadanía y a su vez un mejor gobierno local. A tales efectos, resulta ineludible remover los obstáculos propios de la centralización y la concentración política.

Conclusión y palabras finales

En el presente trabajo se analizaron los espacios políticos de las asambleas y las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto ámbitos institucionalizados y no institucionalizados para la participación ciudadana. De esta manera, se planteó como objetivo comparar estos espacios a partir del análisis de sus procesos participativos, determinando las diferencias en ellos y en las demandas y resultados producidos.

En los párrafos anteriores, a través de estos casos concretos se pretendió abordar la cuestión de la democracia participativa en el marco de la Ciudad de Buenos Aires, en el periodo comprendido entre el año 2001 y el 2019. Este marco temporal está dado por el interés del análisis sobre la participación a partir del estallido social de 2001, la implementación de la Ley de Comunas en 2005, y su puesta en marcha en 2011, abarcando dos periodos completos de gobierno comunal, con el correspondiente recambio de sus autoridades.

En el primer capítulo se presentó la hipótesis de este trabajo y se enumeraron los objetivos generales y específicos que la guían. Asimismo, se plantearon las preguntas de investigación que estructuran al trabajo.

En el segundo capítulo, en tanto que el trabajo aborda la cuestión de la democracia participativa, se presentaron los aportes teóricos de algunos autores para dar cuenta de la misma, principalmente en términos de los actores y sus demandas al sistema político. En este sentido, se abordaron, en primer lugar, los aportes considerados clásicos sobre la temática por parte de Carole Pateman, quien desarrolló su teoría sobre democracia participativa en la década del sesenta. Luego, se profundizó en algunas consideraciones específicas de la actualidad y de nuestra región, a partir de lo desarrollado por Leonardo Avritzer, quien examina el ejemplo del Presupuesto

Participativo en la ciudad de Porto Alegre, uno de los mayores exponentes de democracia participativa a nivel mundial, y de Rocío Annunziata, quien hace hincapié en las “promesas incumplidas de la democracia participativa” y presenta la dicotomía entre el ideal y la realidad que surge al observar las prácticas concretas que se efectivizan. Por otra parte, se abordaron las perspectivas más abarcativas de la situación de la participación a través de autores como Manuel Castells y Loïc Blondiaux, quienes compilan y analizan distintas experiencias de movimientos sociales de todo el mundo, permitiendo de esta forma comparar situaciones en latitudes tan distantes entre sí con lo ocurrido aquí en Argentina.

En el tercer capítulo se hizo foco en analizar a las Comunas y a las asambleas de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto espacios que promueven la participación ciudadana. En esta línea, la primera parte del capítulo se enfocó en el estudio de las Comunas. El primer apartado aborda su génesis y conformación luego de la Reforma Constitucional de 1994, describiendo el camino recorrido a partir del Pacto de Olivos y cómo, en el marco de esos acuerdos, se impulsó la autonomía de la ciudad, más como resultado de un interés político partidario que por una demanda vecinal (Poggiese, 2008). A continuación, se describieron las principales características de las Comunas. El siguiente apartado se enfocó en el proceso de descentralización llevado adelante a partir de la decisión de crear la figura comunal. Allí se describió el desarrollo del proceso de las políticas públicas orientadas hacia la descentralización, señalando algunas características en el periodo de transición hacia el establecimiento de las Comunas que impactaron de manera negativa. Un tercer apartado se propuso describir los principales desafíos y asignaturas pendientes de las Comunas a casi diez años desde su inicio formal. En tal sentido, se volcaron los testimonios de funcionarios e integrantes de

diversas juntas comunales relevados para este trabajo, a los fines de destacar con sus palabras este proceso.

La segunda parte del capítulo estuvo abocada al estudio de las asambleas. En un primer apartado se analizó su surgimiento y las condiciones políticas y sociales que lo hicieron posible, esto es el contexto de la profunda crisis ocurrida en Argentina a finales del año 2001. Sin dudas, el movimiento de las asambleas barriales se inició en clara articulación con las protestas sociales contra las políticas neoliberales que se llevaban adelante en el país. En un segundo apartado, se profundizó en las características de las asambleas y en su derrotero, señalando sus momentos de auge, contracción y actualidad. Las asambleas pasaron a conformar en ese entonces un nuevo actor político y social, que proponía un tipo de vínculo basado en dimensiones diferentes de las que predominaban, tomando relevancia, por ejemplo, las de solidaridad, democracia participativa, una temporalidad opuesta a la electoral, entre otras (Ouviña, 2008; Di Marco et al, 2003). Un tercer apartado se dedicó a apuntar el recorrido hasta el presente y la perspectiva de este actor, desde la óptica y los testimonios algunos integrantes de diversas asambleas de la Ciudad, recogidos para este trabajo.

En el cuarto capítulo, se describió y analizó a la participación efectiva que acontece en el ámbito de la CABA. En consecuencia, se describió un escenario en el cual, según numerosos autores, las democracias experimentan transformaciones. Dentro de este escenario, se puso el énfasis en las prácticas participativas que acontecen en el marco de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto el espacio urbano proporciona el medio ideal para su desenvolvimiento. Como allí se afirma, es en el espacio urbano donde adquiere creciente importancia lo local, la escala barrial, y en tal sentido, el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo (Ziccardi, 2004).

En este capítulo, al analizar la participación promovida por el Estado, se sostuvo que muchas de las iniciativas y llamados a participar tienen como característica una marcada orientación y tendencia a un tipo de participación, que se enfoca en aspectos que podrían ser considerados menores, y donde las reuniones a las que se invita a participar no tienen un efecto vinculante sino solo informativo. En consecuencia, la participación fomentada y orientada de arriba hacia abajo resulta, en líneas generales, de tipo individualista y bajo un formato preestablecido, que restringe la reciprocidad con el ciudadano.

Asimismo, se resaltó la situación de falta de respuesta por parte del GCBA con respecto al presupuesto participativo, así como la falta de fomento a la realización de los anteproyectos presupuestarios comunales, en contra de lo establecido por la Constitución porteña para incentivar el involucramiento ciudadano en materia económica de la gestión local. Paralelamente, se subrayó la situación de obturamiento de las demandas producidas en las comunas -ya sea desde los consejos consultivos como de los juntistas-, las cuales en su gran mayoría no llegan a ser consideradas por el poder ejecutivo local. En relación a este último punto, se sostuvo que, a partir de un elevado grado de regulación por parte del ejecutivo, se promueve un desdibujamiento de la figura del comunero y su rol, y, al mismo tiempo, se obtura el desarrollo de una verdadera descentralización, cercenando el crecimiento de un gobierno de cercanía como debe ser el comunal. La consecuencia inmediata de estos procesos, redundando en un desencanto y descenso en la participación ciudadana a nivel de las comunas.

Con respecto a la participación no institucionalizada, se señalaron algunas características propias de los movimientos que la configuran, como la espontaneidad y la negatividad (Annunziata, 2015), que inciden en su desarrollo. En paralelo, se analizó puntualmente la relación existente entre las asambleas y las comunas, resaltando las

formas que adquiere tal vinculación. En este sentido, se señaló que es posible observar una dualidad, la cual se manifiesta, por un lado, en una valoración positiva de los espacios de los Consejos Consultivos como ámbitos para la participación, y por el otro, en una tensión entre los integrantes de las asambleas y los funcionarios de las Comunas, incluso en casos donde existe afinidad ideológica. Esta tensión va más allá de las diferencias ideológicas y se relaciona con desconfianzas históricas y arraigadas. La integración de los Consejos Consultivos en las diferentes Comunas expuso más visiblemente esta relación.

Finalmente, se analizó la relación entre las asambleas y las comunas, ponderando el ámbito de los Consejos Consultivos Comunales -previstos por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires- como lugar en donde se intersectan la participación formal con la no institucionalizada. Asimismo, se intentó graficar la situación efectiva de los Consejos Consultivos Comunales a través de una tabla en la cual se vierten los datos relevados sobre su funcionamiento en las 15 Comunas desde su implementación en el año 2011.

En el último apartado, se volcó, a modo de reflexión, la premisa según la cual resulta imperioso fortalecer el ámbito de los Consejos Consultivos como el espacio donde encauzar las demandas de la comunidad, con el fin y la necesidad de que la participación popular continúe fortaleciéndose. Este mandato no solo está inscripto en el espíritu constitucional, sino que, como se vio a lo largo de este recorrido, es una de las claves más importantes a la hora de democratizar la política y la vida en común de los ciudadanos. Con este objetivo, parece imprescindible preservar, fomentar, difundir y fortalecer el espacio de los Consejos Consultivos.

En definitiva, la presente tesis coincide con Blondiaux (2013) en la esperanza de que el balance de todas experiencias participativas revitalice las democracias contemporáneas.

Bibliografía

Annunziata, R., Mauro, S. y Slipak, D. (2006). Blumberg y el vínculo representativo: liderazgos de opinión en la democracia de audiencia. En Cheresky, I. (Comp.), Ciudadanía, sociedad civil y participación política (pp.143-169). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Annunziata, R. (2011). “La política de la singularidad de la experiencia”, en Cheresky I. (Comp.). Ciudadanía, legitimidad democrática en América Latina, Bs As, CLACSO - Prometeo.

Annunziata, R. (2013): “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”, en Revista PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 18, n°3, octubre de 2013.

Annunziata, R. (2015): “¿Democracia participativa? La experiencia más allá del ideal”, en Lazeretti, Alfredo Remo y Suárez Fernando Manuel (coord.): Socialismo & Democracia, Mar del Plata, EUEDEM.

Auyero, J. (2002): La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Avritzer, L. (2010): Las instituciones participativas en el Brasil democrático, Xalapa, México: Universidad Veracruzana.

Avritzer, L. (2015). Los desafíos de la participación en América Latina. Buenos Aires: Prometeo.

Bielsa, R.; Bonasso, M. et. al. (2002). Qué son las Asambleas Populares. Buenos Aires: Ediciones Continente.

Blondiaux, Loïc (2013): El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa, Buenos Aires: Prometeo.

Capaccioli, Héctor y Trotta, Nicolás (2007): *Comunas. Participando transformemos Buenos Aires*. Fundación Caminos del Sur, Buenos Aires.

Castells, Manuel (2012): *Redes de esperanza e indignación*, Madrid: Alianza Editorial.

Cheresky, I. (2006). Introducción. *La Ciudadanía en el centro de la escena*. En Cheresky, I. (Comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (pp.27-42). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Cotarelo M. C. (2002): “La insurrección espontánea de diciembre de 2001”, en *Revista Herramienta* N° 19, otoño de 2002, Buenos Aires.

Di Marco, G.; Palomino H.; Méndez S.; Altamirano R.; De Palomino, M. (2003): *Los movimientos sociales en la Argentina – Asambleas: la politización de la sociedad civil*. Buenos Aires: Jorge Baduino Ediciones.

Ford, Alberto (2007): “Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005”, Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina, 30 de junio de 2007.

Forte, M.A. (2016): *Modernidad: tiempo, forma y sentido*, Buenos Aires: Eudeba.

Landau, Matías (2008): *Política y participación ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Mauro, S. y Rossi, F. (2015). *The Movement of Popular and Neighborhood Assemblies in the City of Buenos Aires 2002-2011*. *Latin American Perspectives*, 42 (2), 107-24.

Muñoz, M. (2016). *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la Legislatura de la CABA.

Ouviña, H. (2008): “Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Levy Bettina y Gianatelli Natalia (compiladoras): *La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Pateman, Carole (2014) [1970]: *Participación y teoría democrática*, Buenos Aires: Prometeo.

Pérez, G.; Armelino, M.; Rossi, S. (2003): “¿Autogobierno o representación? La experiencia de las asambleas en la Argentina” en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 14, agosto de 2003, Universidad Nacional de Quilmes.

Poggiere, H. (2008). Programa de transición para las comunas de la ciudad de Buenos Aires: Una historia de nunca acabar. Ponencia presentada en el X Seminario Red Iberoamericana de Investigación en Globalización y Territorio, México, 20 al 23 de mayo de 2008. Recuperado de: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2009/15-numero-34/211-programa-de-transicion-para-las-comunas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-una-historia-de-nunca-acabar>

Poggiere, H. (2005). *Racionalidades alternativas sobre desarrollo urbano para la configuración de las comunas descentralizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Flacso-Redes PPGA.

Przeworski, Adam (2010): *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Rodríguez Blanco, Maricel (2006): “Representación política, deliberación y acción colectiva. Piqueteros y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina”, en Cheresky I. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, (pp.317-344). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Rodríguez Blanco, Maricel (2011): “Participación ciudadana no institucionalizada. Protesta y democracia en Argentina”, en Iconos. Revista de Ciencias Sociales, vol. 15 N° 40, mayo 2011, Flacso, Ecuador, Quito.

Romero, R. y Otero, E. (2013): Gobiernos locales y procesos de descentralización política. El caso de las comunas porteñas. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013. Recuperado de:

Rosanvallon, Pierre (2007): La contra-democracia. La política en la era de la desconfianza, Buenos Aires, Manantial.

Rosanvallon, Pierre (2009): La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires, Manantial.

Schillagi, C. (2005): “Devenir vecino militante. Las asambleas barriales de Buenos Aires” en Delamata, G. Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales, Biblos, Buenos Aires.

Salvatelli, A. (2020): Las Comunas Porteñas: régimen constitucional comentado y concordado, Buenos Aires: Editorial Jusbaire.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2004). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.

Svampa, M. (2005): La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Buenos Aires, Taurus.

Svampa, M. (2008). Cambio de época. Movimientos sociales y poder político. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso.

Thwaites Rey, Mabel (2003) *La desilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.

Vilas, Carlos (1997): “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 144, Buenos Aires.

Welp, Yanina (2009): “La democracia insuficiente”, en Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coordinadores): *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.

Zanatta, L. (2012): *Historia de América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Ziccardi, A. (2004): “La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México”, en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (comps.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.

Documentos electrónicos

El derecho a la protesta social en la Argentina, disponible en <https://www.cels.org.ar>

Documentos oficiales

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ley N° 1.777 CABA

Documentos no oficiales

Constitución de la Asamblea de Vecinos de Villa Luro

Comunicado del Corralón de Floresta

Entrevistas

Mabel (2020). Asamblea Floresta.

Liliana (2019). Asamblea Floresta

Claudio (2020). Asamblea Villa Luro.

Ricardo (2010). Asamblea Monte Castro [2001-2002].

Oscar (2012). Asamblea de Villa del Parque [2001 - 2003].

Mónica (2021). Asamblea Popular Plaza Dorrego, San Telmo.

Vanina (2021). Asamblea Popular Plaza Dorrego, San Telmo.

Clara (2020). Asamblea de Juan B. Justo y Corrientes.

Nicolás (2020). Asamblea Popular de Flores.

Ricardo (2021). Asamblea de Vecinos de Villa Mitre.

Oswaldo (2020). Consejo Consultivo Comuna 10.

Silvia (2020). Consejo Consultivo Comuna 4.

Carlos (2020). Consejo Consultivo Comuna 13.

Neli (2021). Consejo Consultivo Comuna 4.

Miembros de las Juntas de las Comunas 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14 y 15.

María Rosa Muñós (2020). Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires.

Anexo I – TABLA 1

PERÍODO	JEFE DE GOBIERNO	OBSERVACIONES	MOVIMIENTOS POLITICOS RESPECTO A LA DESCENTRALIZACION
1996 – 1999	Fernando De la Rúa	Renuncia para asumir la Presidencia de la Nación	Creación de los CGP
1999 – 2000	Enrique Olivera	Asume por la renuncia de De la Rúa	Presentación proyecto de Ley para las comunas. No prosperó
2000 – 2003	Aníbal Ibarra		Supresión de la Subsecretaría de Descentralización
2003 – 2005	Aníbal Ibarra	Es destituido en un juicio político iniciado tras la tragedia de Cromañón	Sanción de la Ley de Comunas.
2006 – 2007	Jorge Telerman	Asume por la destitución de Ibarra en el juicio político	Programa de Transición a las comunas. Creación del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización.
2007 – 2011	Mauricio Macri		Prórroga de la finalización del Programa de Transición y de las elecciones comunales. Eliminación del Ministerio de

			<p>Descentralización.</p> <p>Veto a la ley que establecía que el GCBA debía adjuntar a las boletas de ABL y Patentes un folleto explicativo del proceso de descentralización de la Ciudad.</p> <p>Creación de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana</p>
2011 - 2015	Mauricio Macri		<p>Transferencia a las comunas de las competencias de mantenimiento de arbolado y espacios verdes.</p> <p>Creación de gerencias comunales</p>
2015 - 2019	Horacio Rodríguez Larreta		<p>Creación de Secretaría de Descentralización.</p> <p>Distribución comunal de las comisarías.</p>

Anexo II – Mapa de las Comunas según la Ley N° 1.777



Fuente: Página web de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires⁵⁵

⁵⁵ <https://www.legislatura.gov.ar/seccion/comunas-portenas.html>

Comuna Nº	Límites	Superficie	Población
1	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución.	17,4 (km2)	198.520 Hab.
2	Recoleta.	6,1 (km2)	186.782 Hab.
3	San Cristóbal y Balvanera.	6,4 (km2)	206.711 Hab.
4	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya.	21,6 (km2)	241.322 Hab.
5	Almagro y Boedo.	6,7 (km2)	187.494 Hab.
6	Caballito.	6,8 (km2)	183.580 Hab.
7	Flores y Parque Chacabuco.	12,4 (km2)	215.215 Hab.
8	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.	21,9 (km2)	184.692 Hab.
9	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos.	16,8 (km2)	165.685 Hab.
10	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro.	12,7 (km2)	172.587 Hab.
11	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita.	14,1 (km2)	198.681 Hab.
12	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón.	15,6 (km2)	200.197 Hab.
13	Belgrano, Núñez y Colegiales.	14,6 (km2)	250.703 Hab.
14	Palermo.	15,8 (km2)	254.043 Hab.
15	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía.	14,3 (km2)	196.369 Hab.

Fuente: Página web de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires⁵⁶

⁵⁶ <https://www.legislatura.gov.ar/seccion/comunas-portenas.html>