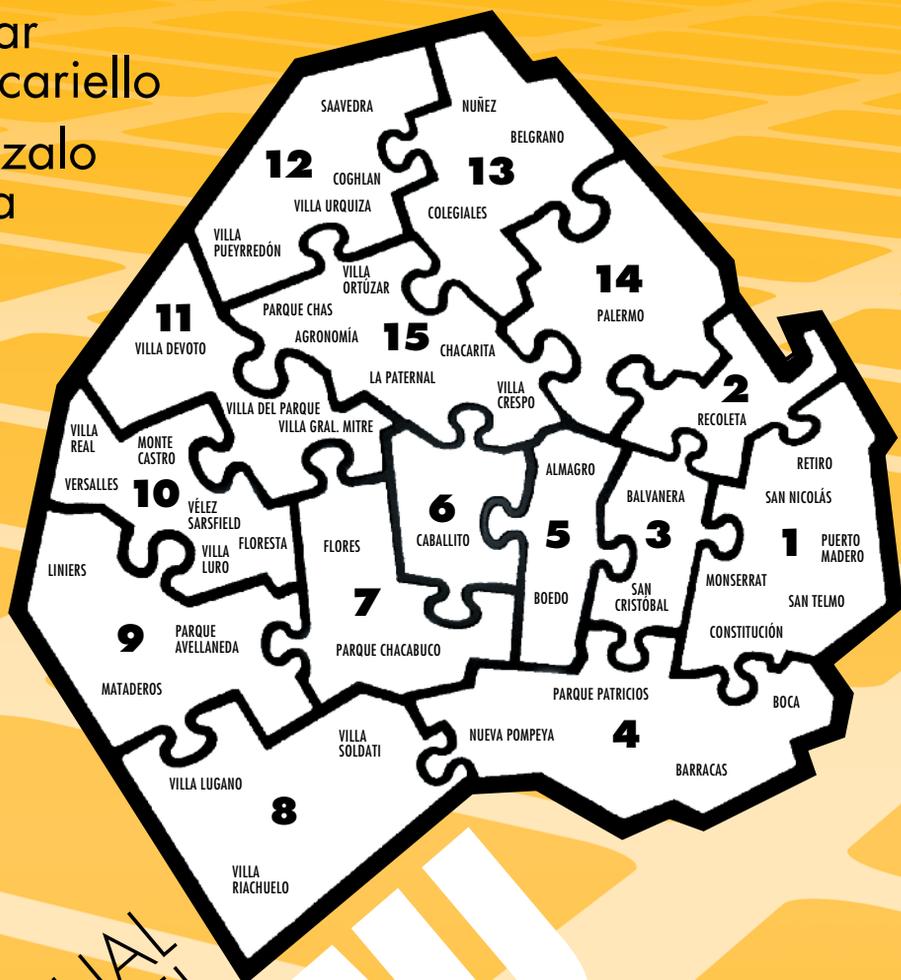


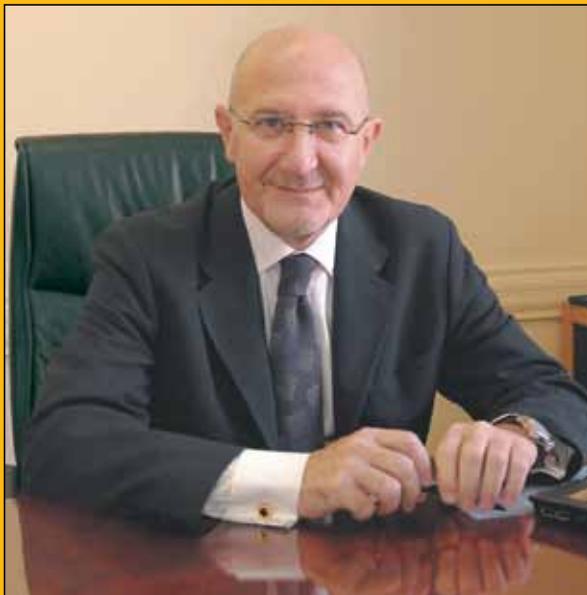
Oscar
Moscariello

Gonzalo
Lema



MANUAL
DEL

CONJERO



Oscar Moscariello

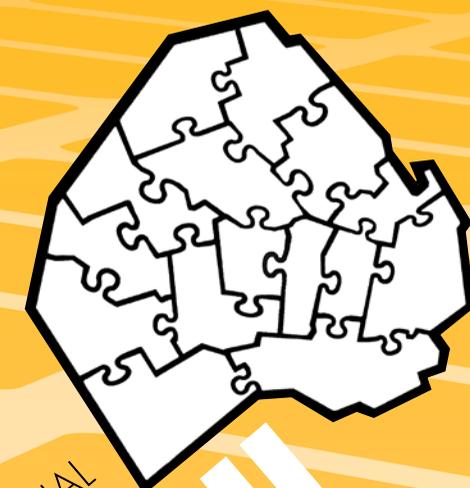
Nació el 3 de septiembre de 1952 en la ciudad de Arroyo Seco, Pcia. de Santa Fé.

Se licenció en Ciencias Políticas en la Universidad del Salvador y posteriormente realizó un posgrado de Comunicación y Opinión Pública en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Sus inicios en el partido Demócrata Progresista lo definen como político y como hombre; sus ideas se nutren del legado histórico dejado por Lisandro la Torre.

Antes de ingresar a la Legislatura Porteña fue Jefe de Gabinete de la Dirección Ejecutiva de la Entidad Binacional Yaciretá y asesor del Bloque Demócrata Progresista de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; se desempeñó también como asesor en las comisiones de Comunicaciones (1987) y Juicio Político (1989) y fue Presidente del Instituto de Investigación Político Social (1993).

Sus primeros pasos en la Legislatura porteña los dará como Secretario Administrativo hasta el año 2007 y posteriormente como Legislador por el partido Demócrata Progresista con mandato hasta diciembre de 2003. Actualmente ha sido reelecto con mandato hasta el 2015 y ocupa el cargo de Vicepresidente Primero de la mencionada institución.



MANUAL
DEL

COMU
NERO

Prólogo

Mejorar la calidad de vida de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires es mi profunda vocación y el motor que impulsa todas mis acciones. En ese sentido, atender sus necesidades de manera rápida y eficiente y acercarlos a sus representantes es un pilar fundamental.

Desde que asumí como jefe de Gobierno de la Ciudad, trabajo para que esto sea posible junto a un equipo de personas que comparte conmigo la misma vocación. A lo largo de nuestra gestión, hemos dado facultades y espacio a las comunas apostando en todo momento a la profundización de las innovaciones institucionales que acerquen la política a los ciudadanos.

La etapa que está por comenzar en Buenos Aires es más que una simple reforma administrativa: es por sobre todas las cosas una oportunidad para mejorar nuestras instituciones. Por este motivo, me complace participar de esta publicación que representa un valioso aporte en ese sentido.

Quiero destacar a Oscar Moscariello por su valiosa contribución y por mostrar una vez más su compromiso con el fortalecimiento de la vida política de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, valoro la participación del profesor Gonzalo Lema, de la Universidad de Buenos Aires, y la de todos los colaboradores universitarios y aquellos que hicieron posible esta producción.

Manual del comunero / Oscar Moscariello y Gonzalo Lema. - 1a ed. -
Buenos Aires: Alpha Text, 2011.
176 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-23294-9-5

1. Gestión Local. 2. Administración. I. Lema, Gonzalo II. Título.
CDD 352

Fecha de catalogación: 21/11/2011

Derechos de la propiedad intelectual en trámite

Impreso en Buenos Aires,
República Argentina
Noviembre de 2011

Primera edición de 1.000 ejemplares

Impreso en Galt S.A.
Ayolas 494, C.A.B.A.

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723
Obra impresa en la República Argentina



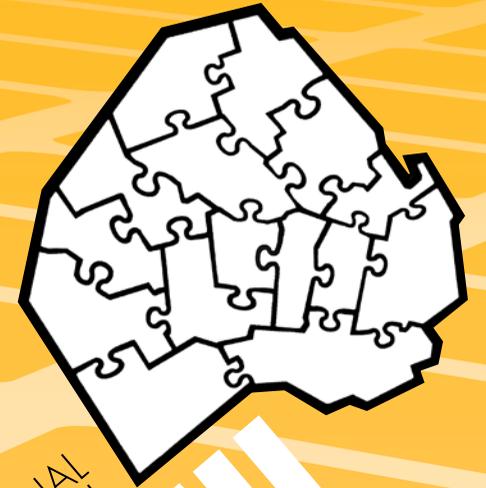
Ing. Mauricio Macri
Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

Palabras de los autores

La publicación que hoy ponemos a su alcance tiene una meta concreta: brindar herramientas para la gestión comunal que permitan mejorar la calidad de vida de los porteños, a través de la elaboración de políticas públicas adaptadas para este nivel de gobierno. Este ensayo prescriptivo intenta ser un aporte a la política y a las instituciones de nuestra Ciudad Autónoma. No se trata de una visión, y menos aún de una revisión del régimen de comunas que con inteligencia el constituyente consagró en el título sexto de la carta organizativa, sino de elaborar con modestia desde el estado del arte una combinación de tecnologías de gestión que fortalezcan la institución comunal respecto de la satisfacción de la demanda vecinal y sus expectativas. Se trata de colaborar desde este lugar con un proceso de aprendizaje conjunto y reflexivo, un recorrido de extensión fundacional cuyo éxito permitirá capitalizar todas las ventajas que ofrece la descentralización política y administrativa, pero también advertir sobre las posibles desventajas en la incursión de determinados bienes y servicios cuyas características inherentes desaconsejarían implementarse en niveles descentralizados.

Como advertirán durante el desarrollo de este manual, las particularísimas circunstancias históricas, sociales, económicas, urbanísticas y políticas que atraviesan a nuestra Ciudad, nos obligan a pensar combinadamente en la descentralización, en la centralización y en las circunstancias metropolitanas de la ciudad real que conforma junto al conurbano bonaerense. Sería muy ambicioso, y tal vez utópico, encontrar herramientas para controlar todo aquel abanico de complejidades, pero poder identificarlo podría ser un buen comienzo para este proceso que se avecina.

Agradecemos la colaboración del
licenciado Julián Laham y de las señoritas
Ayelén Cielo, Débora Mercado,
Erica Barbizzi, María Carolina Guastavino
y Agustina Campo.



MANUAL
DEL

COMU NEREO

Oscar Moscariello
Gonzalo Lema

Índice

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I	19
NUESTRO BUENOS AIRES QUERIDO	
I.1. Breve reseña histórica de la Ciudad	19
I.2. Ley orgánica fundamental para la ciudad de Buenos Aires	23
I.3. Ley 1260 para el municipio de Buenos Aires. Un verdadero cambio	26
I.4. La ley 19.987	26
I.5. Ley 24.309 y la reforma de la Constitución	27
I.6. Gobiernos de provincias	28
CAPÍTULO II	31
AUTONOMÍA VS. AUTARQUÍA	
II.1. La autonomía provincial y la autonomía municipal. La importancia del artículo 5. Su evolución hasta el artículo 123	31
II.2. La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en el federalismo argentino	32
II.3. La Ciudad de Buenos Aires y la regionalización	36
CAPÍTULO III	41
HACIA LAS COMUNAS	
III.1. Una cronología y un aprendizaje. El estatus jurídico y la descentralización de la Ciudad	41
III.2. Sanción de la Constitución de la Ciudad, en 1996	43
III.3. Debate en la Convención Constituyente	44
III.4. Las comunas en la parte orgánica de la Constitución de la Ciudad	46
III.5. Antecedentes históricos y debates previos a la ley 1777	50
CAPÍTULO IV	55
¿QUÉ ENTENDEMOS POR COMUNAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES?	
IV.1. La esencia de la comuna	55
IV.2. Las comunas en el mundo. Modelos comparados	55

SEGUNDA PARTE DESCENTRALIZACIÓN

CAPÍTULO V	63
¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESCENTRALIZACIÓN?	
V.1. El fenómeno de la descentralización. Su evolución hacia nuestro días	63
V.2. Evolución del marco conceptual, definición, causas	69
CAPÍTULO VI	93
PARTICIPACIÓN	
VI.1. ¿Por qué participar?	93
VI.2. Nuevos desafíos	94
CAPÍTULO VII	97
COMPETENCIAS	
VII.1. Límites en las comunas	97
VII.2. Zonas grises. Para pensar	99

TERCERA PARTE

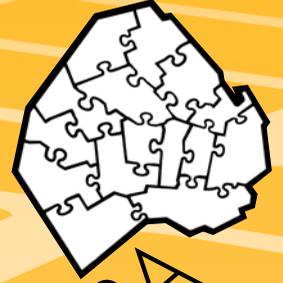
CAPÍTULO VIII	117
GOBIERNO COMUNAL	
VIII.1. La Junta Comunal	117
VIII.2. Organización	119
VIII.3. Atribuciones	120
CAPÍTULO XIX	123
COORDINACIÓN COMUNAL	
XIX.1. Consejo de coordinación intercomunal	123

CUARTA PARTE

CAPÍTULO X	133
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	
X.1. ¿Qué es y para qué sirve?	133

QUINTA PARTE

CAPÍTULO XI	137
HERRAMIENTAS DE GESTIÓN COMUNAL	
XI.1. El diseño organizativo	137
XI.2. El ciudadano es el centro	137
XI.3. La distribución eficiente	137
XI.4. Comunicación y formación	138
XI.5. Las nuevas tecnologías	138
CAPÍTULO XI	139
LAS COMUNAS	



PRIMERA
PARTE



I.1. Breve reseña histórica de la Ciudad

Su cielo celeste límpido, producto de la brisa generosa de su costa ribereña y la llanura, fue testigo de un sinfín de acontecimientos como pocos lugares del mundo. Se la fundó dos veces, y no por ser destruida en una guerra, sino por un planificado abandono por parte de los primeros conquistadores, circunstancia merecedora de un genuino tango porteño. Solís navegó las aguas de su río en 1515, al que bautizó Mar Dulce. Fue el primer europeo que divisó con algo de indiferencia las costas de nuestra actual ciudad, para seguir su viaje.

Pedro de Mendoza sí puso pie en tierra el 3 de febrero de 1636, y en honor a la Virgen María de Cagliari –Cerdeña–, protectora de los navegantes, la denominó Nuestra Señora de los Buenos Ayres. La falta de entendimiento con los nativos determinó que en 1541, apenas cinco años después, la población colonizadora se trasladara a Asunción, fundada cuatro años atrás por los mismo colonizadores comandados por “el adelantado”.

El 11 de junio de 1580 Juan de Garay fundó por segunda vez una ciudad que bautizó con el nombre de Santísima Trinidad en alusión a su día conmemorativo coincidente con el desembarco, el 29 de mayo, y a su puerto Santa María de los Buenos Ayres. Si bien es un dato histórico, es importante destacar que la denominación oficial de la ciudad quedó desplazada por la importancia de su puerto, que al constituirse como una salida estratégica al Atlántico sería denominada capital del Virreinato del Río de la Plata. El puerto marcaría definitivamente a nuestra ciudad, tanto en la denominación oficial en las cartas geográficas como en sus incipientes instituciones, como el embrionario cabildo de Buenos Aires. Sus habitantes serían conocidos desde entonces y hasta ahora como “porteños”. Claro que más adelante ese puerto sería símbolo del progreso, crisol de inmigrantes de diversos orígenes, pero también de desencuentros y verdaderas guerras civiles. Pero desde la época colonial también perdura en sus símbolos oficiales el escudo con sus dos naves



Buenos Aires hacia 1738, plano anónimo (Museo Numismático del B.N.A.)

que simbolizan las dos fundaciones, y el omnipresente puerto detrás. En tanto la bandera ostenta el escudo de armas diseñado por el propio Juan De Garay, con su águila negra coronada y sus cuatro hijos bajo sus garras, lindando con una cruz ensangrentada representativa de la orden militar de Calatrava. La adopción de estos símbolos por la Convención Constituyente de la Ciudad el 23 de agosto de 1996, no pasó inadvertida para los grupos afines a sucesores de los pueblos originarios.

La expedición tenía el objetivo de ocupar el territorio bañado por el “Mar Dulce”, que había adquirido una gran importancia estratégica, ya que significaba una importante salida al mar Atlántico. Allí se estableció un asentamiento permanente, que fue creciendo muy lentamente hasta 1776, en que fue designada capital del recién establecido Virreinato del Río de la Plata.

La nueva población se desarrolló muy lentamente durante los dos primeros siglos, ya que se hallaba en una zona totalmente periférica de la colonia, sin ningún interés por parte de los españoles más que preservarlo por su valor estratégico.

Hacia 1606, la ciudad tenía cerca de 600 habitantes, un tercio de los cuales eran portugueses dedicados al comercio (por la unión temporaria de las dos coronas) y ya había sufrido algunos merodeos de naves corsarias. Su población practicaba una economía de subsistencia, basada en

la explotación agrícola, sin producir excedentes, por la escasa mano de obra, debido a la poca cantidad de indígenas de la zona. Pero la principal actividad económica era el contrabando.

El rey español Carlos III decidió la creación provisoria del Virreinato del Río de la Plata para asegurar un control más poderoso de sus dominios americanos y enfrentar la introducción de manufacturas provenientes principalmente del Reino Unido. Es importante destacar el rol que tuvo el puerto y lo que significó para los habitantes. La vida de Buenos Aires y la República Argentina se desarrollaron alrededor de este gran portal al mundo, desde allí se expandió la colonia en sus primeros pasos, y también surgieron las más variadas expresiones artísticas, como la pintura, el tango y el cine.

El Virreinato del Río de la Plata abarcaba los actuales territorios de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, y partes menores que hoy pertenecen a Brasil y Chile. Si bien con su creación se había conseguido acotar el enorme Virreinato del Perú, la inmensidad seguía siendo un problema. Buenos Aires era capital del nuevo Virreinato, incluyendo dentro de su jurisdicción grandes territorios, hasta la misma Potosí, que antes estaba vinculada con Lima. En el primer censo de la población de Buenos Aires la ciudad tenía 24.754 habitantes y la campaña 12.925.

En 1782 la Corona española decide dividir, mediante la Ley de Intendencias, el extenso territorio del Virreinato del Río de la Plata en



Vista de Buenos Aires desde la rada hacia 1823. Litografía de Engelmann

ocho intendencias: La Paz, Cochabamba, Charcas, Potosí, Paraguay, Salta, Córdoba y Buenos Aires, y cuatro gobiernos subordinados a la autoridad directa del virrey: Montevideo, Misiones, Chiquitos y Moxos.

Desde mediados del siglo XIX, la capital de Francia atrapó la curiosidad de los extranjeros. El nuevo programa urbanístico de carácter neoconservador fue emprendido por Luis Napoleón, ya proclamado emperador del segundo imperio.

Mientras Buenos Aires se iba acomodando a su nueva situación de capital de un flamante virreinato, Europa entraba en ebullición: en 1789, con la toma de la Bastilla Francia inauguraba su revolución al grito de “¡Libertad, igualdad, fraternidad!”. Como afirma Leonardo Benévolo,¹ el éxito de la gestión posliberal convirtió a París en el “modelo reconocido por todas las demás ciudades del mundo”. Buenos Aires no lo iba a ignorar. En el resto del mundo las imitaciones basadas en este principal referente sólo modificaron un sector de la trama urbana.²

Mientras en Latinoamérica se debatían las nuevas formas de importación urbana, la cultura universal asumía la figura de una pirámide en cuya base se asentaba la heterogeneidad de los pueblos salvajes y bárbaros, y en la cima el hombre blanco europeo occidental como “consumación de la historia”.³ Hechos como la Revolución Francesa y la independencia de Estados Unidos introdujeron nuevas ideas en la concepción política del mundo. Asimismo, las acciones napoleónicas en Europa produjeron vacíos y grandes fallas en el ejercicio real del poder de España sobre sus colonias, en las cuales, además, las reformas recientes habían creado nuevos espacios de poder y relaciones con otras potencias.

En 1806 y 1807 se produjeron dos invasiones inglesas que conmovieron profundamente la estructura del Virreinato. Inglaterra decide ocupar el área del Plata, en parte para paliar la pérdida de sus colonias de Norteamérica que le proporcionaban materias primas y mercados para sus manufacturas, pero en ese momento los vecinos de la ciudad se organizaron y lograron impedir la invasión. Deben destacarse estos acontecimientos, ya que de aquellas milicias improvisadas nace el Regimiento de Patricios, que hoy actúa como guardia de honor del jefe de Gobierno de la Ciudad. Cabe enfatizar la identificación porteña con la resistencia

a la invasión inglesa, como un primer aporte histórico al proceso emancipador. Luego, en 1808, Napoleón ocupa España, produciendo un cese de autoridad sobre las colonias.

Entre 1809 y 1810 se celebran juntas y audiencias que establecieron administraciones locales. En Buenos Aires, luego de una semana de debates, queda constituida el 25 de mayo de 1810 la Primera Junta de Gobierno, en la cual se destituye al virrey en un marco organizativo local; el cabildo de Buenos Aires. Marca así un nuevo aporte a la carrera por la independencia. Y con el ascenso de las nuevas autoridades, el puerto fue encauzando un rumbo nuevo. Entre 1810 y 1820 se vive un clima de gran inestabilidad política. Se suceden los gobiernos (Primera Junta, 1810; Junta Grande, 1811; triunviratos, 1811-1814; y el Directorio, 1814-1820), que no pueden consolidar su poder y deben hacer frente a la guerra contra España.

Ya a partir de 1819 en el país se definieron claramente dos tendencias políticas: los federales, partidarios de las autonomías provinciales, y los unitarios, partidarios del poder central de Buenos Aires, fragmentación que perduró con feroces peleas internas hasta 1860, año en la cual se destaca la lucha de intereses transportada a los campos de batalla.

En 1829 uno de los estancieros más poderosos de la provincia, Juan Manuel de Rosas, asumió la gobernación de Buenos Aires y ejerció una enorme influencia sobre las Provincias Unidas, representándolas como su encargado de negocios.

En 1851 Urquiza se pronunció contra Rosas y formó, con ayuda brasileña, el Ejército Grande, con el que derrotó definitivamente al caudillo bonaerense en Caseros el 3 de febrero de 1852. Urquiza logró la unión del país y convocó a un Congreso Constituyente en Santa Fe, que en mayo de 1853 sancionó la Constitución Nacional, de carácter federal y republicano, que dotó por fin a la República de un estatus jurídico.

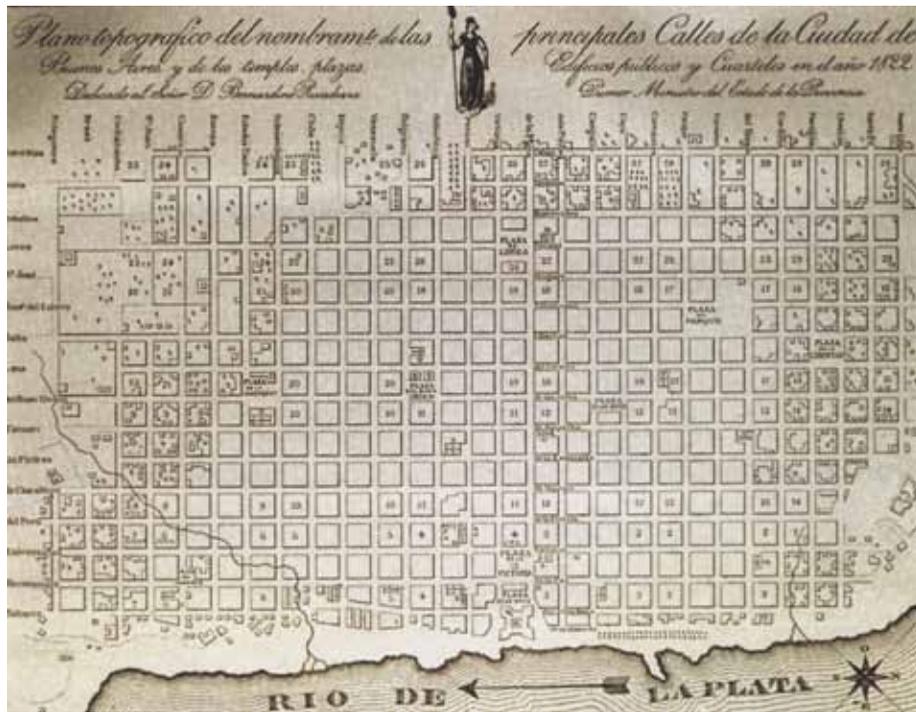
I.2. Ley orgánica fundamental para la ciudad de Buenos Aires

Desde 1853 con el artículo 5 y con la ley orgánica municipal de Buenos Aires, se recupera el municipio en el país. Buenos Aires se dicta su propia Constitución el 11 de abril de 1854, cuyo artículo 170 expresaba: “El régimen municipal será establecido en todo el Estado. La forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de este cuerpo, como lo relativo a sus rentas y arbitrio, serán fijados en la ley de la materia”.

1- Buenos Aires Ciudad Moderna (1880-1910), Radovanovic Elisa, 2002.

2- Buenos Aires Ciudad Moderna, Elisa Radovanovic Editorial, Ediciones Turísticas, 2002.

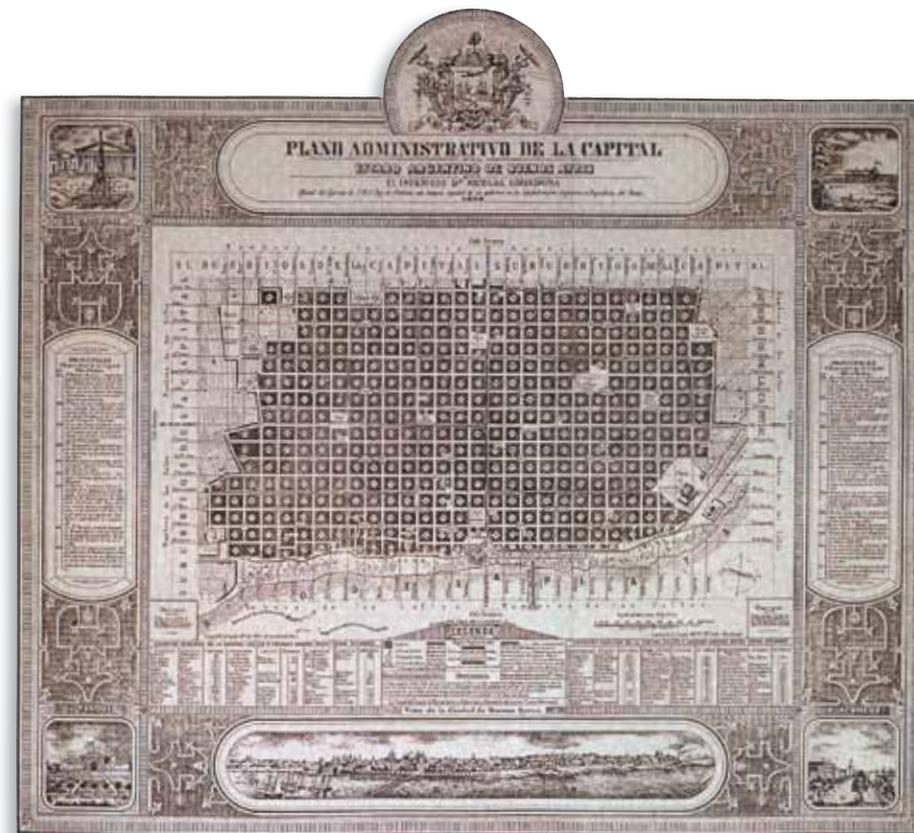
3- Ángel Castellán. “Historiografía y filosofía” En Todo es Historia N° 236, enero de 1987, págs. 8-22.



Plano de Buenos Aires de Felipe Bertrés, 1822

“La expresión ‘régimen municipal’ en el artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853 importa un ‘régimen’, más que poder. Poder es uno de los poderes del Estado, pero régimen viene a ser como un orden” (Dardo Rocha, en la Convención Reformadora de 1873, de la provincia de Buenos Aires). En términos tal vez un poco más elaborados, el régimen municipal refiere a las normas organizativas que rigen la vida institucional del municipio. En tanto el poder es connatural al Estado porque a partir de ese elemento esencial se hace efectiva la relación mando-obediencia que hace posible el contrato social de convivencia.

Hacia 1880 seguía habiendo un problema fundamental: el tema de la capital. Si bien la ciudad de Buenos Aires había sido establecida como capital nacional, también funcionaba como administración de la provincia del mismo nombre. Tras la fallida revolución alentada por Carlos Tejedor, Nicolás Avellaneda (presidente saliente) y Julio Roca (presidente entrante) federalizaron a Buenos Aires, transformándola en la Capital Federal, administrada por un intendente municipal designado por el



Plano Administrativo de la Capital por el Ingeniero Iván Grondona, 1856

ejecutivo nacional y con el apoyo del Concejo Deliberante elegido por los vecinos.

En este marco se destaca, entre otras, la ley de Educación Común 1420, que generó intensos debates en la llamada “generación del 80”. Lo que sucedía era que la influencia de la religión en las escuelas se contraponía a las nuevas ideas liberales que provenían de los países europeos. Lo que en realidad se puso en el tapete fue el debate acerca de qué papel debía cumplir la Iglesia católica en la sociedad y el Estado. Finalmente se aprobó en 1884, con lo cual los llamados liberales en ese momento, lograron que instrucción religiosa en las escuelas fuese de carácter optativo, es decir que no sea obligatoria la inclusión de contenidos religiosos en los programas escolares. La misma estableció la instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual.

1.3. Ley 1260 para el municipio de Buenos Aires. Un verdadero cambio

En 1882 se sancionó la ley 1260 con el fin de organizar el municipio de Buenos Aires. En virtud de ella el presidente nombraba al intendente de Buenos Aires con acuerdo del Senado de la Nación. El Poder Legislativo natural era el propio Congreso de la Nación, pero ciertas reglamentaciones urbanas quedaban delegadas en el Concejo Deliberante.

Para mediados de la década del 10, la población ascendía a casi 1,5 millón de habitantes. En 1916, gracias a las reformas electorales y la aplicación de la Ley Sáenz Peña, fue posible la llegada del radicalismo al gobierno y Marcelo T. de Alvear fue su primer intendente municipal.

Vale la pena destacar que Buenos Aires significaba en ese momento, para una numerosa cantidad de inmigrantes, la posibilidad de una vida feliz, sinónimo de la libertad y el progreso, pero muchos se encontraban con adversidades y en un clima social hostil.

1.4. La ley 19.987

En 1972 surge la Ley Orgánica de la Ciudad de Buenos Aires (19.987), con lo cual la estructura de gobierno se organizaba de la siguiente manera: el intendente de la ciudad era nombrado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado, y su legislatura natural continuaba sin cambios. Un Concejo Deliberante de 60 miembros era electo por los vecinos, y un tercer órgano de gobierno compuesto por 14 consejos vecinales que correspondían a cada una de las 14 zonas en que se dividía la ciudad. Cada consejo vecinal se conformaba de 9 vocales que eran electos por los vecinos de las respectivas zonas.

Ya en aquella Ley Orgánica, el artículo 9 otorgaba al Concejo Deliberante la atribución de “promover la descentralización de los servicios transfiriendo funciones y asignando los recursos pertinentes a los consejos vecinales”, y fijaba en su artículo 31 como función del intendente municipal “Atender la prestación de los servicios públicos propendiendo a una adecuada descentralización”.⁴

Con el retorno del régimen democrático en 1983, la ciudad sigue vinculada con este régimen, que por momentos experimentó situaciones de cohabitación política entre el ejecutivo municipal, designado por el

presidente de la Nación, y una mayoría de ediles de signo contrario, toda vez que el distrito no votaba el mismo signo político del presidente. Ésa fue la situación que se verificó entre 1989 y 1996, por ejemplo.

En 1994 llega la reforma constitucional, que propone el otorgamiento de la autonomía plena a la ciudad. El punto de la reforma comparte la declaración de necesidad junto a la incorporación de los derechos difusos de tercera generación, con la incorporación de nuevas instituciones como el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y la introducción de matices semiparlamentarios al rígido esquema presidencialista de la Constitución en vigencia.

1.5. Ley 24.309 y la reforma de la Constitución

Un acuerdo programático entre las dos principales fuerzas políticas del momento tomó forma de ley declarativa y surgió la necesidad de la reforma de la Constitución; para ello se habilitó la Convención Constituyente de 1994 mediante la sanción de la ley 24.309.

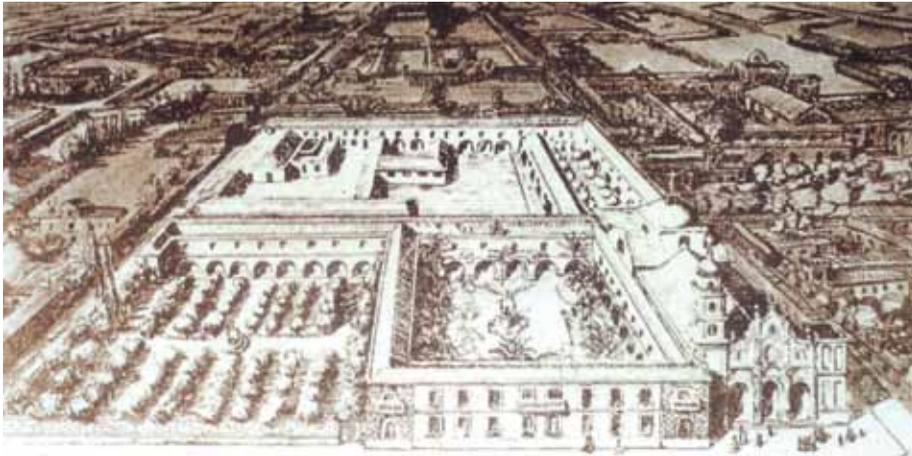
Esta ley contiene tres partes fundamentales:

a. Cláusulas pétreas, es decir la parte de la Constitución que no puede ser modificada por la Convención, constituida por la parte dogmática de la Constitución que comprende los artículos 1 al 35.

b. Núcleo de Coincidencias Básicas, que contiene los acuerdos entre los principales partidos. Aquel núcleo integraba una serie de temas que debían ser considerados integralmente, es decir sin la posibilidad de aprobar un tema y desechar otro, recibiendo el apelativo de “cláusula cerrojo”. Varios constitucionalistas cuestionaron esta ingeniería institucional, ya que se la consideraba un avance del poder constituido sobre la libertad deliberativa del poder constituyente derivado. Entre los temas incorporados sobresalían la reelección inmediata del presidente por un período, en forma directa y sujeta a doble vuelta; la creación de la figura del jefe de Gabinete; la incorporación del tercer senador por la minoría con elección directa por provincia; la creación del Consejo de la Magistratura y un nuevo procedimiento de remoción de magistrados; la regulación de los decretos de necesidad y urgencia y el ministerio público, entre otros.

c. Por último, se exponían los temas habilitados o autorizados para el libre debate por la Convención Constituyente, es decir temas sobre los cua-

⁴ Ley 19.987. Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1972.



La Manzana de las Luces en 1767. Dibujo de Alberto Avilés

les los constituyentes podían expresarse con libertad y formular propuestas de reforma. Entre ellos se encuentra la posibilidad de incorporar nuevos derechos y garantías, el fortalecimiento del federalismo y la autonomía.

1.6. Gobiernos de provincias

Poderes de la Nación y las provincias: conservados, concurrentes, compartidos, delegados y prohibidos.

Tiene una importancia trascendental entender el funcionamiento de la dualidad del poder en un Estado federal, y el concepto de la descentralización territorial del poder. Ello es así, ya que el federalismo significa la unión de dos fuerzas; una centrípeta y una centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo estado la pluralidad y la autonomía de varios.⁵ Al ser la Constitución Nacional un instrumento de ordenamiento jurídico y político que contiene un acuerdo de distribución de competencias entre las provincias –que son preexistentes a la Nación– y el Estado nacional, que surge precisamente con la sanción de la Constitución, resulta imprescindible conocer los grandes lineamientos de la distribución de competencias y atribuciones entre ambos órdenes de poder de un Estado federal dualista: Nación y provincias. Asoma aquí una dinámica de relaciones de alternancia de competencias y atribuciones que influirán en el funcionamiento de la ciudadanía, como nivel subna-

5- Bidart Campos, German J. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, 1989, Tomo I, pág. 62.



Entrada de Perú 272, donde funcionaba el Consejo Deliberante, 1930 (Archivo General de la Nación)

cional de gobierno respecto del gobierno federal, pero también de las comunas respecto de la jefatura de Gobierno de la Ciudad.

Si bien el tema está sujeto siempre a las cambiantes circunstancias de la dinámica de los procesos políticos, la Constitución tiene claras disposiciones al respecto. Las atribuciones de las provincias se fortalecieron también con la sanción de la reforma de 1994. Distinguimos cinco ti-

pos básicos de poderes: conservados (por las provincias), concurrentes y compartidos (entre la Nación y las provincias), delegados (por las provincias a la Nación) y prohibidos (a las provincias, a la Nación o a ambas).

Poderes conservados. Son aquellos que las provincias no han delegado en el gobierno nacional y por lo tanto los conservan exclusivamente para sí. Por ejemplo, la facultad de dictar sus propias constituciones y elegir y regirse por sus propios organismos de gobierno. Se encuentran, entre otras, en los artículos 5, 121, 122, 123, 124, 125 1° parte, etc.

Poderes concurrentes. Son aquellos que pueden ser ejercidos tanto por el gobierno nacional como por los gobiernos provinciales, en forma independiente y en ejercicio de su propia autonomía. Ambos pueden acordar su ejercicio pero no es requisito esencial. Por ejemplo, el 75 inciso 2 dispone que el establecimiento de impuestos indirectos es atribución concurrente de la Nación y las provincias. También lo son la promoción del progreso y el desarrollo (artículo 75 incisos 18 y 19) y la preservación de las culturas indígenas (inciso 17).

Poderes compartidos. Son aquellos que requieren para su ejercicio la concurrencia de la voluntad del gobierno nacional y el de las provincias involucradas. Ambos órdenes de poder “concurren” al ejercicio de la atribución, es decir que para ejercerla ambas partes deben ponerse de acuerdo. Por ejemplo, es necesario el acuerdo para la fijación de la sede de la Capital Federal (artículo 3), la determinación de nuevas provincias (artículo 13) y coparticipación federal (artículo 75 inciso 2).

Poderes delegados. Son aquellos que las provincias han conferido al gobierno nacional al momento de sancionarse la Constitución o al de su incorporación a la confederación. Entre otros los de los artículos 2, 4, 6, 7, 9, 23, 26, 75, 99, 100, 116. El artículo 75 inciso 32 se refiere a los poderes delegados implícitos.

Poderes prohibidos. Ambos órdenes jurisdiccionales tienen prohibido el ejercicio de atribuciones que son propias de otro. Tampoco puede el Ejecutivo ejercer atribuciones del Legislativo o el Judicial. Ninguna autoridad puede conferir o conceder facultades extraordinarias o la suma del poder público a otra. Entre otras disposiciones sobre poderes prohibidos podemos mencionar los artículos 12, 18, 19, 28, 29, 32, 99 inciso 3, 109, 126 y 127.

Las imágenes que ilustran este capítulo, forman parte de la Colección Manzana de las Luces, publicado por el Instituto de Investigaciones Históricas de La Manzana de las Luces en 1997.



II.1. La autonomía provincial y la autonomía municipal. La importancia del artículo 5. Su evolución hasta el artículo 123

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

El artículo 5 de la Constitución Nacional impone condiciones a las provincias frente al denominado bloque de constitucionalidad.⁶ Estas condiciones son: dictar la Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurar la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal. En esta disposición se perfila la distribución territorial del poder político argentino diseñado por la Constitución: tres niveles de estado: Estado nacional, estado provincial y municipios. Con la incorporación a la federación de la provincia de Buenos Aires, “la reforma constitucional de 1860 incorporó mayores signos de federalismo”,⁷ que junto al artículo 31 conforman el principio de supremacía que impera en todo Estado federal.

La autarquía debe entenderse como la capacidad de administrarse a sí mismo pero a través de disposiciones organizativas ajenas. Un ente puede ser creado por ley y dotarlo de autarquía, y por lógica inversa derogarlo. Ese mismo trato legal recibían los municipios hasta no hace tanto. La autonomía, en tanto, puede ser definida como la capacidad del municipio de dictar sus propias normas organizativas y regirse por ellas, claro está “conforme al deslinde entre la provincia y el municipio”.⁸

6- Gelli, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada, segunda edición, La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 42.

7- Gelli, María Angélica. Op. cit. (6), pág. 41.

8- Rosatti, Horacio D. La reforma de la Constitución, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994, pág. 230.

La Convención Constituyente introdujo un párrafo en el artículo 123 en el que se reconoce a los municipios como entidades autónomas, y por lo tanto impone a las provincias la obligación de dictar una Constitución que asegure la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional político, administrativo, económico y financiero, según sus peculiaridades. Sin embargo, la consagración constitucional en el plano nacional llega luego de dos series de reformas constitucionales provinciales. La primera acontecida hacia fines de la década del 50, como consecuencia de la incorporación de las reformas introducidas por el constitucionalismo social, y la otra a mediados de la década del 80, con el resurgimiento de la democracia. Hacia fines de esa década, en 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la autonomía municipal en el fallo “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”,⁹ dando un vuelco significativo en la jurisprudencia. Este *leading case*, basado en el dictamen de la procuradora Graciela Reiris, negó el carácter restrictivo autárquico de los municipios, ampliándolo al de autónomo debido a la raíz sociológica de las ciudades y su identidad comunitaria.

II.2. La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en el federalismo argentino

La Ciudad de Buenos Aires adquiere con la reforma de 1994 el estatus institucional especial. Si bien el constituyente nacional la incorpora casi siempre de manera conjunta con las provincias (salvo el artículo 75, inciso 12), la Ciudad está dotada de una autonomía plena. Es testimonio de este tratamiento el primer párrafo del artículo 129 de la Constitución Nacional, que le acuerda autonomía para su gobierno, y en el orden legislativo y jurisdiccional. No debe pasar inadvertida la ubicación de esta cláusula tan singular. Se ubica nada menos que en el Título Segundo “Gobiernos de Provincia”. La sistematicidad lógica de toda Constitución contempla una parte dogmática (Declaraciones, Derechos y Garantías); y otra parte organizativa. En los estados federales esta última suele dividirse respecto de la cantidad de niveles de gobierno por los cuales se descentraliza el poder. Así, nuestro Estado federal dual reparte competencias en la segunda parte de la Constitución entre el gobierno nacional –en el título primero–, y los gobiernos de provincia –título segundo–, no existiendo otra clasificación institucional en nuestro estado para el ejercicio del poder.

Los detractores de la autonomía porteña sostienen que se trata de un

municipio jerarquizado. Sin embargo, la Constitución, cuando se refirió al orden municipal, lo hizo consagrándolo con sujeción a las Constituciones provinciales, y sólo se refiere a ciudad en relación con la Ciudad de Buenos Aires, y a ninguna otra durante todo el texto. Más allá de las capacidades propias otorgadas a la Ciudad como estado federado subnacional, ésta integró desde el artículo 45 de la Constitución Nacional un distrito electoral propio *ceteris paribus* respecto de las provincias a los fines de la elección de diputados nacionales. Es cierto que podría relativizarse esta circunstancia debido a que en la Cámara de Diputados se encuentra la representación del pueblo de la Nación, pero también la ciudad fue representada históricamente en la Cámara de Senadores, donde se hallan representadas las provincias por su relación vertebrada de participación en el gobierno federal. También integraba la conformación del Colegio Electoral Presidencial, en una conjunción duplicada del número de diputados y senadores del distrito.

Según nuestro modelo racional normativo constitucional, los estados provinciales al ser preexistentes del Estado federal, junto al pueblo dan nacimiento en 1853 a este Estado, delegándole competencias que les eran propias. Por estas razones se afirma, entre los artículos 44 y 120 de la Carta Constitucional, que el gobierno nacional ejerce el poder centralizado de manera expresa y definida. Mientras que entre los artículos 121 y 129 se dice que los gobiernos de provincia, junto a los cuales se ubica la Ciudad de Buenos Aires, ejercen el poder descentralizado de manera originaria e indefinida.¹⁰

El manifestado dinamismo de fuerzas centrífugas y centrípetas nos conducen a una distribución eficiente de las competencias: determinadas cuestiones que alcanzan el máximo provecho de manera agregada, serán centralizadas. Ello puede obedecer a la necesidad de evitar economías externas o por permitir la acción de economías de escala. Por otro lado, algunas funciones quedarán reservadas a los niveles más descentralizados de gobierno. Este diseño tiene su aprovechamiento en las virtudes de la proximidad emergente del principio de subsidiaridad.

Si bien el constitucionalismo suele referirse a esta fuerza centrífuga como “principio de reserva”, nos resulta más gráfico a los fines de este manual hacer mención al principio que explica mejor las ventajas de la descentralización, sin desconocer las desventajas que como pares opuestos surgen de la misma teoría. Este principio es formulado por primera vez en la encíclica

9- CSJN Fallo 312:326 (1989).

10- Bidart Campos, German J. Op. cit. (5), Tomo I, pág. 154.

papal “Quadragesimo anno” en 1931 (al conmemorarse los cuarenta años de la encíclica “Rerum Novarum”), emitida durante el pontificado de Pío XI, en la cual sostenía la necesidad de conservar en los niveles más cercanos a la personas la provisión de bienes y servicios públicos, en una clara disputa entre la Iglesia y el fortalecimiento del Estado fascista.¹¹

En nuestro medio, el consagrado constitucionalista cordobés Pedro Frías señala respecto del reparto de competencias: a) en la asignación de competencias debe darse a los niveles superiores sólo lo necesario, y a los niveles inferiores todo lo posible, y b) las autoridades superiores no deben hacer lo que pueden hacer bien las inferiores.¹²

Este principio de subsidiaridad vuelve a comienzos de este siglo, que por un lado presenta una tendencia integradora y global, y otra descentralizadora en las comunidades más desagregadas. El tratado de Niza de la Unión Europea es fiel testimonio de ello, al adoptar para aquella federación imperfecta este principio respecto de sus competencias. Volviendo a la teoría constitucional, esta ingeniería de instituciones prevé para los federalismos este doble juego de fuerzas centrífugas y centrípetas articuladas en cláusulas contenedoras de los principios de subordinación y reserva. Es oportuno destacar esta idea funcional para comprender la importancia del sistema de comunas de la Ciudad de Buenos Aires.

En nuestro texto constitucional nacional, la idea centralizadora o centrípetas se encuentra en los artículos 5 y 31, y luego de la reforma de 1994 podría también considerarse el artículo 75 inciso 22. Allí se establece el orden prelativo de las normas, la Constitución y los tratados con jerarquía constitucional, los demás tratados internacionales y las leyes que en consecuencia de la Constitución sancione el Congreso (no cualquier ley). Así, el Estado federal resulta soberano, y a las provincias –y Ciudad de Buenos Aires– se les acuerda una autonomía con condiciones pactada en la Constitución que ya describimos. Debe destacarse una vez más, que al ser las provincias preexistentes al Estado federal, éstas acuerdan sus límites en el instrumento constitucional producto del poder constituyente originario.

Los principios descentralizadores para la teoría constitucional, son resguardados en una cláusula llamada de reserva, que en la Constitución argentina se encuentra expresada en el artículo 121: “Las provincias conser-

van todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Esta verdadera definición conceptual ilustra la transferencia de poder de los estados provinciales preexistentes. Esta cláusula se encuentra expresada con anterioridad y con una expresión más nítida aún, en la Enmienda X de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica. En ella señala: “Los estados conservan todo el poder no delegado a través de esta Constitución al gobierno federal, quedando reservados a los estados y al pueblo”. Así queda expresado de manera más fiel el mandato de la delegación instrumental, es decir la Constitución no delega, sino que lo hacen las provincias a través del instrumento constitucional, y todas aquellas competencias no contenidas allí queda reservada a su poseedores originarios.

En este contexto, la Ciudad de Buenos Aires es ubicada por el constituyente en el segundo título de la segunda parte, es decir gobiernos de provincia, y no podría ser de otra forma por la consignada dinámica federal. Fundamentalmente porque el párrafo tercero convoca a una asamblea con el fin de dictar sus propias instituciones de gobierno, legislación y jurisdicción –aun siendo temporalmente diezmadas–. El proceso de crear instituciones, regularlas, coordinarlas entre sí en un sentido lógico y sistemático, se trata de una actividad constituyente que en la Teoría de la Constitución se denomina “proceso constituyente originario”. Llamarlo de otra manera, sólo indica un desvío en la comprensión de un federalismo dual como el que estructura nuestro estado.¹³

De este modo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con las mismas características que una provincia respecto de sus elementos constitutivos, con limitaciones transitorias mientras continúe siendo capital de la República. Y en este punto es oportuno formular un análisis puntual respecto de quienes endilgan a la Ciudad un rango menor al provincial: la consagración de su autonomía plena no podrá ser removida por un proceso legislativo, pero sí por esa vía podrá disponerse el traslado de la capital a otra ciudad del país, quedando automáticamente liberada de los condicionamientos que el Congreso hubiera impuesto en razón del párrafo segundo del artículo 129, hoy la ley 24.588 (ley Cafiero). Todavía así, como se ha ido materializando, el proceso legislativo podría modificar la rigidez actual de aquellos condicionamientos, aun manteniendo la Ciudad la calidad de capital de la República.

11- Macón, Jorge. Federalismo y descentralización fiscal en América Latina, Ciedla, Fundación Konrad Adenauer, 1987, pág. 13.

12- Frías, Pedro. La descentralización, La Ley, 1995, E-960.

13- Lema, Gonzalo J. El federalismo argentino. Ponencia Congreso Derecho Constitucional Comparado, Universidad de Medellín, Colombia, mayo de 2008.

Extrañamente, cuando se aborda el análisis del estatus jurídico político de la Ciudad, no se considera que el constituyente le dio un especial tratamiento al dotarla de las capacidades estatales derivadas del principio de reserva. También el constituyente lo hizo en 1860, al tiempo de la incorporación de la provincia de Buenos Aires, con un sello indeleble precisamente en los dos pivotes del federalismo: hacia el final del artículo 31 —referido al pacto del 11 de noviembre de 1859— y hacia el final del artículo 121, al referirse a la reserva formulada por las provincias al tiempo de su incorporación. La Ciudad de Buenos Aires podría haberse incorporado —y aún puede— como una provincia más por la vía legislativa prevista por el artículo 13 de la Constitución Nacional, como en 1991 lo hizo la provincia de Tierra del Fuego. Sin embargo, la envergadura de nuestra Ciudad llevó al constituyente a incorporarla en un proceso constituyente derivado, dándole cierta rigidez y permanencia como lo hizo con la provincia de Buenos Aires en 1860.

II.3. La Ciudad de Buenos Aires y la regionalización

Tal lo referido en el punto anterior, la Ciudad recibió en numerosos pasajes de la Constitución un trato distante respecto de las provincias, pero sólo en su sintaxis. Testimonio de ello resulta el artículo 124 de la Constitución Nacional al mencionar: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Es clara la mención sólo a las provincias, circunstancia que podría —no necesariamente— excluir a la Ciudad. Sin embargo, en oración seguida a esta prescripción señala: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”. Una vez más, a través el intento de segregar a la Ciudad de las provincias cae en saco roto, tal vez porque la realidad social debe ser la motivación del constituyente, que en concordancia con la autonomía reconocida a la Ciudad, al efecto dispuso el último párrafo del artículo 124.¹⁴ En este sentido, el artículo 104 inciso 3 de la Constitución de la Ciudad toma esta competencia como atribución del jefe de Gobierno con especial énfasis respecto de la firma de tratados “...con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, y en todos los casos con aprobación de la legislatura”. El resto del texto no elimina la posibilidad de convenir con las restantes provincias, pero el constituyente local no ha ponderado del mismo modo a todas ellas, y tampoco a la provincia de Buenos Aires en general, sino que

se ha detenido en orientar los esfuerzos de la Ciudad —tanto del jefe de Gobierno como de la legislatura— a encauzar soluciones institucionales como las planteadas en el artículo 124 de la Constitución Nacional, sin descartar el establecimiento de órganos con facultad de cumplimiento de sus fines.

Si bien las páginas de este manual están referidas a la descentralización comunal, debemos insistir en la necesidad de comprender el fenómeno de integración vía regionalización, conviviendo con el de descentralización en el sentido de subsidiaridad. Atender un proceso sin advertir el otro es transitar el camino de la producción de políticas públicas de una manera autista. Como ya señalamos con anterioridad, el mundo convive con estos dos procesos, donde los estados nación sufren una crisis de paradigma. El ejemplo asignado de la concentración de funciones en los órganos comunitarios de la Unión Europea, concomitantemente con el Comité de las Regiones y los señalamientos del Tratado de Niza, vuelven a ser ilustrativos.

Tanto el artículo 124 de la Constitución Nacional como el 104 de nuestra Constitución local, no soslayan la materia internacional desde la perspectiva provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, éste será un tema supeditado a las autoridades nacionales, ya que en temas interjurisdiccionales se estaría en la doctrina del conocimiento, y en temas internacionales respecto de la doctrina de la aprobación o consentimiento.¹⁵

Para María Angélica Gelli la redacción no es suficientemente clara. El artículo 124 no otorga la atribución al Congreso para aprobar ni rechazar la creación de regiones ni la celebración de convenios interjurisdiccionales o internacionales realizados por las provincias¹⁶ y la Ciudad de Buenos Aires. Para el corolario de este acápite resulta de vital importancia el enfoque del área metropolitana, su influencia en la vida cotidiana de la Ciudad, la simetría fiscal, el impacto ambiental y de qué manera las herramientas institucionales de nuestra joven autonomía puede dar solución al área que conforma junto a los municipios lindantes. La cuestión debe ser planteada en estos términos, pues a poco de indagar en el debate constituyente porteño, especialmente el sostenido en la sesión del 28 de septiembre de 1996 por los constituyentes Martínez y Garré, destacaron la necesidad de este abordaje.¹⁷

15- Gil Domínguez, Andrés. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico, EUDEBA, 1997, pág. 199.

16- Gelli, María Angélica. Op cit en (6), pág. 863.

17- Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 17ª reunión -10ª sesión ordinaria (continuación), 28 de septiembre de 1996.

14- Gelli, María Angélica. Op. cit. (6), pág. 864.

Proyecciones de la población total, por sexo según Centro de Gestión y Participación.
Ciudad de Buenos Aires. Años 2001 a 2010

Ambos sexos										
C. G. P.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	2.995.397	3.000.966	3.006.179	3.011.694	3.018.102	3.025.772	3.034.161	3.042.581	3.050.728	3.058.309
1206.301	206.832	207.327	207.834	208.371	209.069	209.791	210.508	211.199	211.828	
2 N178.656	178.286	177.895	177.495	177.126	176.894	176.691	176.477	176.232	175.952	
2 S189.631	190.183	190.694	191.217	191.767	192.478	193.196	193.910	194.592	195.221	
3125.186	125.853	126.505	127.175	127.888	128.642	129.432	130.215	130.983	131.722	
4145.450	146.356	147.243	148.139	149.093	150.108	151.164	152.203	153.232	154.228	
5135.316	136.651	137.960	139.289	140.681	142.086	143.535	144.987	146.418	147.814	
6263.958	263.724	263.455	263.203	263.038	262.996	263.004	263.026	263.033	263.014	
7270.705	270.957	271.204	271.466	271.804	272.301	272.872	273.458	274.035	274.581	
8174.937	176.975	178.983	181.041	183.190	185.297	187.486	189.684	191.853	193.971	
9117.150	117.256	117.354	117.470	117.618	117.819	118.046	118.281	118.504	118.702	
10211.533	211.178	210.811	210.480	210.214	210.014	209.881	209.758	209.631	209.481	
11240.049	240.174	240.290	240.438	240.662	240.959	241.333	241.707	242.070	242.387	
12226.313	226.102	225.877	225.689	225.562	225.511	225.521	225.543	225.551	225.524	
13132.313	132.365	132.393	132.432	132.515	132.645	132.808	132.976	133.148	133.311	
14 E185.310	185.400	185.453	185.521	185.637	185.820	186.031	186.238	186.424	186.567	
14 O192.589	192.674	192.735	192.805	192.936	193.133	193.370	193.610	193.823	194.006	
Mujeres										
C. G. P.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	1.623.540	1.625.454	1.627.097	1.628.844	1.631.023	1.633.633	1.636.359	1.639.059	1.641.577	1.643.809
1111.592	111.792	111.978	112.169	112.378	112.627	112.877	113.127	113.368	113.588	
2 N101.157	100.874	100.555	100.224	99.901	99.668	99.416	99.148	98.849	98.517	
2 S104.039	104.227	104.392	104.560	104.740	104.986	105.220	105.454	105.675	105.871	
3 66.637	66.951	67.252	67.562	67.894	68.240	68.595	68.942	69.278	69.600	
4 77.606	78.043	78.466	78.890	79.342	79.821	80.307	80.779	81.243	81.693	
5 70.986	71.660	72.315	72.981	73.676	74.365	75.063	75.762	76.449	77.117	
6 146.049	145.776	145.470	145.174	144.916	144.723	144.535	144.338	144.117	143.875	
7 147.311	147.302	147.289	147.277	147.299	147.386	147.496	147.615	147.731	147.844	
8 91.165	92.228	93.267	94.333	95.447	96.522	97.623	98.730	99.824	100.883	
9 63.083	63.110	63.128	63.152	63.192	63.251	63.312	63.376	63.430	63.473	
10 112.702	112.497	112.283	112.081	111.909	111.753	111.612	111.477	111.328	111.160	
11 129.123	129.118	129.108	129.105	129.139	129.201	129.283	129.360	129.428	129.471	
12 122.084	121.913	121.733	121.567	121.426	121.312	121.205	121.103	120.992	120.861	
13 172.419	172.405	172.374	172.346	172.339	172.341	172.353	172.370	172.394	172.420	
14 E102.093	102.072	102.026	101.987	101.978	101.972	101.969	101.962	101.945	101.909	
14 O105.494	105.486	105.461	105.436	105.447	105.465	105.493	105.516	105.526	105.527	
Varones										
C. G. P.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	1.371.857	1.375.512	1.379.082	1.382.850	1.387.079	1.392.139	1.397.802	1.403.522	1.409.151	1.414.500
1 94.709	95.040	95.349	95.665	95.993	96.442	96.914	97.381	97.831	98.240	
2 N77.499	77.412	77.340	77.271	77.225	77.226	77.275	77.329	77.383	77.435	
2 S85.592	85.956	86.302	86.657	87.027	87.492	87.976	88.456	88.917	89.350	
3 58.549	58.902	59.253	59.613	59.994	60.402	60.837	61.273	61.705	62.122	
4 67.844	68.313	68.777	69.249	69.751	70.287	70.857	71.424	71.989	72.535	
5 64.330	64.991	65.645	66.308	67.005	67.721	68.472	69.225	69.969	70.697	
6 117.909	117.948	117.985	118.029	118.122	118.273	118.469	118.688	118.916	119.139	
7 123.394	123.655	123.915	124.189	124.505	124.915	125.376	125.843	126.304	126.737	
8 83.772	84.747	85.716	86.708	87.743	88.775	89.863	90.954	92.029	93.088	
9 54.067	54.146	54.226	54.318	54.426	54.568	54.734	54.905	55.074	55.229	
10 98.831	98.811	98.828	98.839	98.805	98.261	98.269	98.281	98.303	98.321	
11 110.926	111.056	111.182	111.333	111.523	111.758	112.050	112.347	112.642	112.916	
12 104.229	104.189	104.144	104.122	104.136	104.199	104.316	104.440	104.559	104.663	
13 59.894	59.960	60.019	60.086	60.176	60.304	60.455	60.606	60.754	60.891	
14 E83.217	83.328	83.427	83.534	83.659	83.848	84.062	84.276	84.479	84.658	
14 O87.095	87.188	87.274	87.369	87.489	87.668	87.877	88.094	88.297	88.479	

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Reclamos registrados por deficiencias en la vía pública y distribución porcentual por prestación objeto de reclamo.
Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2010

Prestación objeto de reclamo	Total anual	% Absoluta	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio	
			Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	232.996	100,00	21.620	9,28	21.633	9,28	19.431	8,34	100,00	45,33	100,00	43,30	19.705	8,46
Aceras	28.366	12,17	2.862	13,2	3.292	15,2	13,7	6,5	13,7	13,7	15,9	7,6	13,7	6,9
Alumbrado en calles, plazas, plazoletas y/o boulevares	29.913	12,84	3.124	14,4	3.459	16,0	2.929	14,1	2.140	10,9	2.517	12,8	2.140	10,9
Abollado	34.133	14,65	4.082	18,9	3.277	15,1	3.693	17,7	4.035	20,5	3.362	17,1	4.035	20,5
Cementerios	49	0,02	7	0,03	5	0,02	5	0,02	5	0,02	3	0,01	3	0,01
Consultas	146	0,06	32	0,14	37	0,16	58	0,25	37	0,16	15	0,07	37	0,16
Desarrollo urbano	1.991	0,85	133	0,6	267	1,4	134	0,6	134	0,6	159	0,8	184	0,9
Emergencias	4.891	2,10	715	3,3	463	2,4	472	2,2	472	2,2	387	1,9	326	1,7
Espacio público	7.169	3,08	566	2,6	546	2,8	597	2,8	597	2,8	545	2,6	492	2,5
Ferries y mercados	1.169	0,50	58	0,3	64	0,3	91	0,4	74	0,4	74	0,4	75	0,4
Jardín Botánico	434	0,19	47	0,2	52	0,3	77	0,4	77	0,4	76	0,4	36	0,2
Kiosco / maxikiosco ²	384	0,16	-	-	-	-	-	-	48	0,2	34	0,2	26	0,1
Local con baile (bar, pub, restaurant, otros) ²	1.138	0,49	-	-	-	-	-	-	46	0,2	59	0,3	32	0,2
Mobiliario urbano	508	0,22	53	0,2	42	0,2	42	0,2	51	0,2	49	0,2	50	0,3
Obras en construcción / demoliciones ²	6.019	2,58	-	-	-	-	-	-	327	1,5	331	1,6	315	1,6
Otros finalizados ²	1.073	0,46	-	-	-	-	-	-	81	0,4	73	0,4	61	0,3
Pavimento/calles	16.453	7,06	1.385	6,4	1.475	6,8	1.384	6,6	1.384	6,6	1.138	5,8	1.165	5,9
Plazas	3.931	1,69	933	4,3	428	2,2	365	1,7	326	1,6	326	1,6	227	1,2
Protección ambiental	7.219	3,10	581	2,7	653	3,4	773	3,6	659	3,2	582	3,0	582	3,0
Queja ²	3.152	1,35	-	-	-	-	-	-	394	1,8	356	1,7	361	1,8
Recuperadores	1.136	0,49	67	0,3	103	0,5	141	0,7	141	0,7	84	0,4	95	0,5
Saneamiento urbano	43.148	18,52	4.361	20,2	3.260	16,8	4.178	19,3	3.997	19,2	3.997	19,2	5.227	26,5
Seguridad	2.395	1,03	154	0,7	175	0,9	208	1,0	244	1,2	178	0,9	200	1,0
Supermercado / hipermercado ²	645	0,28	-	-	-	-	-	-	75	0,3	68	0,3	45	0,2
Transporte y tránsito	13.629	5,85	1.184	5,5	1.098	5,7	1.433	6,6	1.292	6,2	1.292	6,2	1.091	5,5
Villas ³	7.665	3,29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros ¹	16.240	6,97	1.276	5,9	1.365	7,0	1.365	7,0	597	2,8	672	3,2	494	2,5

Reclamos registrados por deficiencias en la vía pública y distribución porcentual por prestación objeto de reclamo. Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2010

Reclamos por mes / Segundo semestre	Total anual	Julio	% Alcabala	Agosto		Septiembre		Octubre		Noviembre		Diciembre	
				Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	232.996	100.00	100.00	16.574	17.135	100.0	18.951	100.0	17.264	100.0	19.996	100.0	20.223
Aceras	28.366	12,17	2,613	15,8	1,879	11,0	1,730	9,1	1,557	9,0	1,795	9,0	1,385
Alumbrado en calles, plazas, plazoletas y/o boulevares	29.913	12,84	1,853	11,2	1,826	10,7	2,028	10,7	1,920	11,1	2,435	12,2	2,423
Arbolado	34.133	14,65	1,877	11,3	1,945	11,4	2,447	12,9	2,008	11,6	2,441	12,2	1,895
Cementerios	49	0,02	1	0,0	5	0,0	7	0,0	3	0,0	4	0,0	2
Consultas	146	0,06	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Desarrollo urbano	1.991	0,85	131	0,8	133	0,8	292	1,5	93	0,5	125	0,6	141
Emergencias	4.891	2,10	176	1,1	442	2,6	332	1,8	287	1,7	548	2,7	518
Espacio público	7.169	3,08	597	3,6	550	3,2	674	3,6	694	4,0	744	3,7	678
Ferías y mercados	1.169	0,50	58	0,3	64	0,3	91	0,4	74	0,4	74	0,4	99
Jardín Botánico	434	0,19	98	0,6	75	0,4	112	0,6	134	0,8	117	0,6	172
Kiosco / moxikiosco ²	384	0,16	32	0,2	36	0,2	32	0,2	51	0,3	55	0,3	47
Local con baño (bar, pub, restaurant, otros) ³	1.138	0,49	198	1,2	166	1,0	210	1,1	147	0,9	99	0,5	117
Mobiliario urbano	508	0,22	10	0,1	18	0,1	72	0,4	26	0,2	42	0,2	49
Obras en construcción / demoliciones ³	6.019	2,58	434	2,6	1.277	7,5	783	4,1	744	4,3	703	3,5	715
Obras finalizadas ²	1.073	0,46	94	0,6	174	1,0	132	0,7	86	0,5	104	0,5	192
Pavimento/calles	16.453	7,06	1.095	6,6	1.545	9,0	1.737	9,2	1.189	6,9	1.344	6,7	1.136
Plazas	3.931	1,69	150	0,9	186	1,1	231	1,2	257	1,5	293	1,5	331
Protección ambiental	7.219	3,10	649	3,9	534	3,1	539	2,8	546	3,2	627	3,1	631
Queja ²	3.152	1,35	.	.	.	.	395	2,1	447	2,6	540	2,7	328
Recuperadores	1.136	0,49	82	0,5	70	0,4	86	0,5	97	0,6	110	0,6	136
Saneamiento urbano	43.148	18,52	2.053	12,4	2.027	11,8	3.090	16,3	3.371	19,5	3.941	19,7	4.484
Seguridad	2.395	1,03	202	1,2	198	1,2	165	0,9	170	1,0	218	1,1	283
Supermercado / hipermercado ²	645	0,28	60	0,4	55	0,3	61	0,3	73	0,4	68	0,3	87
Transporte y tránsito	13.629	5,85	658	4,0	877	5,1	1.012	5,3	1.116	6,5	1.286	6,4	1.437
Villas ³	7.665	3,29	.	.	2.094	12,2	1.745	9,2	1.362	7,9	1.292	6,5	1.172
Otros ¹	16.240	6,97	3.482	21,0	999	5,8	1.031	5,4	865	5,0	1.049	5,2	1.841

1- Comprende rubros con cifras no significativas durante la mayoría de los meses del año.

2- Estas categorías eran registradas en Otros hasta febrero de 2010.

3- Esta categoría registra los reclamos que atiende la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), que realiza trabajos de reedificación de viviendas en las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Hasta octubre de 2010, estos reclamos se registraban en Otros.

Nota: a partir del mes de noviembre de 2009, el Sistema Único de Reclamos (SUR) dejó de funcionar y los reclamos debido a deficiencias en vía pública, son registrados en el Sistema Único de Atención Ciudadana (SUAC). Los diferencios con lo publicado en meses anteriores, se deben a ajustes realizados por la fuente.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GBA) sobre la base de datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Dirección General de Atención Vecinal.

III.1. Una cronología y un aprendizaje. El estatus jurídico y la descentralización de la Ciudad

Razones históricas han posicionado a la ciudad de Buenos Aires como capital de la República, según lo dispone el artículo 1 de la ley 1029 de 1880, cumpliendo la función encomendada por el artículo 3 de la Constitución. Por aquellas prescripciones legales, el presidente de la Nación era “el jefe local e inmediato de la Capital de la Nación” (artículo 86, inciso 3) y designaba al intendente municipal, mientras que el Congreso de la Nación era el órgano legislativo en el territorio de la Capital Federal (artículo 67, inciso 27), sin perjuicio de la existencia del Concejo Deliberante creado por el Congreso con alcance estrictamente local.

A su vez, la función judicial sobre causas originadas en el ejercicio estrictamente municipal se encontraba también en manos de los jueces nacionales, aunque el fuero federal asomó como un artilugio de los nuevos moradores de la ciudad para entender en razón de las personas. Hoy, como una suerte de capas geológicas, surge una nueva discusión sobre el traspaso de los juzgados a la Ciudad Autónoma. Más allá de la conjetura, que evidencia que el antiguo gobierno de la Municipalidad de Buenos Aires dependía directamente de la autoridad nacional es sus tres poderes.

Con la sanción de la ley 19.987, la Carta Orgánica Municipal contemplaba también la existencia de 14 consejos vecinales asignados por pares de las 28 circunscripciones electorales. Una institución sin mayores potestades, compuesta por nueve vecinos electos con mandatos de cuatro años, y que en principio tenían carácter *ad honorem*, circunstancia revisada en la década del 80.

Sancionada la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, su título sexto (artículos 127 a 131) menciona a las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial en la Ciudad. Esta carta organizativa estableció en su cláusula transitoria deci-

moséptima que hasta la primera elección de los miembros de la Junta Comunal (artículo 130 de la Constitución), el Poder Ejecutivo de la Ciudad debía adoptar medidas tendientes a facilitar la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización.

En cumplimiento de la sugerencia constitucional respecto de la gradualidad en el aprendizaje, en septiembre de 1996, mediante el decreto 213, el gobierno de la Ciudad creó los Centros de Gestión y Participación (CGP), que comenzaron a funcionar mayormente en las mismas instalaciones donde anteriormente se ubicaban los Consejos Vecinales. Las jurisdicciones territoriales correspondientes a cada CGP fueron las mismas, con la salvedad de que en lugar de catorce zonas pasaron a constituirse dieciséis, al subdividirse dos de aquellas que abarcaban las áreas más densas de la Ciudad. (16 CGP en lugar de 14 Consejos Vecinales).

En términos más precisos, la creación de los CGP tenía como objetivo iniciar una desconcentración de la gestión y vincular a los vecinos con el gobierno de la Ciudad. Aquí es necesario precisar la diferencia conceptual entre descentralización política y administrativa territorial, prevista para las comunas, y la desconcentración administrativa de la gestión. Los CGP tuvieron como misión abrir la política y la administración a la sociedad, pero el mecanismo decisorio seguía centralizado en el gobierno de la Ciudad, incluso respecto de las competencias que el constituyente asignó a las comunas.

Los Centros de Gestión y Participación dependieron de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Allí recibieron los servicios que se encontraban desconcentrados en los Consejos Vecinales, tales como el Registro Civil, Rentas, Servicio Social, Defensa del Consumidor, Deserción Cero y Adultos 2000, el área Proteger para gente de la tercera edad, la delegación de la Dirección General de la Mujer, el servicio de Mediación Comunitaria, el Plan Prevención del Delito, Asesoramiento Jurídico y Patrocinio y Asesoramiento Solidario a Consorcionistas, entre otros.

Para ello se agruparon las actividades en Desarrollo y Mantenimiento Barrial, Información y Atención al Público, y Coordinación Socio-Cultural. También se creó el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria, que por medio del decreto 1958/98 se da a las instituciones inscriptas la posibilidad de formar parte de consejos consultivos honorarios, y un sistema de “ventanilla única” de atención al público.

Desde 1998, los Centros de Gestión y Participación incorporaron una cantidad de funciones desconcentradas que se agregaron a las ya existentes: renovación de licencias de conducir, servicio de mediación comunitaria, defensoría del consumidor, servicios de asesoría jurídica gratuita, justicia de faltas, abono de infracciones de tránsito, otorgamiento de permisos de venta en la vía pública, ferias artesanales, programación de eventos culturales, control de residuos domiciliarios, mantenimiento urbano y obras conexas, recepción de denuncias de infracciones al código de planeamiento y de edificación, otorgamiento de permisos de obras particulares.

Luego, el decreto 1015/00 amplió las competencias y estableció que el poder de policía que detentan la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones, la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro se ejerza por las unidades polivalentes de cada CGP.

III.2. Sanción de la Constitución de la Ciudad, en 1996

El 30 de junio de 1996 se realizaron los comicios para la elección de los 60 delegados a la asamblea constituyente prevista en el 3° párrafo del artículo 129 de la Constitución, en la que obtuvo la mayoría el Frepaso (Frente País Solidario), seguido de la UCR y el Partido Justicialista. La Asamblea fue presidida por Graciela Fernández Meijide y sesionó durante 75 días, hasta que el 1° de octubre de 1996 terminó por redactar y aprobar el documento que rige la vida orgánica de las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires.

El número de proyectos totales que ingresaron a la Constituyente porteña fue de 1.426, siendo 356 de aquellos pertenecientes a particulares, y dentro de éstos algunos con cierta originalidad, como la elección del escudo, la bandera, el árbol y el pájaro.

El artículo 140, intitulado Cláusula Derogatoria, deroga todas las normas preexistentes que se opongan a lo establecido por la Constitución. Por lo tanto, caducan todas las disposiciones de la ley 19.887 de 1972, y desde aquel preciso momento los Consejos Vecinales pierden su vigencia.

El primer gran desafío del nuevo gobierno autónomo era constituirse en un verdadero centro de gestión para resolver las nuevas capacidades estatales que se incorporarían gradualmente, comenzando por una legislatura, un tribunal superior de justicia, tribunales inferiores y órganos de control, hasta llegar a nuestros días con el diseño y emplazamiento

de un cuerpo de Policía propio. También se puso énfasis en asegurar un control político del territorio para poder ejercer el poder que había recibido desde el Estado nacional.

La desaparición de los Consejos Vecinales respondía a la idea de generar las condiciones necesarias para iniciar un nuevo modelo de descentralización más ágil y resolutorio. Apenas asumido, el primer jefe de Gobierno la jefatura de Gobierno decreta la elaboración de un programa de descentralización administrativa. Unos meses más tarde, se crea la Subsecretaría de Descentralización.

III.3. Debate en la Convención Constituyente

El debate constituyente es rico en contenidos y conceptos. No debe dejarse de lado la falta de una mayoría absoluta, razón por la cual la negociación tuvo una presencia fundamental. Desde los métodos interpretativos de la norma fundamental, suele exponerse luego de la literalidad, el método teleológico y el historicista. Por ello, los argumentos del debate nos indican la intención y finalidad en el diseño constituyente.

Fueron muchos los proyectos presentados por los constituyentes, a los que habría que sumar los de particulares, e imposible soslayar los artículos periodísticos del momento. En los fundamentos de cada uno de estos proyectos se puede observar que se plantea directa o indirectamente la idea de la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires. Así, Carlos Álvarez propuso un modelo descentralizado y participativo de gestión; la “eliminación de los Consejos Vecinales y la creación de Alcaldías como mecanismo de descentralización y transferencia de servicios y recursos” fue propuesto por Jorge Argüello. “La descentralización política y administrativa” fue un documento aportado por Gustavo Béliz. Otros documentos aportados fueron “La descentralización política y administrativa” con la creación de siete alcaldías y el redimensionamiento del actual Concejo Deliberante, de Fernando De la Rúa, de la Unión Cívica Radical; “La administración desconcentrada de determinados órganos territoriales”, de Antonio Hernández, de la Unión Cívica Radical; “Las administraciones descentralizadas en los distritos de la ciudad”, de Gabriela González Gass, de la Unión Cívica Radical; y “La descentralización administrativa y de servicios”, de José Juan Manny, de la Unión de Centro Democrático. Sin embargo, estos planteos se diferencian del sentido que se le había otorgado al concepto de descentralización, tal cual puede observarse más arriba.

Como se dijo, en los proyectos de Álvarez, Argüello, Béliz y De la Rúa se habla de alcaldías, y en del primer jefe de Gobierno electo en aquellas alcaldías se incluirían las Auditorías de Distrito, no variaba respecto al papel de los Consejos Vecinales con vigencia al momento, ya que los mismos se encargarían únicamente de trasladar las demandas vecinales a los órganos superiores.

El proyecto de Manny menciona las subalcaldías, con un rol equiparable a los tres proyectos señalados en primer término. Tanto González Gass, que habla de consejos de distrito, y Hernández, de centros por barrios, muestran posiciones semejantes a De la Rúa, respecto de las funciones de la unidades descentralizadas.

En cuanto a la autonomía de los recursos propios, no presentan mecanismos de recaudación los proyectos de González Gass y Hernández. Así quedó finalmente plasmado en la Constitución, si bien deben asegurarse los recursos provenientes del presupuesto de la Ciudad. El único proyecto que presenta formas de coparticipación con la unidad central es el de Argüello, que también incorpora tasas propias de la Alcaldía. Como temas destacados, surge a primera vista de la comparación entre estos proyectos, el énfasis que hacían algunos constituyentes respecto de la participación y otros en la descentralización administrativa. Durante los debates en la Asamblea Constituyente, asomaba claramente el contrapunto entre una descentralización administrativa a secas, y una descentralización con contenidos políticos electorales.

La Comisión de Descentralización y Participación Vecinal tenía a su cargo, primordialmente, la redacción de los textos relacionados con la descentralización. Los fundamentos de la misma giraron en torno de la ineficacia del modelo de gestión centralista. Esto se debía al distanciamiento físico y funcional entre los centros de decisión y los vecinos, con lo cual no se resolvían los problemas cotidianos, lo que contribuía a una crisis de representatividad de los partidos políticos y del gobierno. Por estas razones, se buscaba que en los niveles descentralizados se pudieran promover mecanismos de articulación entre los órganos más representativos y las organizaciones sociales, como consejos, comisiones y otros instrumentos de participación ciudadana. Son recordadas las intervenciones en el debate de Elsa Kelly, titular de la comisión, Juan Arnedo Barreiro, Fernando Finvarb y Jorge Enríquez.

Pero el problema central surgió en torno del plazo para la creación

de las comunas. Aquí es donde aparecieron los mayores desacuerdos entre los proyectos. Mientras que el dictamen de la mayoría establecía que la primera elección de los miembros del órgano tendría lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco, los demás proyectos establecían como máximo plazo o bien 1999 o incluso la realización en la primera elección del jefe de Gobierno, en 1996.

La Constitución de la Ciudad dejó determinada las competencias de las comunas antes de la sanción de la ley que regule su funcionamiento. Con los artículos de la misma, el eje principal fue el de promover la participación y la descentralización, y se dejó en manos de la legislatura la delimitación territorial, aclarando que la misma deberá garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

Por último, la Constitución dispuso a través de la cláusula transitoria decimoséptima que la primera elección de los miembros de la Junta Comunal tendría lugar en un plazo no menor de cuatro ni mayor de cinco años, contando desde la sanción de la Constitución, esto es el 1° de octubre de 1996.

III.4. Las comunas en la parte orgánica de la Constitución de la Ciudad

La organización política de la Ciudad de Buenos Aires presenta una articulación muy particular. La parte orgánica de su Constitución se encuentra congregada en el libro segundo, mientras el primero se consagra al contenido dogmático. Esta Constitución tiene la peculiaridad de consignar a la reforma constitucional como un título dentro de la parte orgánica,¹⁸ y otro referido a los derechos políticos. Los otros cinco títulos los dedica al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, a los órganos de control y a las comunas. Este tratamiento no es sólo formal: cada uno de los títulos reparte competencias exclusivas y excluyentes. Ello quiere decir que las atribuciones que corresponden a un órgano no pueden ser ejercidas por otro.

El diseño del constituyente respecto de las comunas debe ser seguido muy de cerca en el análisis. El título sexto dedicado a las comunas tiene un recorrido nacido en los principios descentralizadores del poder respecto del territorio. Es una expresión morfológica de las institu-

ciones descentralizadas, idéntica a la que explica al federalismo. Así, el elemento del poder (originario e indefinido respecto de la Constitución Nacional, como el resto de las provincias) es descentralizado en quince jurisdicciones, conformadas sobre la base de criterios de equilibrio demográfico, urbanísticos, económicos, sociales y culturales. De esta manera, las competencias gubernamentales de administración pasarán a ser repartidas unas y compartidas otras entre el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las quince Juntas Comunales.

Frente a la nueva etapa institucional, las comunas comenzarán a ejecutar acciones gubernamentales que hasta el momento producía el gobierno de la Ciudad, a saber:

1. Mantenimiento de vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.
2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución.
3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.
4. La administración de su presupuesto.

Al mencionar que estas atribuciones las ejerce de manera exclusiva, descarta que la administración central lo pueda hacer por ellas, toda vez que el constituyente estableció un deslinde de ciertas capacidades respecto del territorio, prescripción que supera el concepto de la competencia administrativa de la Ley de procedimientos administrativos. Así, las comunas deberán ocuparse del mantenimiento de los espacios consagrados en el punto 1., sin que en principio pudieran existir interferencias por parte de la administración centralizada. Ahora bien, la prudencia y la razonabilidad, entendida como el debido equilibrio entre fines y medios debe ser aplicada a estos preceptos. Al mencionar el inciso 1 “de conformidad a la ley de presupuesto”, significa que al igual que toda la administración financiera de la Ciudad debe sujetarse a los dictados de la ley 70 de gestión y administración financiera, y al decreto reglamentario 1000, y ello no constituye un dato menor.

Las comunas tendrán procesos centrales, como la provisión de los servicios públicos enumerados, pero también contarán con procesos de apoyo de gestión, es decir una tecnoburocracia orientada hacia normas y procedimientos de gestión. En este sentido, señala Jorge Enríquez, quien

18- Sabsay, Daniel, y Onaindia. La Constitución de los porteños, Erepar, 1997.

fue constituyente primero y luego legislador al momento de la sanción de la ley 1.777: “De esta forma se separa claramente la dirección política, que fija las grandes orientaciones como reflejo de la representación popular, de la administración cotidiana, que debe ejercerse con los criterios de eficiencia que exige la buena gestión, poniendo énfasis en el mejor aprovechamiento de los recursos. La idea de que la eficiencia es un concepto ajeno al sector público es una grosera falsedad, que se percibe aun en las opiniones de algunos dirigentes, que no parecen advertir el grave daño que ella le ha causado al prestigio de la actividad política”.¹⁹ Ello implica que la actividad de las comunas debe ser programada sobre la base de protocolos establecidos para la gestión. La ley 70, entre otras directivas, exige la conformación de un plan de acción de gobierno que deberá cuantificarse de acuerdo con un nomenclador presupuestario que rige para toda la administración pública de la Ciudad, incluyendo al Poder Legislativo, al Judicial y a los órganos de control. Por supuesto que las comunas no escapan a esos procesos de apoyo a la producción de los bienes y servicios públicos. La norma que rige la gestión financiera de la Ciudad dispone que las actividades y tareas de las jurisdicciones presupuestarias –las comunas pasarán a serlo– sean expresadas en programas y subprogramas. Es que el legislador debió elegir un paradigma, y lo hizo por presupuesto por programas, como podría haberse definido por el paradigma de presupuesto de base cero.

No resulta menor la constitución de la Oficina de Gestión Sectorial (OGESE), que funcionará de manera coordinada con la Oficina de Gestión Pública (OGEPU) incardinada en el Ministerio de Hacienda, que actúa como órgano rector del sistema previsto por la ley 70. Este funcionamiento es requerido debido a que el propio artículo 128 de la Constitución, en el inciso 2 menciona que además de conformar y elevar el presupuesto a través de la confección de programas, la comuna deberá ejecutarlo y para ello deberá ceñirse a los pormenores de la misma ley, respecto del seguimiento trimestral que deberá informar, y a la ejecución periódica programada sobre la existencia de cuota procedente de la Tesorería, para lo cual no se debe olvidar que la Ciudad cuenta con un sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT).

Es probable que la experiencia capitalizada por los CGP resulten un atajo interesante para el soporte de apoyo, aunque debe considerarse

que el tratamiento de una unidad desconcentrada no es análogo al de una descentralizada, precisamente por ser considerada una jurisdicción con apertura presupuestaria propia. Un dato de color resulta que estos circuitos de apoyo a la gestión principal se reproducirán simultáneamente en las quince comunas. Al igual que en una conformación federal, mientras el gobierno federal concentra el poder centralizado, las provincias cuentan con tantas competencias diferenciadas como provincias existan. Así, habrá un solo ejército, pero habrá veinticuatro policías, ya que la materia de defensa es federal pero no la de seguridad. Trasladado a la ciudad, habrá una policía de proximidad (la Policía Metropolitana), pero quince dependencias de mantenimiento de vías secundarias y mantenimiento de arbolado.

No debe escapar al comunero que la descentralización política asignada de manera exclusiva le es propia e indelegable, ya que al establecer el deslinde, el constituyente expresó en la cláusula constitucional la voluntad de que aquellas competencias fueran de las Juntas Comunes, y al mismo tiempo que no fueran del gobierno de la Ciudad. Resulta útil formular la aclaración, ya que el constituyente cuando permitió compartir las competencias lo hizo expresamente. Así, seguidamente a los cuatro incisos que otorgan la competencia exclusiva, expone otras seis competencias concurrentes.

La asignación de competencias concurrentes tiene origen en el constitucionalismo argentino a partir de la reforma constitucional de 1994, como producto de la separación de fuentes tributarias del artículo 75 inciso 2. El antecedente se encuentra en la confección del Pacto Fiscal Federal de 1931, en virtud del cual los impuestos indirectos podrían establecerse en esa forma, siempre que no se incurriese en la doble imposición. En parte, rompe el molde clásico del federalismo dual, en virtud del cual existe una divisoria de aguas tajante. Es un tránsito a un federalismo de concertación, y la Constitución de la Ciudad tomó el aspecto evolutivo de esta doctrina.

El tema en cuestión es que en esa concurrencia se forma una gama de grises respecto de cuáles competencias deben permanecer en el gobierno central y cuáles deben ser descentralizadas a las Juntas Comunes. Tal vez, éste sea el punto crítico del sistema de comunas, y en él se depositan las mayores expectativas acerca de su abordaje y resolución.

En parte, este manual dedica sus esfuerzos en transmitir los criterios

19- Enriquez, Jorge. Diario La Nación, Buenos Aires, 24/07/01.

—más allá de los adoptados por el legislador en la sanción de la ley 1777—, por los cuales resultaría más provechoso descentralizar, y cuáles deberían respetar los beneficios de la escala y permanecer centralizados.

El ejercicio de las competencias concurrentes se sintetizan en seis puntos;

1. La fiscalización y control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.
2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna, y que por ley se determine.
3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.
4. La participación en la planificación y el control de los servicios.
5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que respondan al gobierno de la Ciudad.
6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

A nuestro criterio, alguna de las competencias podrían estar más cerca de la concreción comunal que otras. De eso se trata la gama de grises. De la misma manera que las Juntas Comunales contarán con procesos centrales de ejecución, y los procesos administrativos de apoyo, a los que ya nos referimos, las comunas deberán también contar con procesos de gestión, es decir cómo confecciona la agenda, cómo prioriza problemas, cómo analiza el menú de alternativas y cómo decide por una de ellas, cómo las ejecuta y cómo las evalúa. Esto es ni más ni menos que la opción de una tecnología de gestión para concretar su misión de la manera más provechosa posible. A eso nos referiremos más adelante.

III.5. Antecedentes históricos y debates previos a la ley 1777

Entre la sanción de la reforma constitucional de 1994, la Constitución de la Ciudad de 1996 y la sanción de la ley 1777, pasaron aproximadamente diez años sin que se haya llegado a hacerse efectivo el comienzo de los gobiernos por Juntas. Lo que sucedió fue el incumplimiento de los

plazos previstos en la cláusula transitoria decimoséptima, que estipulaba 2001 como plazo máximo para su aprobación.

El artículo 127 establece que las comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Como expresó Elsa Kelly: “La idea central de este proyecto es la modificación de un modelo de gestión centralista y burocrático que heredamos e imperó aquí en Buenos Aires desde 1880, donde el vecino carecía de identidad para hacer llegar sus inquietudes y demandas”.

En todo momento la descentralización fue concebida como un proceso gradual, que intentara garantizar un modelo de más participación en la gestión política y administrativa dentro de una trama institucional, que reuniera a la gestión y el control a los vecinos, pero también con la profunda convicción en la necesidad de que esta misma construcción de ciudadanía tuviera en cuenta, a su vez, reaseguros institucionales para dar eficacia a la participación ciudadana.

La mora legislativa derivó en múltiples planteos judiciales hacia los legisladores. Al inicio de este período parlamentario los legisladores aprobaron la resolución 35 del Acta de Compromiso, donde se comprometieron a iniciar un proceso de consultas barriales con el fin de incorporar las propuestas de los vecinos para dar sanción en el transcurso del año 2005. Hay que tener en consideración que la difusión de este debate fue escasa, siendo en muchos casos restringida a organizaciones que ya estaban involucradas. Las conclusiones y propuestas fueron resumidas por una comisión sintetizadora y elevadas a la comisión de descentralización para ser analizadas y tenidas en cuenta en el dictamen de la comisión, junto a los 16 anteproyectos de legisladores y los de particulares.

Algunos conflictos parecían presentarse en su forma como problemas por situaciones administrativas, como por ejemplo el vencimiento de términos establecidos por la ley, vencimiento de términos recordados, lentitud de conformación de padrones electorales para adaptar las jurisdicciones electorales al nuevo mapa de comunas. Como no se terminaban de definir estas disputas, la transición tomó un carácter lento, no sólo por el retardo en diez años que sufrió la sanción de la ley 1777.

En materia de recursos, se encontraban en los proyectos presentados algunos elementos preocupantes. La Constitución, en su artículo, 129 dice: “La Ley de Presupuesto establece las partidas que se asignan a cada

comuna. Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales”.

Lo que no se especificaba era cuál era la manera en que se iba a determinar esto, por lo que el legislador determinó en el 5%, basado en el criterio de suficiencia, proporcionalidad y automaticidad (artículo 16, ley 1.777). Lo mismo sucede con el régimen para compensar la equidad. Cabe señalar que en el transcurso del debate fueron muchas las expresiones, como la propia disconformidad de los legisladores al reconocer no poder arribar a consensos no sólo en el mapa y el diseño de las comunas, sino también en la explicitación de mecanismos participativos más eficientes.

Las desavenencias giraban en torno de la cantidad de comunas y las atribuciones del presidente de la Junta Comunal, pero también respondían a posturas políticas diferentes: la UCR sabía que su partido alcanzaría la mayoría y por lo tanto impondría el jefe distrital en casi todas las comunas, y el Frepaso reconocía que su organización no podría competir con la estructura de los comités de la UCR. Esa tensión coyuntural, propia del aspecto agonal de la política, finalmente no tuvo gravitación tras el paso del tiempo.

Con el correr de los meses la política, atravesada por la crisis de 2001/2002, no daba muestras claras de sancionar la ley, pero el gobierno de la Ciudad anuncia una serie de proyectos con el objetivo de mostrar voluntad política hacia la descentralización. Estos proyectos incluían el reordenamiento territorial gradual hasta principios de 2002, hacer coincidir los límites de cada comuna con las divisiones administrativas vigentes, 21 distritos escolares, 12 regiones sanitarias, 53 comisarías, 16 CGP y 28 circunscripciones electorales. Se impulsa el presupuesto participativo, que propone que cada comuna discuta el presupuesto local a través de los consejos consultivos ampliados a la participación de los vecinos domiciliados en las comunas y entidades intermedias de la zonal. La creación de un sistema de ventanilla única para la realización de cualquier tipo de trámite que hasta el momento se encontraban en oficinas centralizadas, con las habilitaciones, denuncias, rentas.

Sin embargo, los proyectos sólo consiguieron críticas no sólo por par-

te de la oposición sino también del subbloque de la UCR. Se consideró que el anuncio se trataba de una especulación que encubría la postergación de la discusión de la ley de comunas, a lo que no debemos soslayar la necesidad de contar con 40 votos en un contexto de desarticulación de los espacios políticos. Tal vez por estas circunstancias se explica el hecho de no haber registro del ingreso de estos proyectos a la legislatura.

Así llegamos a agosto, donde ya era clara la imposibilidad de cumplir con el plazo establecido por la Constitución. Se decidió entonces la postergación de la división de la Ciudad en comunas hasta 2003. Aunque la responsabilidad de dicha decisión fue atribuida a los manejos que había hecho de esta cuestión la gestión de Ibarra, todas las fuerzas políticas parecían estar implícitamente de acuerdo con esta disposición. Esto se debería a que el escenario electoral era de gran incertidumbre para todos los partidos tradicionales, debido a la crisis en que se encontraba inmersa la clase política en general. Esto nos lleva a pensar que ninguno de los partidos políticos de mayor magnitud estaba dispuesto a correr el riesgo de perder en octubre en el ámbito comunal.

La Ley de Comunas fue aprobada en forma general el 30 de noviembre de 2004 y el 8 de junio de 2005 fueron aprobados en forma particular 51 de los artículos. El 15 de junio se aprobó el artículo referido al cupo femenino de las Juntas Comunales, mientras que todos los artículos restantes y el Anexo I fueron aprobados en la tercera sesión especial del 1º de septiembre, en una larga sesión que culminó con la consideración de los proyectos enfrentados de los diputados Cortina (Partido Socialista) y Betti (Bloque del Sur).²⁰

Respecto de la separación de competencias exclusivas y concurrentes referidas en el acápite III.3, el legislador no profundizó en demasía, extendiéndose en la descripción de las exclusivas a una más de carácter general, como lo son aquellas tendientes al mejoramiento de la calidad de vida en el artículo 10 inciso e). Si bien ésta es una tarea connatural del Estado en cualquiera de sus dimensiones, esta práctica legislativa laxa no se corresponde con la doctrina de la supremacía constitucional. El caso *Marbury vs. Madison*, resultó el *leading case* en virtud del cual los estados de derecho cuidan celosamente la prohibición de extender atribuciones no conferidas por el constituyente. En el recordado caso el Congreso

20- Versión taquigráfica Nº 37, 3ª sesión especial, legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.

norteamericano había extendido las competencias originarias de la Corte Suprema mediante la Judiciary Act, más allá de los acordados en la Constitución. Sí en cambio el constituyente, al otorgar competencias concurrentes, exhorta al poder constituido a concertar un reparto de funciones, que la ley 1.777 en su artículo 9 señala que en caso de duda la competencia respecto de las competencias exclusivas y concurrentes, será la comunal. A este principio interpretativo, que pareciera surgir del principio *pro debilis*, no resulta siempre el más eficiente respecto de las áreas de beneficio de la política descentralizada. El criterio debería ser siempre el más benévolo para la satisfacción del ciudadano –y por ende la calidad de vida que pregona el mencionado inciso e)–, que no siempre es el descentralizado. No debe entenderse este reparo como una negación de la importancia comunal, sino más bien una cautela respecto de aquellas acciones que podrían verse frustradas por la naturaleza de sus efectos, y exhibir una debilidad de la gestión descentralizada.

Antes de concluir esta sección, es importante destacar la prescripción del artículo 12 de la ley 1.777 cuando señala: “El Poder Ejecutivo puede delegar en las comunas la ejecución de competencias propias, a través de la celebración de instrumentos que establezcan las responsabilidades que asume cada parte y garanticen la asignación de las partidas presupuestarias correspondientes para su ejecución. La delegación se efectúa en forma igualitaria a todas las comunas”. Debemos aclarar en este punto, que dicha delegación de facultades propias, no referidas a las concurrentes establecidas en el artículo 128 de la Constitución de la Ciudad, se trata de una delegación impropia, más cercana a una desconcentración administrativa que a una descentralización política y administrativa. Esto dependerá del “instrumento” al que hace mención este postulado. Si se quiere abordar una descentralización administrativa en entes autárquicos, lo deberá hacer por ley a través de la legislatura, y hacia el futuro no tendrá la misma rigidez de las competencias asignadas por la Constitución, por resultar de origen infraconstitucional.



CAPÍTULO IV

¿QUÉ ENTENDEMOS POR COMUNAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES?

IV.1. La esencia de la comuna

Según el artículo 2 de la ley 1777:

“Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia”.

La creación de las comunas tal vez constituya una de las instituciones más innovadoras introducidas por el constituyente porteño en la organización institucional de la nueva Ciudad Autónoma. La descentralización política y administrativa es uno de los instrumentos utilizados en las más modernas sociedades para garantizar la transparencia de la gestión de gobierno y una mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones estatales.²¹ La división de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en comunas es un mandato de la Constitución de la Ciudad, en cuyo artículo 127 se lee:

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

IV.2. Las comunas en el mundo. Modelos comparados

España

El proceso de democratización política en España fue iniciado en 1978 con la sanción de la Constitución, en donde el Estado comienza a descentralizar y desconcentrar en comunidades autónomas y en municipios y provincias cuya autonomía establece la misma Constitución. Pero la ciudadanía reclamaba más participación, por lo que se crearon los ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Valencia, La Coruña y Córdoba.

21-Sabsay, Daniel, Y Onaindia. Op cit en (18).

Barcelona

Es un caso exitoso. La originalidad del modelo descentralizador reside en la combinación de los procesos con que se conformó la misma: primero se realizó una división basada en la historia y la geografía. Ejecutarlo de ese modo en los distritos significó un largo proceso de consulta y participación de las asociaciones de vecinos. Se actuó a partir de un análisis estratégico de la articulación entre las funciones y el conjunto de servicios y recursos fundamentales para cada función. La transferencia se fue haciendo de forma progresiva, con lo cual los distritos se pudieron organizar con un tiempo prudente. Se consideró en este caso que el proceso descentralizador era una buena oportunidad para crear nuevas estructuras y procesos administrativos que colaboren a racionalizar la gestión, como también la reorganización de las áreas, las competencias de gestión y ejecución.

Se pensó también en enfocarse sobre los mecanismos de participación tales como el referéndum, el derecho de petición, de iniciativa y de queja, el derecho de audiencia, de consulta de los expedientes administrativos, los consejos de carácter sectorial, la gestión parcial o total de centros cívicos, sociales, culturales, deportivos.

Lo que sí cabe destacar de la experiencia de Barcelona es la gran vocación política para impulsar el proceso descentralizador, ya que en 1985 la ciudad contaba con tres tipos de legislación: nacional, autónoma y la municipal. Lo que en principio parecía una desventaja, en cuanto a establecer nuevos límites en las competencias, fue por lo contrario un marco de legitimidad que permitió tener un gran margen para su organización.

Entre 1978 y 1985 se fue definiendo y consolidando el nuevo modelo de gobierno local, en donde se establecen las bases para la descentralización. Con la Ley de Bases del Régimen Local se permite a los municipios establecer unidades territoriales organizadas con funciones con el objeto de mejorar la gestión local y facilitar la participación ciudadana. En este caso de éxito, el gobierno central dio la posibilidad a los municipios de todo el país de llevar a cabo la descentralización.

Con el Programa de Descentralización del Ayuntamiento de Barcelona de 1984 se definieron los grandes medios de la descentralización. Entre éstos estaba la necesidad de una nueva división territorial y la organización política y administrativa de los distritos.

El proceso se inició con la división de la ciudad en diez distritos: Ciutat Vella, Eixample Sants-Montjuich, Les Corts, Sant Gervasi, Gracia, Horta-Guinardó, Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí. El criterio utilizado fue que cada distrito tuviera entre 100.000 y 300.000 habitantes. Como se mencionó, se trató de una división basada en la historia y la geografía, manteniendo la personalidad sociocultural en cada uno de los distritos. Cada uno contó con una sede y una unidad administrativa, así como también presupuesto propio. Luego se continuó con el establecimiento de las funciones administrativas de los distritos como el tráfico, el diseño de los planes urbanísticos, la seguridad, la protección del medio ambiente, cementerios, defensa del consumidor, bomberos, limpieza, deportes, educación, servicios sociales y gestión de las escuelas.

Estas mismas funciones establecieron la organización política de los distritos. Como órganos de gobierno se creó el Consejo de Distrito, que se conformó con 15 miembros, elegidos en forma indirecta, nombrados por el alcalde o alcaldesa de la ciudad de Barcelona, de acuerdo con la proporción de los resultados electorales obtenidos en los distritos en la elección municipal. La función principal fue la elaboración y gestión del presupuesto anual, el establecimiento de las necesidades e informar y aprobar aquellas partes de los planes municipales que lo afectan.

Se creó la figura del presidente del Consejo de Distrito, nombrado por el alcalde o alcaldesa de entre los consejeros a propuesta del Consejo de Distrito. La función es la de convoca y presidir las sesiones del Consejo, someter a aprobación el plan y programa de actuación del Distrito y elevar a los demás órganos municipales las propuestas del Consejo, entre otras funciones.

La Comisión de Gobierno es un órgano colegiado formado por el alcalde, los tenientes de alcalde, los concejales municipales y los consejeros de distrito. Los consejos y comisiones sectoriales son los mecanismos de participación más importantes. El papel de las comisiones es seguir la implementación día a día de las políticas del distrito en un tema específico. En ambos órganos pueden participar los ciudadanos comunes. Se creó incluso desde un principio una comisión ciudadana con funciones de asesoramiento con el fin de impulsar la participación de la gente, la cual estaba formada por representantes del gobierno regional, ciudadanos singulares y representantes de la sociedad civil. En la segunda etapa, que fue entre 1986 y 1987, se desarrolló del proceso de transferencia de

competencias a los distritos, gestionados por la Comisión Municipal de Descentralización y Participación Ciudadana. En la tercera etapa, desde 1988 hasta 1998, los distritos adquieren todas sus competencias y comienzan a funcionar como unidades descentralizadas, lo que trajo como resultado una reorganización de la estructura administrativa a través de innovaciones en la gestión.

El funcionamiento de la ciudad de Barcelona se basaba en reglamentaciones desde el nivel nacional, autónomo y de las ordenanzas municipales. Lo que hicieron fue, mediante la ley 22/1998 del Parlamento de Cataluña, habilitar a la ciudad a redactar su propia Carta Orgánica. La misma define el significado de órgano territorial para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana. Deja en manos de la legislatura la función de ratificar las ordenanzas anteriores que demarcaron los distritos y les otorgaron una organización o bien llevar a cabo modificaciones.

Francia

En Francia, la Comuna de París fue un breve movimiento insurreccional y uno de los mayores acontecimientos revolucionarios de la historia. Gobernó la ciudad de París del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871, instaurando un proyecto político popular autogestionario. Con la Revolución Francesa se implementó lo que antes sólo había sido de dos meses; las comunas (1789-1790). Antes la parte administrativa estaba dirigida por las parroquias, pero al no tener una estructura municipal, después de la guerra no siguieron funcionando como tales. Por eso poco después de 1789 se decidió dictar una ley de comunas, la cual reemplazó a estas parroquias dedicadas a la división administrativa.

Se fueron transformando las ciudades y aldeas en comunas, y las parroquias, ya sin ese poder, resurgieron como comunas independientes. El fin de esta cuestión era poder lograr un estado igualitario con una división administrativa uniforme. De aquí en más las comunas tendrían el mismo poder, encabezadas por un alcalde y consejo municipal elegido por los ciudadanos que la habitaban. Todas las actividades antes realizadas por la parroquia, como los registros de nacimientos, bautismos y defunciones, casamientos civiles, fueron delegadas a las comunas. Actualmente este país tiene tres divisiones administrativas superpuestas. Ellas son: las comunas, los departamentos y las regiones.

Como bien mencionamos anteriormente, las comunas provienen de

hace muchísimos años, reemplazando a las parroquias. Administradas por un consejo municipal, el cual es elegido cada 6 años por medio del sufragio directo, y en el que los consejeros eligen al alcalde, que se ocupa de administrar el presupuesto, de los empleados, escuelas, acción social, recolección de basura, funciones relacionadas con el estado de las personas, orden público, las elecciones y de pronunciar títulos reglamentarios.

A la fecha existen 36.779 comunas, 214 en departamentos y territorios de ultramar.

En segundo lugar están los departamentos, representados por un consejo general elegido por sufragio universal por un término de 6 años. El presidente es elegido por el consejo general, el cual prepara y ejecuta las decisiones de este último, administra el presupuesto y dirige a su personal. El departamento, al igual que las comunas, tiene varias funciones; algunas de ellas son las acciones sociales, la construcción de colegios y su mantenimiento, la concentración rural y la organización del transporte escolar. Hoy cuentan con 100 departamentos, 4 de ultramar.

Finalmente, las regiones surgieron a partir de la promulgación de la ley de descentralización en marzo de 1986, convirtiéndose en un gobierno local. Están compuestas por consejeros regionales, elegidos por 6 años, quienes eligen al presidente de la región, que se encarga de manejar presupuestos, dirigir al personal, la política económica, al orden del territorio y a la formación profesional. Existen 26 regiones, 4 de las cuales son de ultramar.

Montevideo

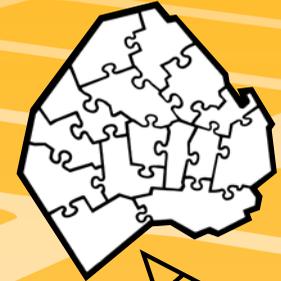
La capital uruguaya se dividió en 18 zonas, denominadas centros comunales zonales. Se ocupan de prestar servicios vinculados con el alumbrado, mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos, inspección general, implementación de programas sociales, inicio de trámites e información para el vecino.

La autoridad política de cada centro la ejerce una junta local, según planes quinquenales elaborados con la participación de los consejeros vecinales. Las competencias de los centros se desarrollan a partir de los lineamientos dispuestos en el Plan de Reordenamiento Territorial, que se elabora luego del Plan Estratégico (que cuenta con la aprobación en mayoría en los consejos vecinales).

Porto Alegre

Porto Alegre fue la primera ciudad en implementar el presupuesto participativo. La descentralización se desarrolló desde la instrumentación del mismo, en 1989, a partir del cual el municipio comenzó a recibir fondos para abordar las demandas ciudadanas, por lo que se ha convertido en el espacio de un proceso de participación ciudadana, como un ámbito de canalización de demandas.

Entre sus impactos, se destacan la mejora en la infraestructura y provisión de servicios que reciben los ciudadanos, además de la reducción de las prácticas clientelistas, la mayor participación ciudadana, la concreción de nuevas prácticas democráticas y el incremento de los niveles de control de los recursos públicos por parte de los vecinos. El sistema de presupuesto participativo se aplica a más de 70 ciudades brasileñas, a partir del éxito en Porto Alegre.



SEGUNDA
PARTE
DESCENTRALIZACIÓN



V.1. El fenómeno de la descentralización. Su evolución hacia nuestro días

Tendencia histórica y situación actual

Iván Finot sostiene que la historia evidencia sucesivos procesos de centralización y de descentralización políticas: al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional, según lo advirtió Tocqueville. Al centralismo tiwanacota de los Andes siguió una descentralización, pero luego los incas orientaron hacia la centralización. En el imperio azteca sucedió algo muy similar. Esta tendencia centralista facilitó la colonización de la actual América Latina, pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII.

En el siglo XIX ocurrieron hitos que pueden ser considerados como movimientos descentralizadores: la guerra de la independencia de España y la instauración de la República en Brasil. Respecto de cada caso se pueden interpretar como descentralización de sus centros: colonial en el caso de España, imperial en el de Brasil.

Para la conformación de las nuevas naciones se exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales. Ernesto Stein también señala que América Latina ha tenido una larga tradición de centralización, que se remonta al periodo precolonial. Asimismo, afirma que después del movimiento de independencia, las estructuras fiscales centralizadas se mantuvieron, en parte debido a la herencia colonial y en parte a la necesidad que los países tenían de mantener unidas a sus provincias distantes bajo un único poder

Explica Finot que el centralismo nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia conclu-

yó con la crisis de la deuda en 1982. La poscrisis se caracteriza por el ajuste económico pero también por la recuperación de la democracia. En esta poscrisis, se plantea reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

Se empieza a entender que los nuevos tiempos exigen transformación productiva y que ésta requiere de la articulación de esfuerzos públicos, privados y colectivos en escenarios locales con el fin de lograr sinergias que propicien la innovación. Para que ello sea posible, la descentralización política del Estado resulta imprescindible.

Crisis del centralismo y tendencias descentralizadoras

Se comenzó a evidenciar el centralismo aplicado a las naciones de América Latina mediante la unificación de las fuerzas armadas y del servicio militar, tal vez producto de la necesidad de afianzar un proceso de creación de identidad nacional, la centralización de la educación y una constante intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud.

Eran los municipios los encargados de la prestación de servicios gratuitos de educación y salud, pero debido a la falta de recursos y la importancia de los objetivos justificaron una intervención creciente de los poderes centrales. Paulatinamente, la educación pasó a ser una responsabilidad de los gobiernos centrales. Con el servicio de salud ocurrió algo parecido: finalmente quedaron controlados exclusivamente por los gobiernos nacionales. También se hicieron cargo de la provisión de agua potable y alcantarillado y del proceso de urbanización, con notables resultados. Este aumento en la cobertura, juntamente con el mayor gasto en salud, fueron determinantes para que la tasa de mortalidad infantil disminuyera.

Con la crisis económica del 30 los gobiernos nacionales comenzaron a intervenir en el funcionamiento de la economía mediante la formación de precios, para controlar la inflación, la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria y la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados. Finalmente se adoptó el paradigma de la planificación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una planificación “imperativa”. Simultáneamente se consolidaron poderosos movimientos sindicales,

igualmente centralistas, a través de los cuales pudo participar en la política una gran parte de la población que hasta el momento no lo había hecho.

El centralismo, de la misma manera que en los países desarrollados, permitió el surgimiento del Estado de bienestar. En América Latina ha tenido beneficios innegables en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que respecta a industrialización. Sin embargo, estos efectos positivos empezaron a reducirse, y luego a transformarse en negativos en la medida en que la economía tendía a globalizarse y disminuyó el peligro de guerras. Fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en sólo una o muy pocas regiones. En Latinoamérica, la reacción espontánea a los primeros síntomas de la crisis fue centralizar aún más; incluso mientras prevaleció el funcionamiento democrático del Estado, a medida que el centralismo aumentaba, una creciente exclusión fue abriendo cauce a la inequidad, al menos respecto de los equilibrios sociales anteriormente logrados, lo que junto con la exclusión misma dio lugar a movimientos sociales radicales. En la mayoría de los casos, la tendencia centralizadora llegó al extremo con la instauración de dictaduras, sistema que ha causado efectos negativos en términos de cultura política democrática.

La actual tendencia a la descentralización política y económica del Estado surge, entonces, como una reacción a la crisis del centralismo, y los actuales procesos de descentralización deben ser considerados como parte de una reforma del Estado más profunda, que comprende ambos aspectos: el político y el económico. Mientras la descentralización política consistiría fundamentalmente en transferir poder político a colectividades territoriales subnacionales, la descentralización económica sería transferir decisiones sobre producción de bienes y servicios desde los gobiernos hacia la competencia económica.

Shahid sostiene que la descentralización está transformando la estructura del ejercicio de gobernar en América Latina. Afirma que desde 1983, todos los países más grandes de la región, excepto uno, han puesto en marcha la transferencia del poder, recursos y responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno. En gran parte de la región, este proceso comenzó cuando los gobernadores y alcaldes designados pasaron a ser elegidos. En algunos países, esto ocurrió en el curso del cambio de un gobierno militar a uno civil (como en la Ar-

gentina en 1983, Brasil en 1985 y Chile en 1992). En otras naciones se presentó en el marco de la restauración de elecciones locales por primera vez en décadas, como en Colombia en 1986 (alcaldes) y 1991 (gobernadores), y Venezuela en 1989 (gobernadores). En México, el proceso de expansión de la democracia local ha sido más sutil: después de décadas del dominio de un partido único en las elecciones estatales y locales del país, ahora los partidos de oposición tienen posibilidades reales de competir.

La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia. La complejidad de la administración estatal se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación, y favoreció el clientelismo y la corrupción. Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cada vez más cerrados y en forma cada vez más excluyente. En muchos países gran parte de los recursos provenientes del creciente endeudamiento estatal fue aplicado muy ineficientemente debido a la corrupción. La centralización llegó al extremo a partir de la década de 1960, en un contexto de recrudecimiento de la Guerra Fría, con la instauración casi generalizada de dictaduras militares en la región a finales de los 70.

La década de máximo centralismo, que fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de petrodólares, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento. Pero finalmente el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar los déficit públicos. Dada la inflexibilidad del gasto emergieron presiones inflacionarias que no pudieron ser frenadas a través del control de precios.

La extrema exclusión política y la creciente inflación, condujeron finalmente al centralismo a una crisis de gobernabilidad. La lucha por la recuperación de la democracia resultó favorecida por un cambio en la política de Estados Unidos, que de apoyar a las dictaduras militares pasó a apoyar la restitución de los derechos humanos y ciudadanos. Poco a poco todos los países de la región fueron recuperando su anterior funcionamiento democrático, pero para las amplias mayorías que resistieron a las dictaduras, la lucha por la democracia no tenía como objetivo solamente la recuperación del funcionamiento democrático anterior. Los mismos que participaron masivamente por recuperar los derechos humanos, reclamaban su derecho a seguir participando en las decisiones que más pueden afectar la vida colectiva. Canalizar cons-

tructivamente este impulso participativo se convirtió en un objetivo primordial de gobernabilidad para los nuevos gobiernos democráticos. Pero ello requería una completa transformación del aparato centralista: una descentralización del poder hacia el ciudadano. El hecho que marca la crisis final del centralismo es la crisis de la deuda (1982). Un nuevo cambio en la política de Estados Unidos (elección de Ronald Reagan), esta vez en el sentido de aumentar sus gastos de defensa y a la vez disminuir impuestos, determinó un alza de la tasa de interés que resultó insostenible para las endeudadas economías de la región. Como es sabido, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los 80, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público, particularmente del social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: a transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales.

La descentralización y el cambio de paradigma

El análisis de Finot y los diversos informes del BID y de la CEPAL demuestran que la crisis de la deuda implicó un rápido descenso de la inversión pública. En cambio, transcurrido el ajuste, a partir de los años 90, la participación de la inversión privada en la inversión fija tiende a aumentar aceleradamente. Paralelamente, el endeudamiento privado se torna más importante que el público.

Finot argumenta que la crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el imperante de la década, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente. Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto de las sociedades actuales como de las del futuro. Ante estos hechos, Finot reclama la necesidad de trabajar una alternativa al enfoque del momento: “Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrá-

tico, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente: en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y en lo político, viabilizar una participación constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil cuanto: durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos; las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendarista”.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal, una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción.

Así, nuestro país se sumergió en ese contexto descentralizador noventista, y testimonio de ello fue el pacto fiscal de principios de los 90, cuando aún nuestra ciudad era un territorio federal. En aquella oportu-

dad recibió la descentralización en salud y educación, y a cambio bloqueó su capacidad en materia de previsión con la disolución del Instituto Municipal de Previsión Social. Aquel trueque resultó una sangría fenomenal para las finanzas porteñas, toda vez que el traspaso de las funciones no fueron acompañadas por las partidas presupuestarias correspondientes. Producto de esta deficiencia, la Constitución reformada en 1994 exige el correlato entre descentralización de funciones y asignación de las partidas.

Debe quedar en claro que esta tendencia hacia la descentralización está orientada a reordenar el gasto público, y el criterio de la eficiencia en la proximidad no es de carácter político sino administrativo, toda vez que no se trata de descentralizaciones de competencias en función del territorio. En el caso que nos ocupa, la descentralización política en las comunas, para el análisis del economista Jorge Macón, se trataría de una “descentralización espacial de las decisiones en un sector público”.²²

V.2. Evolución del marco conceptual, definición, causas

Finot atribuye a Alexis de Tocqueville la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia, quien desarrolló originariamente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de Estados Unidos.

Según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse, “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”.²³

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos

22- Macón, Jorge. Op. cit. (11), pág. 7.

23- Alexis de Tocqueville, La democracia en América, volumen I, 1835.

participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones y quiénes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. “Entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder, y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”. La comuna representaría para Tocqueville algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: “Una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”.

Según este autor, la comuna había sido objeto de avasallamiento en Europa, pero en cambio había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra. Observa que allí todo aquello que se refería a las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvía en la comuna. El condado y el Estado tenían sobre todo facultades legislativas, pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras, y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al consentir una expresión territorial de la diversidad política.

El proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX está descrito así: “Supongamos que se trata de establecer una escuela; los *select-men* (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto y confía la ejecución de su voluntad en los *select-men*”.

Observa Tocqueville, sin embargo, que Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada únicamente en la

democracia. Y ello habría sido posible gracias a que los inmigrantes fundadores –unos 150 en total– provenían de clases pudientes, tenían un nivel de educación bastante avanzado, compartían hábitos de orden y moral, y llegaron acompañados de sus mujeres e hijos. Su motivación era idealista: llevar a la práctica el puritanismo, doctrina religiosa que “se confundía en muchos puntos con las teorías democráticas y republicanas más absolutas”. Pero lo fundamental habría sido que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal (“germen fecundo de las instituciones libres”) hubiese entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y con él el dogma de la soberanía del pueblo.

Descentralización

La descentralización es un proceso político-administrativo que implica reconocer otros organismos creados o por crearse, así como sus atribuciones completas para realizar funciones antes reservadas al nivel central de gobierno. Supone la autonomía jurídica, funcional y financiera de esos organismos, implica relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno, involucra tanto a instancias político-institucionales como administrativas e incluye el traspaso integral de actividades y atribuciones de un nivel central de gobierno a otro nivel de menor jerarquía.

Formas y niveles de descentralización

Desconcentración: delegación a agencias autónomas (agencias públicas o casi públicas). La provisión de ciertos bienes o servicios se traspasa a ese tipo de entidades.

- Delegación a organizaciones paralelas (desburocratización). Funciones, regulación y control.

- Descentralización: devolución o traslado de competencias a niveles inferiores, descentralización del poder.



La descentralización de las funciones del gobierno ha estado siempre en el análisis económico, al confiar en que los gobiernos estatales o regionales y los gobiernos locales, al estar más cerca de los ciudadanos, son capaces de atender mejor sus necesidades y de encontrar formas nuevas y mejores de provisión de los servicios públicos.

Desde el análisis económico, el denominador común de la justificación de la descentralización son las ganancias de eficiencia que proporciona, asignando a los niveles adecuados de gobierno las responsabilidades de gasto y los instrumentos fiscales que permitan atenderlas, creando un sistema federal, en función de las diferentes ventajas de cada nivel.

Los bienes y servicios que prestan los gobiernos

El Estado, independientemente del nivel de gobierno, presta bienes y servicios y actividades regulatorias. En principio, el gobierno será el único proveedor de determinados bienes que no produciría el mercado por la imposibilidad de atrapar la renta. Es el caso de los denominados bienes públicos. Los bienes públicos son definidos por defecto del modelo de mercado de competencia perfecta. Todos aquellos bienes que no respondan a la caracterización de “homogéneos” son calificados como fallas del mercado. Los son el monopolio, la información oculta o asimétrica, las economías externas y los bienes públicos.

La característica de estos bienes es que no encuentran rivalidad ni exclusión. Ello quiere decir que nadie compite por ellos para adquirirlos, tal vez porque su aprovechamiento se gozar sin pagarlo, y además ello es inevitable. Por eso, los empresarios no encontrarán incentivos para su producción y será entonces el Estado quien deba proveerlos y financiar su costo con herramientas tributarias.

Los bienes públicos pueden ser identificados técnicamente a través del análisis marginal, o sea una operación de análisis matemático por derivadas para establecer lo que ocurre en el margen, es decir hasta dónde una variable se mantiene por encima de otra, por ejemplo. Los bienes públicos tienen como característica destacada, que la incorporación de un beneficiario más de la provisión de determinado bien no altera el costo de la producción de ese servicio, y si lo hace no superaría al costo promedio que se venía prestando. La conclusión a la que se puede abordar rápidamente es que ese servicio conviene ser prestado al mayor nivel centralizado posible.

¿Significaría aquello que las comunas no deberían prestar servicios que impliquen bienes públicos? Respecto de estas características puras, la respuesta es no, porque sería más eficiente la prestación a un nivel mayor. En este sentido, es oportuno destacar el problema que genera a la ciudad encontrarse en un área metropolitana donde se conjugan áreas de beneficios diversas.

Sin embargo, los bienes públicos que mencionamos son aquellos considerados puros, pero también hay otros que encuentran niveles de saturación respecto de un número de beneficiarios. Ello quiere decir que si hubiera más demandantes del servicio que la capacidad de prestación se abriría una pugna por un cupo de beneficio, es decir una rivalidad, y si ésta no puede ser extendida, una exclusión. Incluso así, el Estado debe proveer servicios que aún no teniendo rivalidad ni exclusión, se saturan en función de la capacidad territorial. Es el ejemplo de un camión recolector de residuos, que tendrá la capacidad de completar el contenido del camión o una cantidad limitada de recorrido lineal. Ocurrida la saturación será necesario otro camión que cubra un recorrido similar hasta su saturación. Se trata de bienes públicos semipuros, y éstos son aconsejables prestarlos en el área de saturación o área óptima. La poda y el manteniendo de las vías públicas secundarias, son aconsejables a niveles descentralizados, sin duda.

No debemos olvidar que aún teniendo las características de los bienes homogéneos propios del mercado, el gobierno podrá proveer determinados bienes y servicios por consideraciones de oportunidad. Se los denomina bienes públicos provistos, o bienes públicos de mérito porque el gobierno entiende que su prestación debe asegurarse a todos, o que permite una movilidad social ascendente, o porque fortalece el capital humano de un país, provincia, municipio o comuna. Es el caso de la educación y la salud.

La descentralización territorial, como la practicada en el sistema de comunas, resulta un sistema que permite optimizar el funcionamiento del sector público en términos de bienestar. Por ello, como lo mencionamos en párrafos anteriores, en las últimas décadas ha surgido una clara tendencia a la descentralización de las funciones del gasto, tal vez forzada por la recurrente crisis fiscal y las sugerencias de organismos internacionales de crédito. Pero esta oportunidad que se presenta tiene una cualidad diferente: se trata de encontrar la eficiencia en la asignación más conveniente desde la perspectiva del ciudadano debido a los me-

canismos participativos y a la cercanía entre los comuneros legitimados por el voto vecinal y sus electores. Con referencia al federalismo fiscal (en el que opera la misma tecnología central de gestión), Musgrave señala que las mayores ventajas de la descentralización “descansan sobre las proposiciones menos tangibles, tales como una mayor integración social a través de la participación de los ciudadanos en la autodeterminación local y el peligro potencial de la centralización del poder para la libertad individual”.²⁴

La virtud de la descentralización es encontrar la proximidad que permita una correspondencia dinámica entre el gobierno, en este caso las comunas, y los ciudadanos. En este punto es importante destacar la mayor capacidad del dispositivo político-administrativo para identificar con mayor sensibilidad preferencias que pueden ser reveladas con exactitud en los bienes homogéneos pero no en los públicos, a lo cual nos referiremos más adelante. En una aproximación sintética, remata Stiglitz: “Mayor sensibilidad a las necesidades y preferencias y mayores incentivos para suministrar los servicios eficientemente”.²⁵

Otra virtud de la descentralización comunal nacida del análisis de Wallace Oates²⁶ es que ésta da lugar a una innovación en la producción de esos bienes públicos emergentes de la competencia del artículo 128 de la Constitución de la Ciudad, y mayor progreso técnico en la forma de proporcionarlos. Por ejemplo, si los comuneros de una de las juntas han desarrollado una fórmula particular para la detección y reparación de anomalías en las vías secundarias, los comuneros de las juntas vecinas deberán adoptarlo bajo la mirada de sus vecinos, y así entre las quince nuevas jurisdicciones comunales.

Respecto del alcance del óptimo eficiente, las comunas no tienen permitido por la Constitución ejercer la potestad tributaria, por la cual podrían en la relación de proximidad exhibir la mayor austeridad posible si los vecinos tuvieran que afrontar directamente el costo de la producción de esos bienes y servicios. De todos modos, las disposiciones vinculadas con la formación participativa del presupuesto para su elevación al órgano rector normativo de las finanzas de la ciudad podría exhibir la relación costo-beneficio, que a los efectos de una correcta gestión no

24- Musgrave, R. y Musgrave P. Hacienda pública teórica y aplicada, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, pág. 762.

25- Stiglitz, J.E. La economía del sector público, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1997, pág. 727.

26- Oates, W. Federalismo fiscal, Colección Nuevo Urbanismo, IEAL, Madrid, 1977, pág. 29.

debería soslayarse.

En muchos casos el gobierno necesita realizar no sólo un análisis cualitativo sino también cuantitativo. Es decir, necesita saber si los beneficios de un determinado proyecto son superiores a los costos. Tradicionalmente el concepto fue utilizado para determinar la utilidad de obras públicas y evitar que se realizaran por motivos puramente políticos. En la actualidad, el análisis de costo beneficio es útil como forma de toma de decisiones públicas y como manera de control.

Uno de los problemas esenciales del análisis de costos y beneficios sociales es el hecho de que muchos de los costos y beneficios expresan bienes públicos que no se venden en el mercado. Aunque algunas de los bienes y servicios que produce el Estado tienen precios de mercado claramente establecidos, no existen mercados de vidas salvadas, aire puro o río no contaminado. “¿Cómo debe valorar el Estado las vidas que se salvan gracias a la mejora del control de medicamentos, o gracias a la implantación de normas más críticas sobre la utilización de materiales inflamables en la fabricación de productos de uso doméstico, o a la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad? Aunque no se trate de una pregunta fácil, se han desarrollado técnicas que permiten dar una respuesta. Esta técnica permite inferir el valor buscado de las propias evaluaciones de los individuos, que se obtienen a partir de datos del mercado y de la observación de su conducta en otras circunstancias.²⁷” La cuestión de los costos y las áreas de beneficios ocupó la atención de investigadores como Oates en el desarrollo del teorema de la descentralización, y de la búsqueda de la asignación óptima de los bienes públicos.

El modelo principal-agente

Otro análisis útil para estudiar los procesos de descentralización es el modelo denominado “principal-agente”. Este modelo fue desarrollado inicialmente por Daniel Levinthal (1988) para analizar la interrelación entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra, y luego fue aplicado por David Heymann (1988) al caso en que los gobiernos entregan márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos. Como lo señalan Campbell, Peterson y Brakarz (1991), tanto el modelo de la opción pública local como el de principal agente son de utilidad para analizar el funcionamiento de un

Estado descentralizado, ya que los gobiernos locales realizan tareas tanto en calidad de cabezas de autonomías como en el papel de agentes del gobierno central. Este último sería el caso en el que un gobierno central define una política pero encuentra que sería más conveniente que su ejecución sea descentralizada: los gobiernos locales –en este caso las comunas–, tienen más información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilicen los recursos centrales en función de estas últimas. Para evitar que ello ocurra, los gobiernos centrales deben elaborar contratos más detallados y desarrollar sistemas más complejos de seguimiento y evaluación que si no hubiera ese posible conflicto de intereses. Se trata de anular el riesgo moral propio del modelo.

La determinación de los elementos para lograr la eficiencia a nivel comunal

Como referimos oportunamente, determinados bienes encuentran una congestión en su provisión, ya sea respecto de los beneficiarios o del territorio donde tiene alcance el servicio público. Al superar esa dotación óptima, indicamos que se produce un fenómeno por el cual el costo marginal trepa por encima del costo medio, declinando el máximo aprovechamiento posible en la aplicación de recursos públicos. Poder circunscribir esa asignación óptima significa alcanzar niveles óptimos en la prestación. Si bien el concepto de eficiencia es muy controvertido (existen diversos criterios, entre ellos el de Hicks-Kaldor y el de Pareto), entendemos que ello ocurre cuando existe un beneficio del conjunto agregado, sin que se produzcan desventajas respecto de grupos particulares.

La asignación óptima de bienes públicos es uno de los pilares de la descentralización en un modelo de equilibrio general donde se pueden verificar problemas y ser justificados, no de los de bienes públicos no consumidos por todas las personas, sino consumidos por un subconjunto de las mismas.

Tenemos frente a nosotros un sistema de quince comunas, distribuidas con criterios demográficos, culturales, socioeconómicos, que dedican su esfuerzo a mantener las identidades de los barrios caracterizados. En ellas habitan aproximadamente 200.000 porteñas y porteños. Ahora bien; ¿por qué las comunas no son veinte o son tres? ¿Significa ello un problema? En principio, cada prestación se congestiona a determinados valores. Así, no será igual el control comunal para un servicio público que para otro.

27- Solo, J.V. Constitución y Economía, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pág. 342.

Un inspector abarcará determinados objetivos de acuerdo con su disponibilidad horaria y extensión. Por ello, la conclusión sería que para cada prestación existe un área de beneficio propia. Sin embargo, el artículo 7 de la ley 1777 permite la conformación de subsedes con sujeción a la centralidad comunal, y allí se podría poner en práctica la aplicación de un área más reducida. Respecto del derrame o *spill over* en la magnitud de la prestación, el título V de la ley prevé el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intercomunal, que en su artículo 41 inciso b) plantea la función de coordinación, que significa para la Real Academia Española “colocar los elementos en orden para la acción común”. Así, la introducción de instituciones con capacidades descentralizadas permite por sí solo la adaptación en el abordaje de la problemática vecinal.

En la determinación de la asignación óptima, llámese lote óptimo (para Oates) o región de beneficio (para Musgrave), se deberá tener particular cuidado con el impacto de la prestación. Por ello, los criterios que deben guiar al análisis de las políticas públicas son los beneficios agregados o desagregados de la prestación. Para poner un caso, el control sobre la arboleda de los bosques de Palermo tiene una incidencia determinante respecto de la política ambiental que debe ser adoptada de una manera más centralizada, ya que una distorsión en ello podría afectar los estándares urbanos básicos de espacios verdes, en tanto aquella arboleda representa un pulmón verde de toda la ciudad. Para Oates la combinación entre la satisfacción de la prestación y los costos aplicados a la misma se resuelven en un enunciado general: “La determinación del tamaño óptimo del grupo para consumir el bien público implica un *trade off* entre los crecientes ahorros de costos que se obtienen del consumo agregado en grupos mayores y el mayor bienestar que se consigue por los niveles de consumo más adecuado en grupos pequeños”.²⁸

Las virtudes de la descentralización respecto de la participación

El mismo Wallace Oates, tras recorrer el camino de Charles Tiebout, Samuelson y Musgrave, llega a desarrollar el teorema de la descentralización, donde encierra todas las virtudes que fueron surgiendo en los conceptos ya vertidos. En su aplicación, el teorema desarrolla una función de beneficio en el consumo del bien público que se trate, que aprovechando la economía de escala toma pendiente creciente hasta llegar a

su congestión. Simultáneamente desarrolla la función de costo del beneficio, que en principio, y dada la aglomeración, es decreciente, tornándose creciente y cambiando su pendiente.

Participación

El beneficio o la satisfacción de los ciudadanos juega un papel fundamental en el desarrollo de las tecnologías de la descentralización como sostenedoras de su teoría. Un problema sustancial en la provisión de bienes públicos es que ésta debe ser afrontada de manera general, es decir que el gobierno no podrá identificar con precisión las demandas individuales, sino que tratará de satisfacerlas en niveles agregados, alejándose de la satisfacción. Es que como los bienes públicos son fallas del mercado, su consumo no brinda la información que emiten los bienes homogéneos. Si un bien no es demandado en el mercado, seguramente será retirado de circulación. Técnicamente, el mercado revela preferencias, y los bienes públicos están privados de esa información. La visión funcionalista de la escuela del Public Choice, nos dirá que al no existir preferencias, los ciudadanos las expresan mediante el voto, por lo cual los políticos definirán su agenda no en función del bienestar general, sino en función de la maximización de la obtención de votos.

Si bien se trata de un criterio muy descarnado y utilitarista, a los efectos del análisis podríamos suponer que si ello ocurriera, al menos una mayor cercanía entre políticos y votantes podría evitar prácticas inadecuadas.

Sugiere la teoría de la descentralización que ésta logra una perfección en el mecanismo político de votación y estarán más próximos a los resultados óptimos y serán más perfectos gracias a las pocas diferencias preferenciales de las personas en las comunidades más pequeñas, como las comunas, y que los costos de las decisiones serán menores por la localización de los beneficios derivados del bien público.

Charles Tiebout ha desarrollado la teoría del voto con los pies, mediante el cual ante el supuesto de una perfecta movilidad de los agentes económicos, éstos se establecerán en la jurisdicción que mayores beneficios les otorgue tras un análisis costo-beneficio. Tal vez, porque reciban servicios de calidad, o porque la presión tributaria les resulte más accesible y satisfactoria. Sin embargo, reflexiona Musgrave: “Si las decisiones presupuestarias deben adoptarse por la mayoría de votos, como lo sugiere Tiebout, las minorías quedarían excluidas, ignorando sus preferencias. De esta manera la fragmentación de la jurisdicción para alcanzar

28- Oates, W. Op. cit. (26), pág. 66.

el tamaño óptimo debería reducirse hasta alcanzar la unidad absoluta de las preferencias del conjunto de bienes y servicios públicos, lo que a todas luces resulta dificultoso”.²⁹

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos. Según lo mostró Paul Samuelson, mientras en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas: nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia.

Las críticas que se ha hecho al modelo de Tiebout señalan que considera solamente las preferencias y no las fuentes de ingreso de las personas. Para el común de la gente la decisión de cambiar de residencia depende no solamente de sus preferencias sino, principalmente, de las probabilidades de conseguir un mejor empleo. Por otro lado, si se incentivara la movilidad de las personas exclusivamente en función de sus preferencias, se tendería a agrupar a los ciudadanos por su nivel de ingreso, con el consiguiente costo en términos de redistribución y de cohesión social.

Algunos años más tarde, Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), después de analizar el caso de la provisión de servicios públicos en una gran ciudad, plantearon que cuando dicha provisión puede ser circunscrita territorialmente y no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada, sería más eficiente realizarla descentralizadamente y que los usuarios de cada distrito se distribuyeran los costos entre sí, ya que de esta manera habría una mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos. Wallace Oates extendió estos principios al sistema federal y demostró, a través de su conocido teorema de la descentralización, que el principio político según el cual “este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no son esenciales, puede ser aplicado al caso de las preferencias”. En efecto, a partir del análisis de Samuelson, parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas dife-

renciadas y a las preferencias individuales. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto —o la articulación entre varios niveles— constituiría “el problema teórico fundamental” de la descentralización.

Aun así, los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor —aunque imperfectamente— a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado, en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite sería que los beneficios obtenidos de la descentralización no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada. La desventaja de la descentralización son las disparidades en términos de ingresos.

Las funciones fundamentales del sector público son: estabilización, distribución del ingreso y asignación de recursos para la producción de bienes públicos. Las dos primeras funciones e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables son cumplidas mejor por un gobierno central, pero la asignación de recursos a la generación de bienes diferenciables según cada comunidad, es mejor realizada por gobiernos descentralizados. El sistema que reúne las ventajas de un sistema centralizado con las de uno descentralizado es el federalismo. El defecto básico de un sistema centralizado de gobierno es su probable insensibilidad a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades. Los sistemas de prestación de servicios públicos pueden no ser eficientes (máxima utilidad con mínimo costo), al no tener en cuenta las diferentes preferencias de cada comunidad.

En cambio, un sistema descentralizado ofrece:

- 1) Posibilidades de mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles

29- Musgrave, R y Musgrave, P. Op. cit. (24), pág. 762.

de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores, hecho que se refuerza con la movilidad de los consumidores.

2) Mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de estos bienes, por mayor experimentación, innovación y emulación entre productores.

3) Mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local.

Por el contrario, si los fondos para los proyectos públicos locales proviniesen totalmente de un gobierno central, los residentes de cualquier comunidad tendrían un incentivo para expandir los niveles de servicios públicos locales tanto como fuera posible, dado que ellos soportarían solamente una parte despreciable de los costes del programa.

La descentralización territorial representa un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización total: cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar. Políticamente “representa la multiplicidad en la unidad. Puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez puede asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no es esencial”.³⁰

Desde un punto de vista político, “la descentralización implica el poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas”,³¹ mientras una delegación de control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa es desconcentración. Desde un punto de vista económico, la única condición para que exista descentralización es que las decisiones sobre servicios públicos estén determinadas principalmente por la demanda de los residentes de las respectivas jurisdicciones (lo que los residentes están dispuestos a pagar por distintos niveles de servicios). En consecuencia, la mayoría de los sistemas son federales (porque contemplan la autonomía municipal). El problema teórico central del federalismo fiscal es la determinación de la estructura para situar a las funciones públicas, incluyendo la prestación de servicios, en los niveles apropiados de toma de decisiones.

El presupuesto participativo

30- Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, Oxford Univ. Press 1964.

31- Paul Meyer, *Administrative Organization*, Copenhagen: Nyt Forlag Anold Busch, 1957, págs. 56-61.

El art. 52 de la Constitución de la ciudad señala que el presupuesto tendrá “carácter” participativo. Respecto de este instituto se ha conjeturado, tal vez en demasía y con resultados poco alentadores. De lo expuesto en el acápite “las virtudes de la descentralización respecto de la participación” debe identificarse a la descentralización en comunas como una posibilidad de remover los obstáculos que evidenció la ejecución del presupuesto participativo.

Como ya mencionamos los bienes públicos no revelan preferencias individuales y por ello son provistos por los gobiernos. El problema es la asignación de prioridades, mecanismo en el cual se basa la participación ciudadana en el presupuesto. Tanto el Teorema Arrow, como la paradoja de Condorcet, explican el carácter intransitivo de las preferencias en el sector público. Así, un segmento importante puede acordar una preferencia sobre un determinado bien, pero dentro del segmento no habrá el mismo acuerdo sobre el segundo bien de preferencia. El problema es que sólo lo proveerá el gobierno, y cuanto más centralizado sea, habrá menor sensibilidad para detectar preferencias homogéneas.* Por ello entre los procesos de gestión de participación vecinal las comunas tendrán la posibilidad de hacer funcionar el sistema con mayor eficiencia tal vez a través del método del diagrama de afinidades.

Considerando los límites a la descentralización

De las virtudes de la descentralización podríamos obtener las siguientes conclusiones que darían pie a marcar los límites a los efectos de evitar resultados frustrantes para las Juntas Comunales:

1) La centralización puede ser deseable, a pesar del carácter descentralizado del consumo del bien, si el gobierno central puede realizar importantes economías de escala.

2) Los aumentos de bienestar por la provisión descentralizada de un determinado bien público serán tanto mayores cuanto más varíen los niveles eficientes de producción entre las jurisdicciones, es decir cuanto más alta sea la diversidad en las demandas de los consumidores geográficamente agrupados, porque será mucho más acusada la divergencia entre cualquier nivel uniforme de producción y el nivel eficiente de las localidades.

Sin embargo, este esquema es muy restrictivo, ya que no se han to-

*Lema Gonzalo, “El Presupuesto participativo como determinante de las políticas públicas”. X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, 2005

mado en cuenta:

- a) Posibles beneficios de economías de escala.
- b) Efectos externos entre los grupos de consumidores.
- c) Movilidad geográfica de los individuos.

1. Economías de escala

Tecnológicamente las áreas óptimas de cobertura de los distintos servicios no tienen por qué coincidir. Sin embargo, se debe tomar en cuenta no solamente los beneficios de la descentralización (lograr que la prestación de los servicios se adecue mejor a la demanda), sino el ahorro de costos que significa que más individuos consuman conjuntamente un bien determinado. El punto de equilibrio está donde la suma de ambos beneficios deja de crecer positivamente.

La pérdida potencial por un aumento en la centralización será tanto más grande cuanto mayor sea la diversidad de las demandas individuales (preferencias y niveles de renta) y más homogéneamente estén agrupadas las personas. Cuanto más ampliamente varíen los niveles eficientes de consumo entre las jurisdicciones, más pronunciada resulta la pérdida de bienestar potencial por la provisión centralizada del bien.

2. Externalidades

Los beneficios y los costos de la prestación de los servicios de un gobierno local, normalmente no coinciden exactamente con su jurisdicción. La solución es internalizar los beneficios y costos asociados, pero cuanto menor sea la jurisdicción es menos probable que la causa o efecto externos puedan ser internalizados.

Sin embargo, la existencia de externalidades no controladas implica la presencia de ganancias comerciales potenciales. Por lo tanto, es posible una solución mediante acuerdos mutuamente beneficiosos entre partes. Ello es viable en el caso de un número reducido de externalidades y de unidades de decisión. En caso de mayor complejidad, se requiere una organización para la toma de decisiones públicas, cuya organización y funcionamiento (costes administrativos y costes de participación) no es despreciable. En este caso, la solución podría ser un aumento en el tamaño de la jurisdicción para la prestación de que se trate, y cuando la jurisdicción de tamaño óptimo para varios servicios es similar, sería deseable establecer un nivel único de gobierno

para todos ellos.

3. Costes de congestión

Con frecuencia la utilidad de un bien público está asociada negativamente, a partir de cierto nivel, con la cantidad de consumidores. Al seleccionar una localidad donde residir, los consumidores no consideran la congestión que pueden causar, que reducirá la utilidad para todos. Si se puede cobrar un precio y excluir a consumidores adicionales, se puede lograr una solución eficiente: admitir nuevos consumidores hasta que el beneficio marginal sea igual a la pérdida de utilidad marginal por congestión.

La movilidad de los consumidores puede tener efectos encontrados: por un lado debería promoverse la formación de grupos con gustos homogéneos, pero por otro, ella puede atentar contra la eficiencia.

El problema agregado con el área metropolitana

1. Transferencias (o impuestos) para compensar externalidades entre comunas.

Según Pigou, “una actividad que genera beneficios externos debería recibir un subsidio igual al valor marginal de los beneficios que crea”³² (transferencia condicional). Sin embargo:

1.1 En la mayoría de los casos no será necesaria una intervención financiera del gobierno, sino que éste promueva acuerdos mutuamente beneficiosos entre las partes involucradas. Esto es tanto más factible cuanto menor sea el número de unidades involucradas, particularmente si están relativamente próximas. Por el contrario, cuando una unidad de decisión puede presumir que su conducta tendrá un efecto despreciable, se la puede incentivar (o desincentivar) a través de un subsidio (o un impuesto).

1.2 Pigou supone equilibrio parcial, pero existen externalidades recíprocas: algunas decisiones se toman en función de las de otros. Aquí el subsidio (impuesto) debe ser igual al beneficio (perjuicio) que ocasiona a los otros. Lo que necesita un sistema de convivencia interjurisdiccional es una maquinaria adecuada para hacer ajustes cambiantes. Básicamente, las transferencias son de dos tipos: condicionales e incondicionales. Las condicionales, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio (“compensadoras”) y por una

32- Pigou, *The Economics of Welfare*, Londres, McMillan, 1932.

suma global (“a tanto alzado”) destinada a dicha prestación.

Las transferencias condicionales son las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las incondicionales lo son para redistribuir la renta. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias da lugar a un tipo de programa diferente. Estas situaciones son la contracara de la descentralización, si por una proximidad se generan residuos fiscales de un lado y otro de la jurisdicción, allí habrá un problema que resolver, máxime cuando ambas ejercen su potestad tributaria, y una de ellas lo hace con la ejecución de recursos propios. Así sucede en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en sentidos cruzados. La Ciudad genera determinados bienes que producen un derrame sobre el conurbano, aunque también es cierto que la concurrencia diaria a la ciudad genera un valor agregado en su producto geográfico local, y tiene impacto en su canasta tributaria. Aún así, no hay cálculos ni estudios profundos en la materia.

2. La correspondencia imperfecta entre las jurisdicciones

Cada servicio requiere una dimensión de población distinta y la dimensión óptima para el conjunto no coincide con la de cada una de las partes. Siguiendo el principio pigouviano, para optimizar el bienestar de todos los ciudadanos se necesitan transferencias entre comunidades. Sin embargo, los gobiernos locales no conocen exactamente las preferencias de sus representados, o éstos tienen una representación inadecuada, etc.

Aun así, el sistema democrático, aunque imperfectamente, hace que a la larga la acción de los gobiernos se adecue a las preferencias de la mayoría de los electores. Pero el sistema electoral no toma en cuenta los efectos externos (los intereses de las otras comunidades). Las transferencias intergubernamentales son el instrumento para que la prestación de servicios sea en general más eficiente (reducir costos por igual servicio). Las transferencias condicionales compensatorias tienen el efecto de reducir el precio del servicio, y por tanto de modificar la estructura de prestación de servicios en el sentido deseado.

3. Transferencias para redistribuir la renta. El problema del área metropolitana.

Hasta aquí se ha supuesto una distribución equitativa de la renta; un óptimo bienestar requiere tanto de ésta como de eficiencia en la asignación. Las transferencias incondicionales son un instrumento de redistribución. Si los habitantes de las jurisdicciones más ricas tienen que pagar

una mayor suma por habitante por concepto de impuestos nacionales, habrá un proceso redistributivo en favor de los habitantes de las comunidades más pobres pero resulta imposible alcanzar una redistribución deseada de la renta por habitante sin diferenciar las tasas impositivas sobre la renta personal según jurisdicción (lo que está prohibido en Estados Unidos.). Con tasas iguales las transferencias igualadoras pueden tener efectos perversos, al beneficiar a más a los ricos de una comunidad pobre que a los pobres de una comunidad rica. La mejor manera de mejorar la distribución de la renta entre individuos es redistribuirla entre individuos y no entre jurisdicciones.

Sin embargo, las transferencias incondicionales pueden ser instrumento de equidad interjurisdiccional (“horizontal”), aun en perjuicio de la equidad interpersonal. En efecto, para dos comunidades con niveles iguales de producción el esfuerzo fiscal (tasa impositiva local) dependerá del nivel de ingresos de sus residentes. Las jurisdicciones más pobres con frecuencia tienen tasas impositivas locales significativamente más altas que las más ricas.

Una manera de establecer la equidad horizontal sería adecuar las tasas de impuestos con el fin de que todos los individuos paguen igual proporción de ella por los servicios que reciben. Si esto no es posible, el camino son las transferencias incondicionales a las comunidades en proporción inversa a los niveles de renta por habitante. Pero esto parece poco viable dada la estructura impositiva (compleja), las diferencias de costes entre distintos servicios y localidades, y que las diferencias de renta no son la principal fuente de inequidad horizontal.

4. Reflexiones sobre transferencias intergubernamentales

Para reducir ineficacias provenientes de externalidades habría que considerar en primera instancia las transferencias directas entre comunidades. En segunda instancia, pueden ser necesarias las transferencias compensadoras (condicionales) desde el gobierno central, para externalidades tales como educación y carreteras (donde no es posible cuantificar y atribuir directamente el beneficio el costo). Las transferencias incondicionales desde el gobierno central, finalmente, son el instrumento para mantener la equidad horizontal y prevenir distorsiones en la distribución de la renta; además, esta compensación puede ser progresiva: cuanto más pobres las jurisdicciones, más bajo es el porcentaje exigido para ser compensadas.

En Estados Unidos los programas de transferencias tienen dos objeti-

vos: 1) asegurar el logro de niveles mínimos nacionales en la prestación de ciertos servicios básicos (como educación y sanidad) y 2) igualar el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones (no de los individuos). En consecuencia los respectivos criterios para su asignación son la necesidad y la capacidad medida por el ingreso por habitante. Las razones para realizar estas transferencias pueden no ser solamente redistributivas sino también de efectos externos: dada la movilidad de la población, es de interés de todo ciudadano el poder contar con servicios uniformes a lo largo del país.

Sin embargo, si el objetivo es asegurar niveles uniformes mínimos, el sistema norteamericano de transferencias adolece de varias limitaciones:

1) Casi todas ellas tienen un límite de cuantía, fijado en niveles muy bajos como para cubrir las necesidades insatisfechas.

2) Se debería tratar de obtener mínimos para todos los servicios, pero las comunidades orientan con preferencia la utilización de sus recursos propios para obtener las transferencias de compensación, en desmedro de los otros.

3) El nivel de cobertura queda de todas maneras en manos de la comunidad receptora de la transferencia.

La manera cierta de asegurar una cobertura mínima total, sería la utilización de transferencias por la suma global necesaria para financiar los mínimos deseados. Pero si no se cuenta con los fondos necesarios y es necesario ser selectivos, las transferencias compensadoras son el instrumento.

Por otro lado, se justifica que la proporción varíe en beneficio de las comunidades más pobres (transferencias compensadoras variables) para lograr el máximo efecto con una suma dada, porque se puede asumir que éstas necesitan proporcionalmente más asistencia que las ricas para movilizar la misma cantidad de recursos.

En general, se puede concluir que existen numerosas inconsistencias entre la práctica fiscal federal y la teoría económica, lo que indica que los objetivos de los sistemas federales no son totalmente consistentes con un enfoque de equidad y eficiencia económicas.

La descentralización sería una manera de responder a la “ineficiencia asignativa” característica de la provisión de bienes públicos:

- Frente al problema de agregación de preferencias, permite aproximarse mejor a preferencias diferenciadas.

- Distribuye el proceso de asignaciones político-administrativas, facilitando así la participación y reduciendo la intermediación político-administrativa en todos los niveles.

- En la medida en que abra espacios efectivos para la participación ciudadana en los procesos de asignación, aumenta la eficiencia, no solamente de la gestión pública sino de la inversión en general.

- En la medida en que la gestión sea más transparente y participativa y se establezcan normas de rendición de cuentas, se propiciará el control ciudadano para reducir la corrupción.

Además, propiciar una participación ciudadana “constructiva” contribuye a lograr un objetivo político en sí y facilita la gobernancia democrática.

Las condiciones enunciadas y la solución de los problemas planteados, sin embargo, son de difícil logro en términos prácticos. En el plano técnico lo decisivo sería identificar con precisión los bienes públicos que pueden ser objeto de descentralización política y diseñar un aparato de gestión pública orientado a la participación. Pero las mayores dificultades se plantean en el plano político: al requerir una redistribución territorial del poder hasta los niveles más próximos al ciudadano y un mayor empoderamiento de éste, su realización práctica se enfrenta a poderes y a una cultura centralista de larga data hacia los cuales serían trasladadas las decisiones sobre asignación de factores e insumos.

Obviamente no toda producción de bienes públicos puede ser descentralizada económicamente. Los bienes que quedarían excluidos serían aquellos que sólo pueden ser producidos eficientemente a través de procesos político-administrativos.

La descentralización económica debería reducir los costos de producción y así contribuir a aumentar la eficiencia de la provisión pública, pero además, al reducir el número de asuntos a ser resueltos a través de procedimientos político-administrativos podría contribuir, indirectamente, a que estos procedimientos sean más eficientes, al poder concentrarse en aquello que sólo puede ser resuelto a través de estos medios.

En el caso del área metropolitana, se deberá tener especial consideración de las asimetrías legales, en especial las tributarias, y la dificultad de los municipios bonaerenses de organizarse en función de su producción pública. Cabe destacar que si bien la Constitución provincial bonaerense fue reformada meses después de la nacional, no

contempló la autonomía municipal establecida en el artículo 123 de la última.

Planeamiento estratégico

Citando a la Ley de Comunas, “la función del comunero se limita en este aspecto a la planificación, ejecución, y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía”.³³

En general, llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo en la ciudad en su conjunto y/o demás jurisdicciones comunales.

Por otro lado, corresponde al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires todas las construcciones, instalaciones, trabajos y obras en general que ejecute la provincia por medio de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios de aportes nacionales, municipales o de particulares. Por ello es conveniente tomar las decisiones de manera centralizada ya que permite, en este caso, optimizar el funcionamiento del sector público en términos de bienestar, “los sistemas federales establecen la separación de las fuentes. Muchos de ellos lo contemplan en su constitución en forma pétrea”,³⁴ para el caso interjurisdiccional la normativa no lo resuelve.

5) Aplicación de la descentralización a las comunas y su importancia

En la era actual, de la información, la presión para la toma de decisiones acelerada se enfrenta al aumento de la complejidad y lo desconocido del entorno sobre el que se han de tomar las decisiones; resumiéndolo como un “shock político”. Los líderes emprendedores se inclinan espontáneamente por el enfoque de descentralización, desplazando muchas decisiones a manos de los consumidores, comunidades y organizaciones no gubernamentales, considerando que las instituciones descentralizadas, como el caso de las comunas, tienen un número de ventajas.

Como primera medida, son mucho más flexibles que las instituciones

centralizadas, ya que pueden responder más rápidamente a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de la comunidad. Doug Ross, antiguo director del Departamento de Comercio de Michigan, ejemplifica: “El único modo en que se podía servir a la empresa en un mercado muy cambiante, era mediante la descentralización de la autoridad. No se puede saber tanto de ninguno de nuestros programas como la gente que está en la calle, enfrentándose día a día con los negocios”.

Como segunda medida, las instituciones descentralizadas son más eficaces que las centralizadas, ya que están más cerca de la mayoría de los problemas y ocasiones. Saben lo que realmente sucede día a día, hora a hora. Si tienen el apoyo de quienes dirigen, “estas organizaciones a menudo son las que pueden plantear las mejores soluciones”.

El descentralizar la organización pública mediante la dirección compartida hace que se trabaje más e inviertan una creatividad mayor cuando controlan su propio trabajo. Consideremos el Departamento de Higiene de la ciudad de Nueva York, una organización grande y muy extendida que recoge basura y limpia las calles en una ciudad de siete millones de habitantes. En 1978, cuando Ronald Contino (Contino, *Waging Revolution*) fue elegido para dirigir la oficina del Parque Móvil del Departamento de Higiene, éste era un desorden. Con más de 1.300 mecánicos, soldadores, electricistas, era el responsable del mantenimiento de todos los vehículos del Departamento de Higiene, pero normalmente sólo podía mantener la mitad de los 6.500 camiones de basura y coches de limpieza en funcionamiento.

Contino apoyó las ideas de sus empleados mediante un comité de trabajo a nivel de dirección y una serie de comités de dirección de trabajadores. En tres años, el 85% de los camiones de basura estaba de nuevo en funcionamiento y las innovaciones del departamento habían ahorrado más de 16 millones de dólares. “Esto fue posible al crearse un ambiente en el que cada individuo sabía que estaba representado en el proceso de toma de decisiones y que tenía un directo canal a la cima para hacer llegar sus preocupaciones y deseos”, afirma Contino.

La dirección compartida varía en profundidad y calidad. Algunos esfuerzos son pura fachada, otros revolucionarios, muchos no quieren compartir el poder y otros ven a este fenómeno de la descentralización como socios auténticos que comparten la responsabilidad en todos los aspectos.

La clave está dada en fijar los objetivos de manera clara, establecer

33- Ley 1777, capítulo 1, artículo 10.

34- Lema, Gonzalo, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP), pág. 174.

metas organizativas que alíen la práctica con los valores. Cuando se realiza correctamente una formulación de objetivos, puede impulsar a toda una organización de arriba abajo. Puede ayudar a decidir qué hacer y qué deben dejar de hacer.

Las organizaciones públicas funcionan mejor cuando tienen una única finalidad clara. Peter y Waterman llaman a esto “separar y multiplicar”; separar se refieren a partir grandes organizaciones, como el Estado, en grupos pequeños; multiplicar tiene que ver con crear nuevos equipos y organizaciones. La descentralización, en el caso particular de las comunas, permite que se desconcentren las funciones del gobierno de la ciudad, facilitando la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, control de asuntos públicos, consolidación de la cultura democrática participativa, cuidar el interés general de la ciudad promoviendo el desarrollo de mecanismos directos. Para que esta descentralización se lleve a cabo de manera eficiente tiene que haber un planeamiento concentrado y coordinado entre el Poder Ejecutivo y las comunas, descentralizando las funciones, no sólo las de gestión sino también las de control.



VI.1. ¿Por qué participar?

Las disposiciones relacionadas con la participación ciudadana vertidas en el capítulo sobre las comunas tienen su correlato en otras disposiciones de la Carta Magna local, que enrojan a la misma dentro de la llamada “democracia participativa” o semidirecta. De este modo, en la Constitución se encuentran figuras tales como la participación ciudadana, el acceso a la información, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, procesos de doble lectura, etc.

Esta incorporación de los ciudadanos en el marco de las comunas, a través del artículo 131, se refiere a temas tan cotidianos como el estado de las calles, el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos, las prioridades presupuestarias, entre otros, conociendo las inquietudes y preferencias de los vecinos al respecto. Para ello, la Constitución, a la vez de establecer el mandato y competencia de las Juntas Comunales, refiere expresamente a un organismo consultivo y participativo, el Consejo Consultivo Comunal.

En segundo lugar, se advierte que estos ejes se complementan con una serie de disposiciones propias de este nuevo régimen, entre las que cabe hacer especial referencia a la conformación y empleo del presupuesto, con criterios funcionales y de equidad, y la elaboración del mismo mediante un proceso de elaboración participativa en cada comuna, sujeto a aprobación por parte de la legislatura.

De todo lo expuesto es importante resaltar dos aspectos: el primero es que a partir de los artículos 127 a 131 se introducen cuestiones tales como la descentralización, la participación, el presupuesto, el sistema electoral y la redistribución, entre otros. El segundo es tener siempre en cuenta que al incluir tales disposiciones, ellas obedecen y constituyen a un claro mandato constitucional y posee tal rango y jerarquía, el máximo en el ordenamiento interno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sus disposiciones, por otra parte, se reflejan en el andamiaje básico de la Ley de Comunas y deben regir el inicio de cualquier análisis al respecto.

VI.2. Nuevos desafíos

Aquí hay algunas cuestiones que son interesantes para destacar. Un dato que suponemos como visible, es que la participación estaría abocada a la búsqueda de soluciones, al reclamo de respuestas, pero también se supone que los mismos agentes emisores de las demandas no se involucrarían en la fase de desarrollo de alguna política pública implementada por un organismo. Si la demanda se satisface, la participación desaparecería.

El escenario local aparece como el ámbito natural y más propicio para la participación; en esto las comunas deberían ser un buen ámbito para fomentar la participación, aun la del ciudadano en calidad de participar para reclamar, por el contacto de estar cara a cara con los funcionarios, la cercanía geográfica, estar en el ámbito de su territorio, y un mejor acceso por parte de las autoridades locales.

Aparecen también dos herramientas muy valoradas por los ciudadanos para garantizar el proceso de participación. Uno es el proceso de audiencias públicas y la participación en los consejos consultivos, con dos requisitos: la continuidad de las herramientas de participación y que la convocatoria sea transparente, y obviamente, el gran tema de la relación entre los consejos consultivos y Junta Comunal es la vinculación entre los debates o las posiciones preponderantes en esos ámbitos de participación y la decisión que después tome el órgano ejecutor.

No alcanza con establecer canales de participación para que la ciudadanía se sienta convocada a participar, la participación debe ser llenada de contenido, hay que interpelar a la ciudadanía a intervenir, pero con metas claras de para qué lo hace, con un real protagonismo, para tener una incidencia real en las decisiones que posteriormente se tomen. Si es lo mismo participar que no, porque de antemano la decisión ya está tomada, el proceso con el tiempo se va a ir muriendo y pierde todas las riquezas que tiene el proceso descentralizador.

Y éste es realmente el desafío, porque cuando uno tiende a institucionalizar un funcionamiento normal y habitual, cada uno se puede concentrar en los problemas normales y habituales de su vida, y hay que repensar cómo mantener vivo ese canal de participación en donde el ciudadano pueda entrar y salir de acuerdo con los temas por los cuales se siente convocado y, a la vez, que ese consejo consultivo mantenga una línea constante de interacción y no termine siendo cooptado por el

sistema político, y se pierda la riqueza de la participación del ciudadano de a pie.

Éste es un proceso cotidiano, y en esto juega la capacidad que se pueda tener de controlar resortes básicos del funcionamiento de la comuna y ahí es donde cobra realmente importancia, por ejemplo, la Constitución de la Ciudad, que ordena al Poder Ejecutivo adoptar medidas que faciliten la participación social y comunitaria del proceso de descentralización. En cuanto a las organizaciones que participaron, lo hacen activamente; muchas de ellas pueden ser englobadas dentro del concepto social, tienden a ocupar sus energías en el desarrollo de actividades sociales, carecen de patrimonio importante, no poseen sede propia sino cedida y las pocas que tienen, son sólo de tipo formal.

Los miembros activos de los agrupamientos no alcanzan a mucho más que a los integrantes de la Comisión Directiva, generalmente de 10 o 12 miembros. Este hecho comprobable iguala a los agrupamientos participantes. Uno de los puntos sobre los que existe mayor consenso en la teoría de la democracia es la afirmación de que "cuanto menor es la escala gubernamental, mayores son las posibilidades para que los ciudadanos participen directamente en las decisiones que les afectan".

VII.1. Límites en las comunas

El poder de las comunas no comprende funciones legislativas ni judiciales. Comprende las actividades ejecutivas de gobierno,³⁵ entre las cuales sobresalen las vinculadas con la planificación, con las limitaciones que señalaremos más abajo en materia ambiental, la elaboración de su programa de acción y ejecución de su presupuesto, la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.³⁶ Además de las administrativas estrictamente dichas, consistentes en tareas de fiscalización, control, realización de obras públicas y proyectos de impacto local, como la prestación de servicios por sí mismas o por medio de terceros, y el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la Ley de Presupuesto.

Queda claro entonces que no existen actividades legislativas que hayan sido objeto de descentralización y que las comunas se encuentran fuera del ámbito del Poder Judicial y del Legislativo, aunque tienen atribuida la facultad de ejercer la iniciativa legislativa (artículo 128, inciso 3, de la CCABA). Su relación con el ejecutivo de la Ciudad es más compleja, en virtud del plexo de relaciones que los vinculan. En efecto:

1) Pueden elevar proyectos de decreto al Ejecutivo y el anteproyecto de presupuesto anual (artículo 128 CCABA, incisos 3 y 2).

2) Ejercen en forma concurrente con el Ejecutivo competencias de naturaleza administrativa en las que se encuentran:

a) Actividades de fiscalización y de control (artículo. 128 CCABA). En algunos casos debe fijarse por ley el alcance de dichas competencias, como ocurre en materia de control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y el suelo (inciso 1), como en el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna. Se sobreentiende que la competencia

35- Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, T I, pág. 68 y siguientes.

36- Estas dos últimas competencias le corresponden con exclusividad según el artículo 128 de la CCABA.

que se les atribuye no consiste en la facultad de dictar las normas de policía en cuanto tales, que serán leyes nacionales, federales a las que haya adherido la Ciudad, o leyes sancionadas por la legislatura de la Ciudad, sino la actividad de aplicación y control de las normas de policía.³⁷

b) En forma concurrente con el Gobierno de la Ciudad se hallan en condiciones de decidir y ejecutar obras públicas, proyectos y planes de impacto local encuadrados en el plan general de la Ciudad (artículo 128 CCABA).

c) La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, son complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

d) La implementación de un método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios. Según el artículo 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural. En tal sentido, las funciones de planificación que reconoce a las comunas el artículo 128, se hallarían en contradicción con la norma del artículo 27, pues al otorgarle al gobierno una competencia exclusiva, les veda ejercerla en materia ambiental.³⁸ La coordinación del ejercicio de las competencias concurrentes entre el gobierno de la Ciudad y las comunas le corresponde al jefe de Gobierno, tal como resulta del artículo 104, inciso 15 de la CCABA, que le asigna la coordinación de las distintas áreas del gobierno central con las comunas. En este aspecto, parece adecuada la solución prevista en el proyecto de ley de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, que unifica varias iniciativas legislativas sobre organización de las comunas, en la medida en que defiere a los acuerdos que celebrarán las nuevas entidades vecinales con el gobierno de la Ciudad. Además de las potestades mencionadas expresamente, existen otras que resultan implícitas en el ordenamiento. Cabe destacar, en tal sentido, reconocer a las comunas la facultad de dictar actos de alcance general, por ejemplo su plan de acción y la resolución que distribuye los gastos y recursos presupuestarios; una potestad reglamentaria reducida a los servicios que presta por sí o por terceros de manera exclusiva, en materia de manteni-

miento de vías secundarias y de espacios verdes y de los que lleve a cabo en forma concurrente con la Ciudad. También podrán emitir los actos administrativos necesarios para convocar los procesos de selección de los contratistas de obras públicas de impacto local y de los servicios que resuelvan prestar.

La mayoría de los proyectos de ley referidos a la organización de las comunas prevé que el personal que se les asigne será transferido de la planta de personal permanente y transitorio del gobierno de la Ciudad, en particular el que presta funciones en los actuales Centros de Gestión y Participación Ciudadana. Esta transferencia podrá ir acompañada de las competencias respectivas en materia de dirección del personal y potestad disciplinaria, en cuyo caso las comunas podrán generar actividad administrativa, o bien los agentes permanecerán en la órbita de sus dependencias originarias con una asignación funcional en las comunas, las que se hallarán desprovistas de la gestión en materia de personal.

VII.2. Zonas grises. Para pensar

Las comunas se establecen en la vida jurídica individualizando sus funciones, pero crecen y se desarrollan dotándolas de un conjunto de competencias, exclusivas y concurrentes, que determinan su comportamiento en la administración diaria comunal.

Desde el punto de vista jurídico, la competencia es la “aptitud legal para actuar” y la “esfera de atribuciones” de un órgano.³⁹ Este ha sido uno de los obstáculos más difíciles de superar en todos los proyectos de ley presentados con anterioridad. Porque el conjunto de atribuciones que tienen las comunas es lo que define su importancia en la vida de los vecinos de la Ciudad. Según el artículo 127 de la Constitución de la Ciudad, le corresponde a la legislatura establecer la competencia de las comunas y, según el artículo 128, las clasifica en “exclusivas y concurrentes”.

Artículo 127. Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales des-

37- En igual sentido, Quiroga Lavié aclara el defecto que encuentra en la redacción del texto constitucional, respecto de similares atribuciones del jefe de Gobierno de la Ciudad. Quiroga Lavié, H. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, comentada, Rubinzal Culzoni Editores, 1996, pág. 30.

38- Enriquez, Jorge. Discurso versión taquigráfica N° 37, 3ª sesión especial, legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.

39- Bielsa, Rafael. Derecho Constitucional, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959, pág. 176.

centralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

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

Competencias exclusivas

Son aquellas áreas de gestión pública en las que la responsabilidad principal recae sobre la comuna. A continuación, desde el punto de vista de las normas constitucionales, analizamos cada una de ellas. De acuerdo con la Constitución, serán materias exclusivas de las comunas:

- a) Mantenimiento de vías secundarias y espacios verdes (artículo 128, primera parte, inciso 1),
- b) Elaboración de un anteproyecto de presupuesto y programa de acción y su ejecución (artículo 128, primera parte, inciso 2).
- c) Iniciativa legislativa (artículo 128, primera parte, inciso 3).
- d) Proyectos de decreto (artículo 128, primera parte, inciso 3).
- e) Administración de su patrimonio (artículo 128, primera parte, inciso 4).

Ley de Comunas 1777

Artículo 10. Competencias exclusivas. Las Comunas tienen a su cargo en forma exclusiva la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.

La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.

La elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio.

La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

En general, las competencias exclusivas implican llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones comunales.

En nuestra opinión personal, se debería definir con más exactitud la

terminología utilizada, en cuanto a qué se entiende por mantenimiento, por vías secundarias y por espacios verdes. Los espacios verdes tienen características muy diferentes y su mantenimiento puede comprender distintas tareas: poda, reemplazo de ejemplares, modificación del diseño. La ley podría ser más específica y establecer también las atribuciones de las comunas respecto del uso de esos espacios: concesiones y permisos. Las vías secundarias podrían definirse por su frecuencia o tipo de tránsito, su extensión, etc. La ley hace referencia a “a normativa vigente” en relación con las vías secundarias. Aquí bien se podría interpretar que la referencia es al Código de Planeamiento Urbano, que en su Sección 6 - Sistema Vial, incorpora una definición acerca de Red Vial Secundaria. Otros sostienen que al momento de redacción de la ley se sostenía que la expresión vías secundarias hacía referencia sólo a calles interiores de las comunas.

Sin embargo, esta competencia no debería ofrecer mayores inconvenientes en su aplicación. Las nociones de “vías secundarias” y “espacios verdes” pueden ser perfectamente delimitadas por los técnicos y expertos en la materia. Igualmente, sería interesante institucionalizar un procedimiento de coordinación en la ejecución de los trabajos que realicen las diversas comunas, ya que de otro modo podría generarse un verdadero caos en el tránsito.

Competencias concurrentes

En forma concurrente con el gobierno de la Ciudad, las comunas podrán:

Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre espacio público y uso del suelo (artículo 128, segunda parte, inciso 1). Por su parte, decidirán y ejecutarán:

- a) Obras públicas (artículo 128, segunda parte, inciso 2).
- b) Proyectos y planes de impacto local (artículo 128, segunda parte, inciso 2).
- c) Prestación de servicios públicos (artículo 128, segunda parte, inciso 2).
- d) Ejercerán el poder de policía administrativa (artículo 128, segunda parte, inciso 2).
- e) Evaluarán demandas y necesidades sociales y formulan y ejecutan programas al respecto (artículo 128, segunda parte, inciso 3).
- f) Participarán en la planificación y control de servicios (artículo 128, segunda parte, inciso 4).
- g) Gestionarán políticas sociales y proyectos comunitarios con su presu-

puesto (artículo 128, segunda parte, inciso 5).

h) Participarán en la implementación de un programa de resolución alternativa de conflictos (artículo 128, segunda parte, inciso 6).

i) Otras que le delegue el Poder Ejecutivo (artículo 104, inciso 1).

Ley de Comunas 1777

Artículo 11. Competencias concurrentes. Las Comunas tienen a su cargo en forma concurrente con el Poder Ejecutivo:

La participación en la planificación, prestación y control de los servicios.

La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano.

La fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.

La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial.

La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial.

La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al gobierno de la Ciudad.

La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios.

El desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna.

No se encontrarán entre sus funciones las de policía de seguridad, dado que el servicio se encuentra a cargo del jefe de Gobierno (artículo 34), pero sí parece lógico que tengan alguna participación

en el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito (artículo 35). Dado que el artículo 128 se remite a la ley a dictarse, es posible resolver el problema respecto de casi todas las competencias enumeradas en ese artículo, pero si por esa vía se decidiera asignar a las comunas alguna de esas competencias, dejarían de ser “concurrentes” para convertirse en delegadas.

Al parecer, el término está aplicado por analogía con lo que referido al sistema federal se suele denominar “poderes concurrentes” entre la Nación y las provincias.

Bielsa afirma que “no hay poderes concurrentes en sentido jurídico”, sino que en todo caso existe una “gestión concurrente”, porque no se explica jurídicamente cómo puede ejercerse simultáneamente sobre el mismo objeto por la Nación y las provincias poderes o facultades que se ha dado en llamar “concurrentes”, de la misma naturaleza jurídica. Y seguidamente aclara: “Lo que impropialemente se llama ‘facultades concurrentes’ no es otra cosa que la acción simultánea de la administración nacional y de la provincial (y aún la municipal, por delegación) en la gestión de ‘intereses’ comunes de orden económico y de progreso y bienestar general, en virtud de atribuciones fundadas en poderes propios y por principio excluyentes”. El caso típico, según este autor, es el de la denominada “cláusula de progreso” de la Constitución (hoy artículo 75, inciso 18).

Por las razones expuestas, lo que la Constitución de la Ciudad denomina “competencias concurrentes” adquiere sentido jurídico si se las entiende, como facultades o funciones. Aun así, las mencionadas en los incisos A y D del artículo 128 presentan diversos problemas. Ninguna de las dos puede ejercerse sin que la ley la reglamente, aunque el texto constitucional sólo lo requiere respecto de la primera.

La “fiscalización y el control” que menciona el inciso A no pueden ser efectuados en forma concurrente. La ley debe establecer con más precisión en qué consiste lo que al respecto pueden realizar las comunas, pero no parece conveniente, a menos que la Ciudad delegue las respectivas atribuciones, que puedan aplicar sanciones, efectuar decomisos o disponer clausuras.

El inciso D parece aplicar un criterio diferente, porque en lugar de referirse directamente a la “fiscalización y control” habla de “participación en la planificación y el control”, lo que implica una actividad

compartida pero no concurrente.

Tampoco sería concurrente lo que el inciso B del artículo 128 (segunda parte) denomina “ejercicio del poder de policía”: no podría serlo por las razones ya mencionadas pero, además, porque se remite a lo que “por ley se determine”, de modo que no depende de la voluntad de las comunas.

Cabe preguntarse qué se quiso decir con la expresión “ejercicio del poder de policía”, ya que si se trata de lo que la doctrina entiende por actividad de policía comprende la fiscalización y el control, ya mencionados en los incisos A y D, y si se refiere al “poder”, consiste en una potestad de legislar que le está negada a las comunas.

Es necesario, por consiguiente, formular algunas precisiones respecto de lo que la Constitución denomina poder de policía.

Qué es el “poder de policía”

El tema es, desde hace muchos años, materia de discusiones doctrinarias y de diversas interpretaciones jurisprudenciales. Hay quienes niegan utilidad a la noción misma, pero aun entre quienes la aceptan hay discrepancias en cuanto a sus fundamentos y límites.

Villegas Basavilbaso señala: “El *police power* es, en realidad, una manifestación de voluntad de los órganos legislativos (...) y la policía, por el contrario, es una función administrativa”, insistiendo en que el llamado poder de policía “es de sustancia legislativa y concretada en la limitación a la libertad y a la propiedad individual.

Como la Constitución de la Ciudad no confiere a las comunas atribuciones legislativas, debe entenderse que lo que el inciso 2, segunda parte del artículo 128, llama “poder de policía” es actividad de policía, cuyas formas jurídicas son “el reglamento u ordenanza, la orden, el permiso, la pena y la coacción”.

Transporte. Cantidad de boletos vendidos por ramales de ferrocarriles (en miles). Acceso a la Ciudad de Buenos Aires. Enero 2000/julio 2011

Ramales								
Periodo	Total	Mitre	Sarmiento	Gral. Urquiza	Gral. Roca	Gral. San Martín	Belgrano Norte	Belgrano Sur
2000	475.894	81.732	111.518	25.115	155.041	49.592	36.553	16.343
Ene	34.910	5.930	8.128	1.774	11.301	3.730	2.765	1.283
Feb	35.821	6.151	8.282	1.851	11.728	3.770	2.769	1.270
Mar	42.874	7.474	9.964	2.302	13.979	4.444	3.253	1.457
Abr	39.586	6.776	9.232	2.083	13.003	4.153	3.005	1.335
May	40.158	6.865	9.447	2.170	13.141	4.156	3.036	1.342
Jun	38.863	6.616	9.151	2.101	12.737	3.973	2.983	1.303
Jul	40.132	6.828	9.532	2.129	13.024	4.173	3.059	1.386
Ago	42.100	7.269	9.937	2.243	13.656	4.392	3.191	1.412
Sep	41.605	7.180	9.827	2.207	13.538	4.316	3.143	1.394
Oct	41.799	7.210	9.809	2.220	13.586	4.358	3.186	1.430
Nov	39.949	7.018	9.296	2.109	12.997	4.143	3.032	1.355
Dic	38.097	6.414	8.911	1.926	12.351	3.984	3.133	1.378
2001	430.202	74.549	100.339	22.558	139.081	45.178	34.102	14.394
Ene	34.049	5.764	7.970	1.716	10.891	3.649	2.793	1.265
Feb	33.495	5.785	7.673	1.685	10.886	3.557	2.683	1.225
Mar	39.054	6.772	9.045	2.050	12.689	4.091	3.061	1.346
Abr	37.309	6.337	8.475	1.960	12.313	3.953	2.995	1.277
May	38.550	6.589	9.095	2.088	12.610	4.021	3.031	1.117
Jun	36.769	6.237	8.620	1.941	12.030	3.867	2.838	1.236
Jul	35.683	6.232	8.386	1.886	11.475	3.714	2.754	1.237
Ago	37.733	6.688	8.887	2.003	12.086	3.955	2.861	1.253
Sep	36.231	6.322	8.497	1.888	11.739	3.749	2.843	1.193
Oct	36.957	6.424	8.787	1.944	11.880	3.841	2.909	1.172
Nov	36.027	6.417	8.431	1.915	11.442	3.769	2.904	1.149
Dic	28.344	4.981	6.473	1.483	9.042	3.011	2.429	924
2002	353.989	65.671	88.215	21.855	105.715	33.938	29.323	9.272
Ene	27.148	4.813	6.295	1.441	8.588	2.889	2.238	883
Feb	26.072	4.713	5.965	1.429	8.343	2.800	2.044	777
Mar	29.024	5.253	6.756	1.655	9.204	3.086	2.255	815
Abr	29.238	5.343	6.900	1.729	9.197	3.032	2.270	768
May	30.927	5.650	7.432	1.830	9.544	3.250	2.431	790
Jun	28.970	5.210	7.125	1.717	8.982	2.904	2.299	733
Jul	31.038	5.705	7.693	1.891	9.492	3.033	2.463	760
Ago	30.749	5.747	7.893	2.003	8.999	2.812	2.561	734
Sep	29.736	5.771	7.947	2.022	8.339	2.404	2.572	683
Oct	31.208	6.012	8.390	2.127	8.685	2.536	2.745	713
Nov	30.189	5.860	7.977	2.053	8.265	2.599	2.728	706
Dic	29.690	5.594	7.841	1.958	8.077	2.592	2.718	910
2003	376.395	68.750	97.246	26.665	108.647	29.870	34.800	10.417
Ene	26.340	4.895	6.764	1.725	7.169	2.403	2.496	890
Feb	25.634	4.818	6.536	1.673	7.085	2.384	2.355	781
Mar	29.690	5.545	7.537	2.028	8.284	2.698	2.737	860
Abr	32.018	5.887	8.314	2.218	9.091	2.817	2.857	833
May	32.189	5.990	8.517	2.460	9.240	2.176	2.941	864
Jun	31.029	5.685	8.166	2.316	9.041	2.170	2.832	819
Jul	32.640	5.980	8.287	2.430	9.663	2.374	3.020	886
Ago	32.089	5.831	8.132	2.338	9.561	2.431	3.007	788
Sep	33.864	6.131	8.766	2.441	9.996	2.607	3.068	856
Oct	35.151	6.311	9.081	2.490	10.345	2.720	3.235	969
Nov	32.865	5.863	8.473	2.317	9.639	2.544	3.106	924
Dic	32.886	5.814	8.674	2.230	9.534	2.545	3.145	945
2004	393.761	69.985	105.199	28.306	108.978	31.024	38.669	11.600
Ene	28.367	4.919	7.411	1.919	8.154	2.259	2.813	891
Feb	29.184	5.275	7.537	2.057	8.437	2.145	2.838	895
Mar	34.905	6.214	9.109	2.601	10.204	2.449	3.340	988

Ramales								
Período	Total	Mitre	Sarmiento	Gral. Urquiza	Gral. Roca	Gral. San Martín	Belgrano Norte	Belgrano Sur
Abr	31.785	5.388	8.501	2.352	9.331	2.276	3.092	844
May	33.115	5.700	8.836	2.407	9.469	2.574	3.207	922
Jun	30.633	5.758	8.875	2.423	7.395	2.052	3.205	925
Jul	31.903	5.673	8.898	2.397	7.800	2.849	3.280	1.006
Ago	33.431	5.824	9.073	2.398	9.098	2.813	3.262	963
Sep	35.181	6.318	9.197	2.524	9.756	2.960	3.379	1.047
Oct	35.395	6.500	9.500	2.452	9.671	2.835	3.404	1.033
Nov	35.104	6.259	9.169	2.463	9.904	2.913	3.381	1.015
Dic	34.759	6.157	9.093	2.313	9.759	2.899	3.468	1.070
2005	412.876	71.437	109.275	27.704	117.058	34.913	40.553	11.936
Ene	28.778	5.050	7.559	1.952	8.043	2.279	2.953	942
Feb	29.549	5.287	7.804	1.882	8.331	2.373	2.943	929
Mar	34.925	6.161	9.207	2.390	9.994	2.729	3.415	1.029
Abr	35.842	6.202	9.478	2.435	10.371	2.895	3.452	1.009
May	35.868	6.206	9.432	2.435	10.239	3.035	3.500	1.021
Jun	34.313	5.892	9.198	2.344	9.865	2.919	3.139	956
Jul	34.469	5.912	9.129	2.329	9.688	3.037	3.386	988
Ago	34.592	5.987	9.227	2.368	9.812	2.912	3.330	956
Sep	36.137	6.187	9.729	2.466	10.240	2.984	3.536	995
Oct	36.005	6.137	9.663	2.344	10.090	3.138	3.598	1.035
Nov	36.121	6.251	9.252	2.430	10.281	3.252	3.638	1.017
Dic	36.277	6.165	9.597	2.329	10.104	3.360	3.663	1.059
2006	458.319	75.475	114.515	53.456	117.556	41.205	44.102	12.010
Ene	30.771	5.317	8.251	1.956	8.118	2.947	3.222	960
Feb	30.807	5.341	8.045	1.922	8.530	2.882	3.162	925
Mar	36.785	6.403	9.625	2.348	10.298	3.384	3.718	1.009
Abr	35.471	6.076	9.358	2.283	9.712	3.380	3.668	994
May	37.092	6.424	9.928	2.388	10.089	3.509	3.757	997
Jun	35.160	6.062	9.383	2.305	9.611	3.298	3.585	916
Jul	36.889	6.367	9.891	2.356	10.002	3.538	3.749	986
Ago	38.077	6.662	10.166	2.467	10.328	3.589	3.835	1.030
Sep	38.254	6.829	10.233	2.457	10.226	3.646	3.837	1.026
Oct	38.072	6.770	10.103	2.411	10.222	3.677	3.844	1.045
Nov	38.982	6.950	10.172	2.462	10.604	3.772	3.950	1.072
Dic	35.975	6.274	9.360	2.117	9.816	3.583	3.775	1.050
2007	425.356	75.792	116.436	25.984	102.776	47.118	46.163	10.649
Ene	33.048	5.776	8.724	1.929	8.826	3.343	3.425	1.025
Feb	31.577	5.631	8.213	1.882	8.414	3.208	3.314	915
Mar	36.726	6.648	9.307	2.340	9.746	3.779	3.913	993
Abr	33.884	6.076	8.974	2.125	8.637	3.664	3.603	805
May	35.606	6.555	9.794	2.294	8.325	3.955	3.856	827
Jun	34.463	6.193	9.712	2.196	7.854	3.915	3.774	819
Jul	34.659	6.249	9.908	2.192	7.691	3.994	3.826	799
Ago	36.233	6.438	10.394	2.258	8.047	4.146	4.101	849
Sep	36.906	6.444	10.469	2.258	8.247	4.246	4.275	869
Oct	37.067	6.775	10.574	2.260	8.211	4.168	4.080	899
Nov	38.324	6.807	10.516	2.281	9.308	4.329	4.065	907
Dic	36.863	6.200	9.851	1.969	9.470	4.371	3.931	942
2008	448.024	73.172	118.261	24.231	125.705	49.539	45.608	11.475
Ene	33.883	5.666	9.031	1.812	9.236	3.807	3.457	874
Feb	33.976	5.652	8.860	1.843	9.488	3.793	3.523	817
Mar	35.377	5.901	9.398	1.951	9.566	4.033	3.685	843
Abr	37.864	6.175	10.095	2.173	10.520	4.276	3.750	875
May	38.916	6.348	10.322	2.154	10.699	4.319	4.103	971
Jun	35.961	5.821	9.574	1.955	9.928	3.994	3.756	933
Jul	38.714	6.398	10.277	2.116	10.553	4.365	3.995	1.010
Ago	38.932	6.355	10.283	2.050	10.929	4.326	3.916	1.040
Sep	38.795	6.321	10.050	2.117	11.193	4.244	3.854	1.016
Oct	40.066	6.500	10.632	2.132	11.550	4.284	3.895	1.073

Ramales								
Período	Total	Mitre	Sarmiento	Gral. Urquiza	Gral. Roca	Gral. San Martín	Belgrano Norte	Belgrano Sur
Nov	37.994	6.106	9.887	1.986	11.088	4.048	3.878	1.001
Dic	37.546	5.929	9.852	1.942	10.955	4.050	3.796	1.022
2009	434.568	65.267	109.483	22.891	132.343	48.696	43.927	11.961
Ene	35.078	5.609	9.015	1.798	10.232	3.892	3.564	968
Feb	34.521	5.620	8.916	1.779	10.037	3.772	3.475	922
Mar	36.886	5.702	9.419	1.925	11.090	4.075	3.741	934
Abr	36.026	5.510	9.284	1.908	10.726	3.925	3.739	934
May	36.254	5.219	9.315	1.901	11.041	4.011	3.820	947
Jun	35.680	5.144	8.841	1.957	11.102	4.062	3.619	955
Jul	33.059	4.422	8.455	1.781	10.227	3.838	3.361	975
Ago	36.104	5.047	9.035	1.884	11.297	4.123	3.676	1.042
Sep	37.702	5.755	9.189	2.056	11.700	4.231	3.737	1.034
Oct	38.925	5.926	9.578	2.075	12.053	4.351	3.841	1.101
Nov	37.470	5.746	9.357	1.934	11.521	4.216	3.661	1.035
Dic	36.863	5.567	9.079	1.893	11.317	4.200	3.693	1.114
2010	422.880	60.514	101.051	23.238	131.982	50.177	43.042	12.876
Ene	31.247	4.626	7.807	1.571	9.412	3.650	3.178	1.003
Feb	31.240	4.642	7.661	1.626	9.598	3.623	3.145	945
Mar	38.119	5.565	9.289	2.062	11.885	4.401	3.779	1.138
Abr	36.981	5.379	8.784	2.015	11.734	4.278	3.730	1.061
May	34.286	5.023	7.038	1.953	11.431	4.195	3.617	1.029
Jun	35.649	5.048	8.416	2.041	11.284	4.191	3.644	1.025
Jul	35.105	4.379	8.906	1.965	11.066	4.198	3.571	1.020
Ago	37.208	5.226	8.958	2.041	11.833	4.347	3.728	1.075
Sep	38.047	5.372	9.123	2.130	12.227	4.341	3.761	1.093
Oct	35.744	5.052	8.451	1.852	11.436	4.234	3.603	1.116
Nov	34.858	5.179	8.379	2.013	10.113	4.363	3.654	1.157
Dic	34.396	5.023	8.239	1.969	9.963	4.356	3.632	1.214
2011								
Ene	26.055	3.979	6.607	1.356	6.779	3.635	2.687	1.012
Feb	24.667	3.828	5.816	1.418	6.534	3.482	2.624	965
Mar	28.041	4.180	7.492	1.552	6.963	3.961	2.815	1.078
Abr	28.407	4.130	7.402	1.547	7.415	4.141	2.668	1.104
May	29.448	4.302	7.517	1.752	7.595	4.350	2.771	1.161
Jun	29.201	4.206	7.966	1.650	7.413	4.123	2.738	1.105
Jul	28.022	4.183	7.897	1.247	6.771	4.097	2.683	1.144
Acumulado	193.841	28.808	50.697	10.522	49.470	27.789	18.986	7.569

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. ISSP.

Transporte. Cantidad de vehículos que transitaron en autopistas (en miles).
 Acceso e interior de la Ciudad de Buenos Aires. Enero 1999/julio 2011

Periodo	Total	Autopistas de acceso a la Ciudad ¹			Autopistas del interior de la Ciudad ²
		Subtotal	Autos	Colectivos y camiones livianos	
1999	309.657	225.629	207.527	18.102	84.028
Ene	24.142	17.848	16.355	1.493	6.294
Feb	22.672	16.525	15.213	1.312	6.147
Mar	26.374	19.031	17.471	1.560	7.343
Abr	24.711	17.869	16.403	1.466	6.842
May	25.811	18.733	17.183	1.550	7.079
Jun	24.715	17.882	16.404	1.478	6.833
Jul	25.532	18.549	17.067	1.482	6.983
Ago	26.093	18.977	17.489	1.488	7.116
Sep	25.768	18.613	17.095	1.518	7.155
Oct	27.398	20.101	18.536	1.565	7.297
Nov	27.074	19.758	18.211	1.547	7.316
Dic	29.367	21.744	20.101	1.643	7.623
2000	315.980	235.103	215.541	19.562	80.876
Ene	25.613	19.470	17.839	1.631	6.144
Feb	24.271	18.208	16.659	1.549	6.063
Mar	27.296	20.151	18.424	1.728	7.145
Abr	25.377	18.895	17.351	1.544	6.482
May	25.727	18.928	17.342	1.586	6.799
Jun	25.255	18.563	17.016	1.547	6.692
Jul	26.307	19.512	17.909	1.603	6.795
Ago	26.923	19.919	18.244	1.674	7.004
Sep	26.254	19.445	17.787	1.658	6.809
Oct	27.271	20.356	18.656	1.700	6.915
Nov	26.643	19.789	18.145	1.645	6.853
Dic	29.043	21.868	20.170	1.697	7.175
2001	299.803	225.165	206.657	18.508	74.638
Ene	25.286	19.252	17.661	1.590	6.034
Feb	23.662	17.917	16.452	1.465	5.745
Mar	26.564	19.785	18.150	1.635	6.778
Abr	25.661	19.349	17.799	1.550	6.312
May	25.742	19.207	17.594	1.613	6.535
Jun	24.778	18.491	16.955	1.536	6.287
Jul	25.108	18.821	17.275	1.546	6.287
Ago	25.356	18.917	17.359	1.558	6.440
Sep	23.961	17.998	16.501	1.497	5.963
Oct	24.577	18.328	16.769	1.559	6.249
Nov	24.845	18.577	17.014	1.564	6.268
Dic	24.264	18.523	17.127	1.396	5.741
2002	265.854	199.912	183.900	16.011	65.942
Ene	20.898	16.095	14.810	1.285	4.803
Feb	19.785	15.182	14.001	1.181	4.603
Mar	21.841	16.589	15.283	1.306	5.252
Abr	21.665	16.276	14.977	1.299	5.389
May	22.190	16.581	15.239	1.342	5.609
Jun	20.801	15.625	14.383	1.242	5.176
Jul	22.381	16.701	15.354	1.347	5.680
Ago	22.591	16.853	15.486	1.367	5.738
Sep	21.819	16.267	14.926	1.340	5.552
Oct	23.397	17.423	15.978	1.446	5.974
Nov	23.440	17.458	16.048	1.410	5.982
Dic	25.046	18.862	17.416	1.447	6.184
2003	294.850	220.665	202.302	18.363	74.185
Ene	22.284	16.987	15.560	1.428	5.297
Feb	19.661	15.672	14.378	1.294	3.989

Periodo	Total	Autopistas de acceso a la Ciudad ¹			Autopistas del interior de la Ciudad ²
		Subtotal	Autos	Colectivos y camiones livianos	
Mar	24.343	18.360	16.904	1.456	5.983
Abr	23.786	17.604	16.137	1.467	6.182
May	24.306	17.912	16.405	1.506	6.394
Jun	23.394	17.451	15.998	1.453	5.943
Jul	24.689	18.493	16.945	1.548	6.196
Ago	25.115	18.825	17.289	1.536	6.290
Sep	25.256	18.484	16.891	1.594	6.772
Oct	27.393	20.179	18.450	1.729	7.214
Nov	26.404	19.466	17.825	1.641	6.938
Dic	28.221	21.234	19.522	1.712	6.987
2004	333.392	245.273	224.749	20.523	88.120
Ene	25.125	18.634	17.033	1.601	6.491
Feb	24.656	18.407	16.880	1.527	6.249
Mar	28.253	20.738	18.983	1.755	7.515
Abr	26.511	19.537	17.912	1.625	6.144
May	26.722	19.638	17.998	1.640	7.084
Jun	26.533	19.374	17.722	1.652	7.159
Jul	27.882	20.511	18.804	1.707	7.371
Ago	27.828	20.400	18.704	1.696	7.427
Sep	28.414	20.797	19.024	1.773	7.617
Oct	29.770	21.965	20.153	1.812	7.805
Nov	29.571	21.573	19.732	1.841	7.998
Dic	32.129	23.700	21.805	1.895	8.429
2005	366.346	269.893	247.523	22.370	96.453
Ene	27.182	20.360	18.642	1.718	6.822
Feb	26.326	19.500	17.882	1.619	6.826
Mar	30.358	22.333	20.495	1.838	8.025
Abr	29.702	21.775	19.980	1.795	7.927
May	30.217	22.159	20.326	1.833	8.058
Jun	29.082	21.222	19.449	1.773	7.860
Jul	30.511	22.386	20.556	1.830	8.125
Ago	31.262	22.831	20.926	1.905	8.431
Sep	31.247	22.832	20.891	1.941	8.415
Oct	32.929	24.360	22.373	1.987	8.569
Nov	32.808	24.292	22.235	2.057	8.516
Dic	34.720	25.841	23.768	2.073	8.879
2006	396.907	293.073	268.552	24.520	103.834
Ene	29.671	22.238	20.320	1.918	7.433
Feb	28.607	21.354	19.560	1.794	7.253
Mar	33.393	24.769	22.642	2.127	8.624
Abr	31.881	23.674	21.772	1.902	8.207
May	32.881	24.209	22.173	2.036	8.672
Jun	30.699	22.454	20.508	1.946	8.245
Jul	32.941	24.241	22.229	2.012	8.700
Ago	34.098	24.997	22.891	2.107	9.101
Sep	34.339	25.291	23.161	2.130	9.048
Oct	35.517	26.153	24.003	2.150	9.364
Nov	35.766	26.111	23.881	2.229	9.655
Dic	37.115	27.583	25.413	2.170	9.532
2007	425.295	315.323	289.463	25.860	109.972
Ene	33.024	24.674	22.598	2.076	8.350
Feb	30.801	22.816	20.954	1.862	7.985
Mar	34.198	24.819	22.752	2.068	9.378
Abr	33.513	24.919	22.922	1.997	8.594
May	35.575	26.331	24.164	2.167	9.245

Periodo	Total	Autopistas de acceso a la Ciudad ¹			Autopistas del interior de la Ciudad ²
		Subtotal	Autos	Colectivos y camiones livianos	
Jun	34.491	25.531	23.434	2.097	8.961
Jul	35.439	26.288	24.127	2.161	9.151
Ago	36.466	26.981	24.740	2.241	9.486
Sep	35.971	26.724	24.545	2.179	9.248
Oct	38.029	28.210	25.855	2.355	9.820
Nov	38.412	28.480	26.087	2.393	9.932
Dic	39.375	29.551	27.287	2.265	9.824
2008	453.943	339.572	311.838	27.735	114.370
Ene	35.434	26.567	24.415	2.152	8.867
Feb	34.867	26.050	23.923	2.128	8.817
Mar	37.055	27.792	25.623	2.169	9.264
Abr	37.422	27.666	25.377	2.289	9.756
May	38.603	28.668	26.300	2.368	9.935
Jun	36.030	26.770	24.603	2.168	9.260
Jul	38.627	28.630	26.266	2.364	9.997
Ago	38.925	28.985	26.568	2.418	9.940
Sep	38.413	28.482	26.079	2.404	9.930
Oct	39.394	29.874	27.390	2.485	9.520
Nov	38.658	29.284	26.894	2.390	9.374
Dic	40.514	30.804	28.402	2.402	9.710
2009	444.124	330.580	302.786	27.794	113.544
Ene	34.233	26.171	23.971	2.201	8.062
Feb	32.509	24.507	22.409	2.098	8.002
Mar	36.228	26.923	24.659	2.264	9.305
Abr	35.893	26.822	24.572	2.250	9.071
May	36.974	27.749	25.493	2.256	9.225
Jun	35.150	25.962	23.759	2.204	9.188

Periodo	Total	Autopistas de acceso a la Ciudad ¹			Autopistas del interior de la Ciudad ²
		Subtotal	Autos	Colectivos y camiones livianos	
Jul	35.698	26.717	24.444	2.272	8.981
Ago	38.362	28.554	26.225	2.328	9.808
Sep	37.827	28.013	25.613	2.400	9.814
Oct	40.157	29.882	27.375	2.508	10.274
Nov	39.871	28.858	26.376	2.482	11.013
Dic	41.224	30.422	27.891	2.531	10.802
2010	455.515	341.528	311.612	29.916	113.988
Ene	34.571	26.017	23.693	2.324	8.554
Feb	33.528	25.282	23.042	2.240	8.247
Mar	39.820	29.829	27.144	2.686	9.991
Abr	38.151	28.676	26.091	2.585	9.475
May	37.456	28.066	25.729	2.337	9.390
Jun	35.761	26.432	24.120	2.312	9.329
Jul	38.495	28.919	26.391	2.528	9.576
Ago	39.700	29.806	27.213	2.593	9.894
Sep	39.355	29.471	26.756	2.714	9.884
Oct	38.953	29.345	26.868	2.477	9.608
Nov	38.307	28.345	25.891	2.454	9.962
Dic	41.417	31.341	28.674	2.667	10.076
2011					
Ene	37.471	28.711	26.272	2.439	8.760
Feb	35.286	26.723	24.442	2.282	8.563
Mar	39.403	29.892	27.381	2.512	9.511
Abr	38.453	29.009	26.530	2.479	9.444
May	40.286	30.204	27.604	2.600	10.082
Jun	37.948	28.345	25.792	2.553	9.603
Jul	40.418	30.469	27.878	2.592	9.949
Acumulado	269.266	203.353	185.897	17.456	65.913

1- Se incluyen la autopista Buenos Aires-La Plata y los accesos Norte, Oeste y Ricchieri, quedando excluida la autopista Ezeiza-Cañuelas.
 2- Se trata del flujo vehicular pasante por los puentes de peaje ubicados en la Ciudad de Buenos Aires, de la autopistas AUSA y Covimert.
 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. ISSP.

Transporte. Cantidad de boletos vendidos por líneas de colectivos (en miles).
 Acceso e interior de la Ciudad de Buenos Aires. Enero 1999/julio 2011

Período	Total	Líneas de transporte de colectivos		
		D.F. ¹	Grupo 1 ²	Grupo 2 ³
1999	1.386.485	326.793	1.029.389	30.303
Ene	95.937	22.056	71.507	2.374
Feb	94.056	22.033	69.782	2.241
Mar	124.318	29.350	92.326	2.642
Abr	119.949	28.320	89.043	2.586
May	121.323	28.636	90.104	2.583
Jun	117.222	27.796	86.896	2.530
Jul	113.914	27.063	84.387	2.464
Ago	119.332	28.370	88.432	2.530
Sep	122.002	29.069	90.345	2.588
Oct	122.191	28.650	90.916	2.625
Nov	121.822	29.063	90.143	2.616
Dic	114.419	26.387	85.508	2.524
2000	1.320.226	285.995	1.004.586	29.645
Ene	93.241	19.858	71.116	2.267
Feb	95.530	20.735	72.542	2.253
Mar	122.930	26.577	93.504	2.849
Abr	112.916	24.443	85.953	2.520
May	112.599	24.486	85.650	2.463
Jun	110.301	23.929	83.993	2.379
Jul	109.701	23.603	83.604	2.494
Ago	117.778	25.393	89.796	2.589
Sep	114.178	24.857	86.850	2.471
Oct	115.866	25.235	88.019	2.612
Nov	109.126	23.872	82.870	2.384
Dic	106.060	23.007	80.689	2.364
2001	1.197.499	262.931	908.462	26.106
Ene	89.173	19.334	67.490	2.349
Feb	86.780	19.264	65.276	2.240
Mar	106.530	23.598	80.519	2.413
Abr	106.129	23.497	80.272	2.360
May	109.924	24.207	83.331	2.386
Jun	101.200	22.253	76.782	2.165
Jul	97.921	21.438	74.211	2.272
Ago	105.051	23.251	79.259	2.541
Sep	101.283	22.060	77.271	1.952
Oct	105.165	23.306	80.067	1.792
Nov	102.451	22.604	77.891	1.956
Dic	85.892	18.119	66.093	1.680
2002	1.121.662	248.258	851.313	22.091
Ene	74.984	16.545	56.983	1.455
Feb	72.224	16.158	54.603	1.463
Mar	87.930	19.572	66.731	1.627
Abr	95.481	21.155	72.519	1.807
May	96.227	21.570	72.788	1.869
Jun	90.674	19.880	68.950	1.844
Jul	96.205	21.230	72.957	2.019
Ago	100.906	22.308	76.558	2.040
Sep	101.196	22.284	76.829	2.083
Oct	106.202	23.586	80.736	1.880
Nov	102.476	22.673	77.835	1.967
Dic	97.157	21.296	73.824	2.037
2003	1.288.682	289.622	967.695	31.365
Ene	81.400	18.306	61.222	1.871
Feb	80.459	18.316	60.242	1.901
Mar	104.525	23.383	78.840	2.303

Período	Total	Líneas de transporte de colectivos		
		D.F. ¹	Grupo 1 ²	Grupo 2 ³
Abr	109.212	24.724	82.174	2.314
May	112.039	25.174	84.280	2.584
Jun	108.395	24.439	81.339	2.617
Jul	111.993	24.998	84.085	2.911
Ago	113.540	25.390	85.203	2.948
Sep	118.203	26.824	88.465	2.914
Oct	122.172	27.389	91.547	3.236
Nov	115.347	26.032	86.382	2.934
Dic	111.397	24.647	83.916	2.833
2004	1.426.705	314.009	1.073.441	39.255
Ene	91.669	19.348	69.939	2.382
Feb	95.757	20.496	72.676	2.585
Mar	122.915	26.563	93.246	3.106
Abr	117.170	25.523	88.462	3.185
May	121.100	26.945	90.889	3.266
Jun	122.309	27.129	91.818	3.362
Jul	120.470	26.432	90.574	3.464
Ago	124.988	27.772	93.716	3.500
Sep	129.592	28.547	97.472	3.573
Oct	129.234	28.584	97.020	3.630
Nov	130.288	29.031	97.640	3.617
Dic	121.213	27.639	89.989	3.585
2005	1.552.114	340.556	1.168.354	43.204
Ene	99.784	21.635	75.124	3.025
Feb	104.102	23.081	77.911	3.110
Mar	128.897	28.695	96.492	3.710
Abr	134.593	30.063	100.719	3.811
May	135.428	30.143	101.389	3.896
Jun	131.084	29.075	98.334	3.675
Jul	128.062	27.880	96.476	3.706
Ago	138.236	30.221	104.380	3.635
Sep	138.411	30.250	104.604	3.557
Oct	138.523	29.948	104.932	3.643
Nov	139.787	30.479	105.642	3.666
Dic	135.207	29.086	102.351	3.770
2006	1.625.996	359.741	1.220.334	45.921
Ene	108.301	23.297	81.686	3.318
Feb	108.517	24.092	81.143	3.282
Mar	142.417	31.418	107.173	3.826
Abr	139.705	30.782	105.218	3.705
May	144.348	31.897	108.582	3.869
Jun	137.340	30.953	102.502	3.885
Jul	139.712	30.642	105.004	4.066
Ago	144.684	31.603	108.909	4.172
Sep	144.374	31.620	108.728	4.026
Oct	145.578	32.309	109.232	4.037
Nov	138.014	32.415	101.626	3.973
Dic	133.006	28.713	100.531	3.762
2007	1.723.244	365.177	1.308.609	49.458
Ene	115.227	24.432	87.267	3.528
Feb	112.425	24.339	84.627	3.459
Mar	147.272	31.997	111.142	4.133
Abr	137.605	30.162	103.571	3.872
May	147.716	32.369	111.243	4.104
Jun	143.155	30.981	108.072	4.102
Jul	139.707	29.280	106.237	4.190

Período	Total	Líneas de transporte de colectivos		
		D.F. ¹	Grupo 1 ²	Grupo 2 ³
Ago	152.203	32.460	115.364	4.379
Sep	160.128	32.480	123.223	4.425
Oct	160.075	33.228	122.531	4.316
Nov	160.216	33.864	121.727	4.625
Dic	147.515	29.585	113.605	4.325
2008	1.657.521	353.333	1.249.889	54.299
Ene	134.355	26.731	103.432	4.192
Feb	115.212	23.284	88.267	3.661
Mar	134.941	28.857	101.930	4.154
Abr	145.531	32.063	109.033	4.435
May	146.595	31.682	110.204	4.709
Jun	135.996	29.949	101.372	4.675
Jul	139.837	30.742	104.586	4.509
Ago	136.368	29.614	101.948	4.806
Sep	142.129	30.587	106.551	4.991
Oct	144.143	30.912	108.984	4.247
Nov	142.501	29.920	107.577	5.004
Dic	139.913	28.992	106.005	4.916
2009	1.597.625	329.227	1.210.643	57.754
Ene	136.067	28.063	103.234	4.770
Feb	124.303	22.327	97.516	4.460
Mar	140.569	28.624	106.910	5.035
Abr	136.978	28.367	103.451	5.160
May	133.714	28.044	100.831	4.839
Jun	130.449	27.455	98.274	4.720
Jul	114.616	23.874	86.390	4.352
Ago	132.748	27.695	100.212	4.841

Período	Total	Líneas de transporte de colectivos		
		D.F. ¹	Grupo 1 ²	Grupo 2 ³
Sep	137.984	28.999	104.141	4.844
Oct	141.017	29.443	106.616	4.958
Nov	137.981	28.950	104.154	4.877
Dic	131.198	27.386	98.914	4.898
2010	1.616.171	337.679	1.217.812	60.680
Ene	106.156	21.612	80.659	3.885
Feb	107.034	22.327	80.899	3.808
Mar	145.268	30.186	109.738	5.344
Abr	140.767	29.241	106.077	5.449
May	142.400	30.178	106.615	5.607
Jun	137.006	28.335	103.530	5.141
Jul	131.110	27.572	98.472	5.066
Ago	141.092	28.957	106.727	5.408
Sep	141.317	30.519	105.559	5.239
Oct	139.000	29.627	104.219	5.154
Nov	142.028	30.428	106.264	5.336
Dic	142.993	28.697	109.053	5.243
2011				
Ene	116.756	23.612	88.163	4.981
Feb	108.894	22.255	82.170	4.469
Mar	152.586	31.868	114.731	5.987
Abr	134.108	28.714	99.952	5.442
May	144.301	30.834	107.512	5.955
Jun	145.772	30.626	109.310	5.836
Jul	141.194	30.319	105.276	5.599
Acumulado	943.611	198.228	707.114	38.269

1- Líneas de colectivos que cumplen la totalidad de su recorrido en la Ciudad de Buenos Aires.
 2- Líneas de colectivos que tienen una de sus cabeceras en la Ciudad de Buenos Aires y las restantes en alguna localidad del conurbano bonaerense
 3- Líneas de colectivos que realizan recorridos de media distancia partiendo de la Ciudad de Buenos Aires
 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. ISSP.

Superficie de espacios verdes por habitante (ha/mil habitantes) por comuna.

Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2009

Comuna	Superficie/habitante (ha/mil habitantes)			
	2006	2007	2008	2009
Total	0,60	0,60	0,61	0,61
1	2,44	2,45	2,45	2,46
2	0,26	0,26	0,27	0,27
3	0,04	0,04	0,04	0,04
4	0,36	0,36	0,43	0,43
5	0,01	0,01	0,02	0,02
6	0,15	0,15	0,15	0,15
7	0,18	0,18	0,19	0,19
8	2,22	2,24	2,19	2,17
9	0,64	0,65	0,65	0,66
10	0,12	0,13	0,13	0,13
11	0,31	0,31	0,32	0,32
12	0,83	0,83	0,83	0,83
13	0,49	0,49	0,48	0,48
14	0,84	0,84	0,82	0,83
15	0,15	0,15	0,16	0,16

Nota: proyección de población. DGEsyc Informe de Resultados N° 257.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes. La Dirección General de Espacios Verdes.

Espacios verdes por tipo de espacio verde.

Ciudad de Buenos Aires. Años 1995/2010

Año	Tipo de espacio verde						
	Total	Parque	Plaza	Plazoleta	Cantero	Jardín	Otro ¹
1995	582	25	162	265	108	22	.
1996	615	28	184	277	112	14	.
1997	614	28	184	277	112	13	.
1998	618	28	184	279	112	15	.
1999	618	28	184	279	112	15	.
2000	655	29	190	298	122	16	.
2001	655	29	190	298	122	16	.
2002	659	30	190	298	125	16	.
2003	916	41	214	366	266	29	.
2004	1.012	48	222	409	299	34	.
2005	1.066	51	224	438	310	34	9
2006	1.093	53	233	444	328	35	...
2007	1.096	53	234	445	328	36	...
2008	1.128	53	238	447	328	35	27
2009	1.131	54	238	448	328	35	28
2010 ^a	...	...	...	...	...	...	...

a- El nomenclador y la definición de los distintos tipos de espacios verdes se encuentran en proceso de revisión, actualización y corrección a cargo de la Dirección General de Espacios Verdes.
1- Se incorpora en 2005 e incluye patios, patios recreativos, polideportivos y otros espacios diversos mantenidos por la Dirección General de Espacios Verdes. Los datos correspondientes a 2006 y 2007 se encuentran en revisión.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes.

Superficie de espacios verdes (ha) por tipo de espacio verde y superficie por habitante (ha/mil habitantes) según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2009

Comuna	Tipo de espacio verde							Superficie/habitante (ha/mil habitantes)
	Total (ha)	Parque	Plaza	Plazoleta	Cantero	Jardín ¹	Otro ²	
Total	1.854,5	1.071,4	313,5	85,9	154,7	214,1	14,8	0,61
1	489,8	396,4 ^a	46,3	16,8	29,8	-	0,1	2,46
2	50,3	6,4	36,9	5,1	0,1	1,7	-	0,27
3	8,5	-	6,0	2,4	-	0,0	0,1	0,04
4	104,7	35,1	22,2	9,6	27,0	1,3	9,5	0,43
5	2,9	-	2,7	0,3	-	0,0	-	0,02
6	27,5	18,2	6,9	1,1	0,7	-	0,6	0,15
7	42,0	17,0	11,2	3,1	9,8	0,5	0,3	0,19
8	405,7	296,8 ^b	10,6	2,5	56,8	39,1	0,0	2,17
9	109,8	37,0	12,1	5,6	13,6	41,5	-	0,66
10	21,9	-	14,7	4,7	0,4	1,9	0,2	0,13
11	62,9	-	10,0	1,8	1,5	48,2	1,3	0,32
12	166,0	94,2	12,7	3,8	7,2	45,8	2,3	0,83
13	121,3	74,9	18,2	6,6	1,2	20,2	0,2	0,48
14	210,2	79,0	97,1	19,8	3,5	10,8	-	0,83
15	30,9	16,0	6,0	2,6	3,2	3,1	0,1	0,16

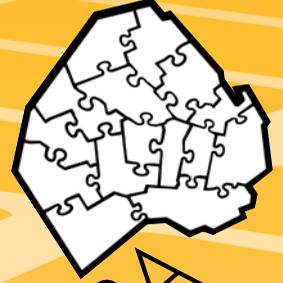
a- Incluye la Reserva Ecológica Costanera Sur (360 ha).
b- Incluye el Parque Roca (162 ha).
1- Incluye los jardines ubicados en la Av. General Paz (193,3 ha) que pertenecen a las Comunas 8, 9, 10, 11, 12 y 13.
2- Incluye patios, patios recreativos, polideportivos y otros espacios diversos mantenidos por la Dirección General de Espacios Verdes.
Nota: proyección de población. DGEsyc Informe de Resultados N° 257.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes.

Espacios verdes por tipo de espacio verde según comuna.

Ciudad de Buenos Aires. Año 2009

Comuna	Tipo de espacio verde						
	Total	Parque	Plaza	Plazoleta	Cantero	Jardín	Otro ¹
Total	1.131	54	238	448	328	35	28
1	167	9	36	61	57	1	3
2	50	1	24	19	3	3	-
3	22	-	6	13	-	2	1
4	130	7	20	53	42	3	5
5	12	-	3	8	-	1	-
6	19	2	5	8	2	-	2
7	56	2	10	26	12	3	3
8	90	5	11	23	49	1	1
9	114	4	14	41	49	6	-
10	50	-	14	26	6	3	1
11	64	-	6	25	27	3	3
12	127	5	19	42	58	1	2
13	76	8	28	30	2	3	5
14	91	9	33	38	7	3	1
15	63	2	9	35	14	2	1

1- Incluye patios, patios recreativos, polideportivos y otros espacios diversos mantenidos por la Dirección General de Espacios Verdes.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes.



TERCERA
PARTE



VIII.1. La Junta Comunal

Según la Ley de Comunas 1777/05:

TÍTULO III Gobierno Comunal Capítulo 1. Disposiciones Generales

Artículo 19. Integración. El gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado, integrado por siete (7) miembros, denominado Junta Comunal, respetándose en la confección de las listas de candidatos, lo establecido en el Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 20. Elección. Los miembros de la Junta Comunal son elegidos, en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, por los ciudadanos domiciliados en la Comuna. A tales fines, cada Comuna constituye un distrito único. Para la votación de las Juntas Comunales se habilitarán boletas u opciones separadas, en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones. La convocatoria a elecciones de integrantes de las Juntas Comunales es efectuada por el Jefe de Gobierno.

Artículo 21. Requisitos. Para ser miembro de la Junta Comunal se requiere: a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. En el último caso, debe tener, como mínimo, dos (2) años de ejercicio de la ciudadanía. b) Tener residencia habitual y permanente en la Comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos (2) años. c) Ser mayor de edad a la fecha de la elección; d) No encontrarse comprendido en alguna de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en los artículos 72 y 73 de Constitución de la Ciudad.

Artículo 22. Duración de los mandatos. Los miembros de la Junta Comunal duran cuatro (4) años en sus funciones. Si fueran reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro (4) años. La Junta Comunal se renueva en su totalidad cada cuatro (4) años.

Artículo 23. Vacancia. En caso de producirse alguna vacancia en la Junta Comunal por muerte, renuncia, destitución, revocatoria o incapacidad permanente de uno de sus miembros, lo sucede quien haya figurado como candidato de la lista de origen en el orden siguiente. El sucesor desempeña el cargo hasta finalizar el mandato que le hubiera correspondido al titular reemplazado.

Artículo 24. Destitución. Los integrantes de la Junta Comunal pueden ser destituidos por revocatoria de mandato o por juicio político realizado a través de los procedimientos previstos y fundados en las causales dispuestas en los artículos 67, 92 y siguientes de la Constitución de la Ciudad y la Ley 357.

Artículo 25. Remuneraciones. Los miembros de la Junta Comunal perciben por el desempeño de sus funciones una remuneración que, por todo concepto, es equivalente al sesenta por ciento (60%) del ingreso bruto total, remuneratorio correspondiente a los Diputados de la Ciudad. Corresponde al Presidente/a de la Junta Comunal, un adicional por ejercicio del cargo, equivalente al diez por ciento (10%) de la retribución establecida precedentemente para los miembros de la Junta Comunal. No pueden fijarse adicionales de ninguna naturaleza que excedan los topes establecidos.

El constituyente porteño sentó directrices constitucionales precisas sobre el sistema de gobierno que tendrán las futuras comunas. Para brindar un marco se puede brindar la siguiente definición: “La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo”.⁴⁰

Las crisis políticas que puedan producirse en el seno de la comuna pueden expresarse como un déficit de legitimidad tanto como una profunda ineficiencia administrativa.

En nuestro caso, la Constitución de la Ciudad establece que cada comuna “tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal” (cfr. art. 130). Las Juntas están pensadas como la primera y más



cercana articulación de la política general de la Ciudad con los vecinos. También se señala el número de miembros (siete) y el modo de elección de los mismos: “En forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único”. Además, la Constitución deja en claro que la Junta Comunal “es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna”.

VIII.2. Organización

Cada comuna tendrá su propia organización de acuerdo con las características barriales. Cada Junta Comunal dicta su reglamento interno con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La comu-

40- Xavier Arbés y Salvador Giner La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Editorial Siglo XXI, primera edición, 1993.

na organiza funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión. Cada comuna contará con un área de Participación Vecinal y otra de Control Comunal. Las otras áreas de gestión de la Junta Comunal son distribuidas entre sus miembros de acuerdo con lo que ésta disponga.

Las Juntas Comunales poseen un carácter colegiado, que también es un mandato constitucional y no una casual opción política que nos define. De la misma forma, el texto constitucional es claro con relación con los presidentes de las Juntas. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el presidente. El presidente es un *primus inter pares*, es decir un vocal con atribuciones específicas, que tiene la responsabilidad de presidir la junta y representarla pero no de gobernar la comuna.

En la administración pública, el concepto de innovación por lo general ha sido aplicado a los procesos de reforma del Estado. En su aplicación al ámbito público, Schweinheim define el concepto como “el proceso de implementación sostenible de nuevas políticas, productos institucionales, sistemas y tecnologías en el Estado, las empresas y la sociedad civil (...). Esto debe entenderse como el proceso de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir alguna novedad original”.

VIII.3. Atribuciones

Artículo 29. Atribuciones y obligaciones del presidente/a. Corresponde al presidente/a de la Junta Comunal:

Representar legalmente a la Comuna.

Dirimir con su voto las cuestiones en que hubiera empate en la votación de la Junta Comunal.

Convocar y presidir las reuniones de la Junta Comunal. Elaborar su orden del día.

Elevar para su aprobación por la Junta Comunal el programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual elaborados participativamente.

Firmar los actos administrativos que emanen de resoluciones de la Junta Comunal.

Expedir órdenes de pago.

Integrar el Consejo de Coordinación Intercomunal.

Convocar al Consejo Consultivo Comunal.

Rendir cuentas semestralmente ante el Consejo Consultivo Comunal de las actuaciones de la Junta Comunal.

En general, realizar todo acto que la Junta Comunal le encomiende.

Artículo 30. Acefalía. En caso de renuncia, fallecimiento, revocatoria, destitución o incapacidad permanente del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el segundo integrante de la lista que haya obtenido mayor número de votos en la Comuna.

Artículo 31. Ausencia temporaria. En caso de ausencia temporaria del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el miembro de la Junta Comunal que éste designe y por el término que dure la misma.

Artículo 32. Atribuciones de los miembros de la Junta Comunal. Son sus atribuciones:

Ejercer la titularidad de una o más áreas de gestión de la Comuna, en caso de disponerlo la Junta Comunal.

Elevar al presidente/a de la Junta Comunal el plan de acción y el cálculo de gastos del área o las áreas de gestión a su cargo.

Informar mensualmente a la Junta Comunal acerca del estado de ejecución del plan de acción correspondiente al área o las áreas a su cargo.

Participar en la decisión respecto del ejercicio de la totalidad de las competencias atribuidas a la Junta Comunal.

Refrendar las actas de reunión, juntamente con el presidente/a.

Sin perjuicio de sus atribuciones como miembros de la Junta Comunal, son obligaciones de los responsables de las áreas de participación vecinal y control comunal:

Área de Participación Vecinal:

Instrumentar las medidas que garanticen el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.

Promover y desarrollar mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna.

Área de Control Comunal:

Instrumentar la organización del cuerpo de inspectores.

Instrumentar la organización del comité de control de servicios con participación vecinal.

Aquí hay un concepto clave que consideramos necesario resaltar, que es el de la negociación. El término posee un carácter complejo en sí mismo, como una consecuencia necesaria de la interrelación de los elementos que componen su estructura.

En un proceso de negociación tenemos a distintos actores o partes que buscan una solución que satisfaga sus intereses en juego. El comunero debería saber que negociar es un acto integral de comportamiento, y en él conocer cuáles son sus habilidades, debilidades y fortalezas para que su equipo de trabajo pueda ayudarlo mejor. El negociar en equipo es la tendencia actual, pero ello aumenta la complejidad del proceso, ya que cada integrante deberá asumir distintos roles y deberían fijarse pausas de organización. Además, existe el elemento incertidumbre, que condimenta y participa en este proceso, ya que la información que las partes tienen es generalmente limitada. Lo que hay en juego son los intereses, los recursos, los valores con que cada parte enfrenta el proceso. Y lo que posiblemente sea una de las primeras batallas políticas del comunero: la interpretación de la normativa vigente en cuanto a las competencias y también la presupuestaria.

Decimos que el proceso negociador vincula a dos o más actores interdependientes que enfrentan divergencias y que, en vez de evadir el problema o llegar a una confrontación, se entregan a la búsqueda conjunta de un acuerdo, de solución, es decir que colaboran entre sí.

Otro término es el poder. La definición de Weber nos resulta más convincente en el sentido de que el poder sería la capacidad de un individuo de hacer que otra persona realice una determinada acción, que no habría accedido de no mediar la influencia del primero. La intención no es hacer un extenso desarrollo de teoría política en este manual, pero sí que el ciudadano y el comunero en particular, entiendan que posiblemente en esta primera etapa de nueva vida comunal de la Ciudad de Buenos Aires exista una enorme tensión entre la sociedad, el Poder Ejecutivo y las nuevas comunas. Y cómo maniobrar esa etapa de coyuntura será clave en el proceso de desarrollo de la vida comunal, porque es importante que se entienda que si la descentralización tiene un desarrollo exitoso lo que cambia es la vida de ciudadanos de carne y hueso.



XIX.1. Consejo de coordinación intercomunal

Consejo Consultivo Comunal

Según la Ley de Comunas 1777/05:

Título IV: Participación vecinal. Capítulo único. Consejo Consultivo Comunal

Artículo 33. Definición. Créase en el ámbito de cada Comuna, el Consejo Consultivo Comunal como organismo consultivo y honorario de participación popular, conforme lo establecido en el art. 131 de la Constitución de la Ciudad.

Artículo 34. Integración y participación. El Consejo Consultivo Comunal 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. No perciben remuneración ni compensación económica alguna por sus servicios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, las normas de funcionamiento interno de cada Consejo Consultivo Comunal deben garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la Comuna a participar en forma individual de las actividades del mismo. Asimismo, garantizan el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal a escala barrial.

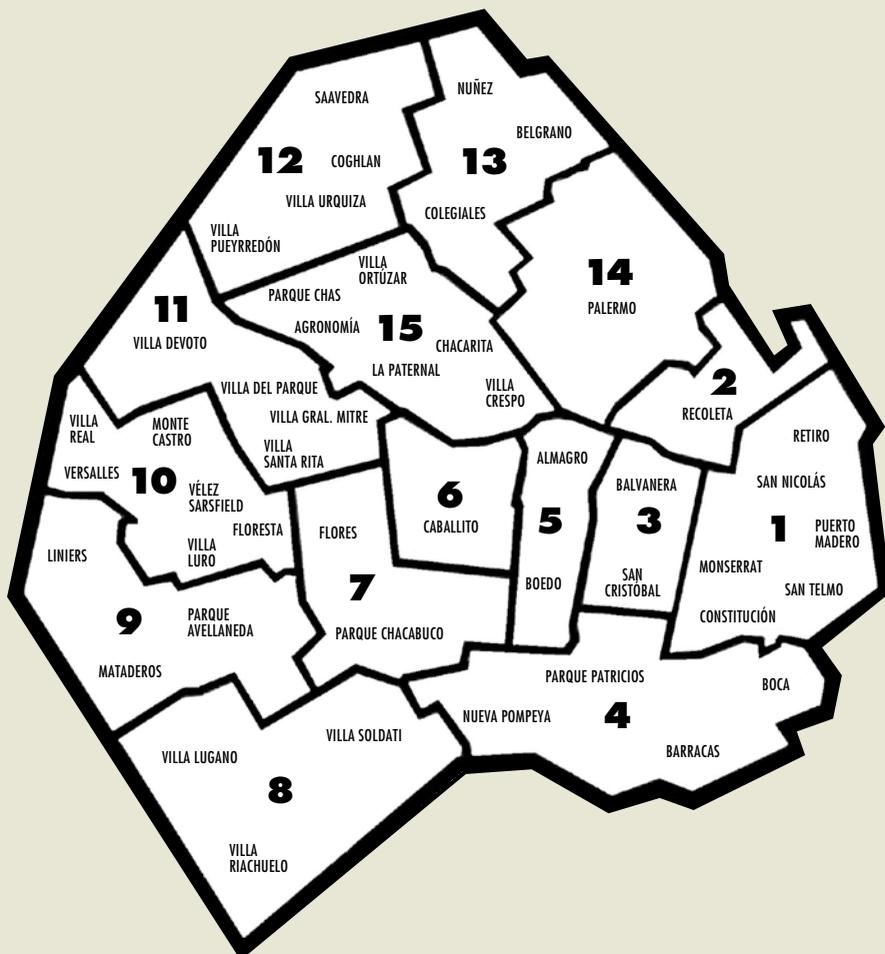
Artículo 35. Funciones. Son funciones del Consejo Consultivo Comunal:

Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna y definir prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos.

Efectuar el seguimiento, evaluar la gestión Comunal y supervisar el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna.

DESAFÍO BICENTENARIO

LA COMUNA: INSTITUCIÓN DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



Las Comunas se establecieron en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996) Tenían que ponerse en vigencia en el año 2001. El 1 de setiembre del año 2005 se sancionó la Ley Orgánica de Comunas (ley 1777). Un Proceso de Transición, ya iniciado las convertirá en realidad. Las Comunas se organizan como una Institución de Democracia Participativa.

Junta Comunal

Gobierno Representativo

Consejo Consultivo Comunal

Órgano de Participación Directa Ciudadana para la Propuesta y el Control

Esquema de poder de la comuna



Junta Comunal

La Junta Comunal, está compuesta por 7 miembros, elegidos en forma directa cada 4 años, por el régimen de representación proporcional, considerándose a cada comuna un distrito único.

Competencias Exclusivas

Son aquellas funciones que las Comunas tienen enteramente a su cargo, **sin intervención del Gobierno Central.**

La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.

Ejemplo: hoy el asfaltado de una calle lo realiza la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, de acuerdo a sus propias prioridades. en las comunas, ese asfaltado se presupuesta, licita, contrata y ejecuta desde la propia comuna, de acuerdo a las prioridades barriales.

La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes.

Ejemplo: La poda de arbolado urbano hoy es competencia de la Dirección de Espacios Verdes para toda la Capital Federal.

En el sistema de comunas, cada comuna tendrá su cuadrilla de espacios verdes que harán el desramado de acuerdo a las prioridades locales

La elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio.

Iniciativa legislativa y de decreto

La Junta Comunal tiene el atributo de presentar proyectos de Ley a la Legislatura y proyectos de Decretos al Jefe de Gobierno

Competencias concurrentes

7 MIEMBROS ELEGIDOS

CADA 4 AÑOS

Son aquellas funciones que las comunas tienen a su cargo en forma compartida con el gobierno central, es decir que se Repartirán las responsabilidades entre ambas partes.

La participación en la planificación, prestación y control de los servicios que brinda el Gobierno de la Ciudad.

Políticas especiales

Participa en la elaboración y planificación de políticas en las áreas:

salud, educación, medio ambiente; hábitat; cultura; deporte; seguridad; igualdad entre varones y mujeres; niños, niñas y adolescentes; juventud; personas mayores; personas con necesidades especiales; trabajo y seguridad social; consumidores y usuarios; comunicación; economía, finanzas y presupuesto; función pública; ciencia y tecnología; y turismo.

La fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y otras materias a convenir.

Cada comuna podrá contar con un equipo de inspectores para controlar las habilitaciones y condiciones de seguridad de, por ejemplo, los locales bailables.

Consejo Consultivo Comunal

Se conforma con todos los vecinos y organizaciones de la comuna que tengan voluntad de participar en los asuntos públicos de los barrios que la componen.

Consejo Consultivo Comunal

Elabora sus propias normas de funcionamiento, debiendo garantizar en ellas, la inclusión de todos los vecinos que deseen trabajar por la comuna, sea en forma individual, sea como miembros de organizaciones no gubernamentales, entidades vecinales, partidos políticos, redes u otras formas de organización.

Funciones del Consejo Consultivo Comunal

- Canalizar y organizar las demandas vecinales.
- Elaborar participativamente la propuesta del plan y presupuesto anual de la comuna.
- Asegurar que los vecinos estén informados sobre la gestión pública.
- Controlar que la gestión de la junta se ajuste al plan y presupuesto anual.

¿Cómo se elabora el presupuesto de la comuna?

- La elaboración participativa del anteproyecto de presupuesto de cada comuna se organiza a escala barrial a través del consejo consultivo comunal.
- La aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada comuna está a cargo de la Junta Comunal.
- Los anteproyectos de presupuesto de todas las comunas se incorporan al proyecto de presupuesto anual de la ciudad.
- La legislatura de la ciudad sanciona la ley de presupuesto anual de la ciudad que incluye los presupuestos de cada comuna.

¿Cómo se relacionan las comunas con el Poder Ejecutivo Central?

- Se crea un consejo de coordinación intercomunal.
- Será presidido por el jefe de gobierno o un funcionario con rango de ministro que éste designe, y todos los presidentes de las 15 juntas comunales.

Presentar ante la Junta Comunal iniciativas así como propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario.

Formular solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular.

Promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos.

Promover políticas de comunicación ciudadana, de acceso a la información y de participación vecinal.

Promover la utilización de los mecanismos de participación ciudadana entre los vecinos de la Comuna.

Controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna.

Elaborar las normas de su funcionamiento interno en consonancia con la presente ley.

Generar espacios abiertos de discusión, foros y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas y políticas públicas.

Asesorar a la Junta Comunal sobre las materias que son competencia de la Comuna.

Artículo 36. Funcionamiento. El Consejo Consultivo Comunal funciona descentralizadamente, debiendo rotar el lugar de reunión entre los distintos barrios que integren la respectiva Comuna. Podrá autoconvocarse de acuerdo con lo que establezcan las normas para su funcionamiento interno. Se reunirá al menos una vez al mes, en fecha, hora y lugar ampliamente difundidos en todo el territorio Comunal.

Artículo 37. Tratamiento obligatorio. Las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal.

Artículo 38. Mecanismos de participación ciudadana. Se aplican en el ámbito de la Comuna, las disposiciones de las leyes que regulan los mecanismos de audiencia pública, iniciativa popular, referéndum y consulta popular, derecho a la información y revocatoria de mandato, todo en cuanto sean aplicables.

La democracia participativa en la Comuna está representada por

el Consejo Consultivo Comunal, órgano de participación voluntaria y abierta, no partidario y no electivo, creado por la Ley Orgánica de Comunas 1777/05, integrado por vecinos y organizaciones barriales, y acompañado de procedimientos de participación para emprender un nuevo proceso de aprendizaje social.

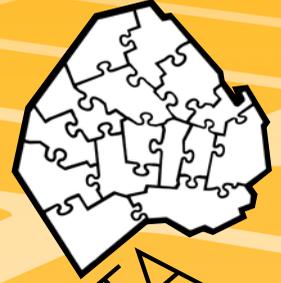
El Consejo Comunal define, en espacios abiertos de discusión y formas de participación directa, prioridades presupuestarias, propuestas de acción, programas y políticas públicas de interés de cada Comuna, así como controla el presupuesto y realiza el seguimiento de la gestión de la Junta Comunal.

La Constitución de la Ciudad prevé, al mismo tiempo, la obligación de las comunas de crear “un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión” (cfr. artículo 131). Creemos nuevamente oportuno reiterar, en relación con este organismo, nuestro parecer en el sentido de que, constitucionalmente, le está vedado ejercer a las comunas competencias legislativas propias de una legislatura ordinaria. Razón por la cual, entendemos, la naturaleza de este segundo cuerpo es puramente “asesora”, reforzada por la posibilidad de presentar y recibir propuestas y llevar a cabo un control de la gestión. Cabe destacar el mandato constitucional en favor del carácter honorario de los miembros de dicho organismo. El constituyente porteño también se explaya sobre la forma de integración, afirmando al respecto que está “integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización”. Por último, se contempla que una Ley regule su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales.

La democracia participativa en la Comuna está representada por el Consejo Consultivo Comunal, órgano de participación voluntaria y abierta, no partidario y no electivo, creado por la Ley Orgánica de Comunas 1777/05, integrado por vecinos y organizaciones barriales, y acompañado de procedimientos de participación para emprender un nuevo proceso de aprendizaje social.

La legislatura de la Ciudad, cuando reglamentó mediante la ley 1777 este órgano de participación vecinal, amplió y definió con mayor precisión las funciones que escuetamente le atribuyó el constituyente. Dispuso específicamente que el Consejo participa de la elaboración del programa

de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna, definiendo prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos; que efectúa el seguimiento, la evaluación de la gestión Comunal y supervisa el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna. Controla, además, dice la ley en su artículo 35, la ejecución del presupuesto de la comuna, formula solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular; y promueve, ordena y canaliza la realización y el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos, entre las funciones más relevantes. Respecto de su integración y participación, la ley 1777 incorporó expresamente a los partidos políticos, omitidos por el constituyente, y precisó que todas estas “formas organizativas” debían tener, para participar del Consejo Consultivo Comunal, intereses o actuación en el ámbito territorial de la comuna.



CUARTA
PARTE



X.1. ¿Qué es y para qué sirve?

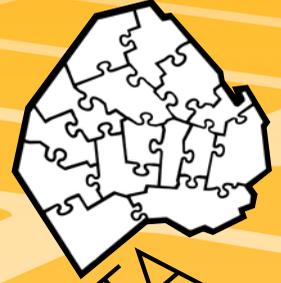
El sistema de presupuesto participativo consiste en un conjunto de actividades a través de las cuales se van definiendo paulatinamente las demandas sectoriales, las prioridades de la comunidad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversión de la Ciudad mediante la participación de la gente.

Para que la población haga un diagnóstico de sus necesidades, las cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones resulta de vital importancia, por un lado, que existan mecanismos que garanticen un flujo de información constante entre el gobierno y la sociedad y, por el otro, que se pongan sobre la mesa de discusión cuestiones tales como el urbanismo, el transporte público, la salud, la educación y la cultura.

En este sentido, el presupuesto participativo importa romper con la concepción tradicional del presupuesto que lo define como algo meramente técnico que sólo puede ser abordado por profesionales, para pasar a considerarlo como algo esencialmente político en el que todos y cada uno de nosotros estamos involucrados.

Las experiencias comparadas nos muestran cómo su aplicación ha permitido superar gran parte de los problemas que traen aparejados la concentración de poder, el despilfarro de recursos y la corrupción.

El presupuesto participativo ha permitido reducir las prácticas clientelistas, ha estimulado la participación ciudadana, ha favorecido una más justa distribución del ingreso y se ha traducido en una mejor calidad de la representación.



QUINTA
PARTE



XI.1. El diseño organizativo

La estructura organizativa es la descripción formal de una organización. Establece la distribución de los puestos de trabajo y permite definir la forma en la que se reparten las responsabilidades, las jerarquías y las relaciones, por lo que resulta de fundamental importancia para el logro eficaz de los objetivos de la misma. Lo habitual es que se cuente con estructuras locales tradicionales, adaptadas a los procesos y las normas, en vez de apuntar a los objetivos estratégicos, con lo cual se produce una disminución de la eficiencia.

XI.2. El ciudadano es el centro

Los esfuerzos en la modernización para ofrecer al ciudadano mejores servicios ha provocado en numerosas organizaciones la creación de novedosas estructuras que revolucionan al concepto tradicional de municipio. Lo que se debe perseguir es la centralidad en la atención del ciudadano, y esto implica adaptar las estructuras de organización para conseguir una flexibilidad necesaria de atención a sus demandas. Cualquiera sea el modelo organizativo a implantar, debe ser el resultado de una reflexión estratégica previa.

XI.3. La distribución eficiente

El modelo que se lleve adelante, puede alcanzar todo su potencial añadiendo una correcta gestión de las competencias. Por competencias, aquí entendemos al conjunto de capacidades o saberes y habilidades para lograr los objetivos propuestos.

Mediante las mismas, la gestión de los recursos humanos alcanza un enfoque estratégico orientado hacia los resultados, ya que facilita la conducta laboral del empleado a los objetivos de la organización. Esto implica un compromiso con la calidad, permite mejorar la gestión de los recursos humanos, la formación y motivación de los empleados.

Hay algunas variables que dificultan la toma de decisiones que tienen que ver con situaciones como, por ejemplo, que la distribución de cargas de trabajo por lo general no es homogénea entre el personal de la unidad organizativa.

Es necesario realizar estudios de análisis de cargas de trabajo que tiendan a mostrar datos sobre la situación real de la unidad que se trate. Para ello, es necesario identificar correctamente las tareas que cada empleado realiza, cuantificando el tiempo real para su realización y comprobando la frecuencia con que repite esa tarea.

XI.4. Comunicación y formación

Cualquier acción emprendida en un contexto de mejorar la calidad de los servicios debe ser ampliamente difundida en el conjunto de la organización. Los beneficios son múltiples, tales como que el éxito de la mayoría de los proyectos depende de la implicación de toda la organización. También puede resultar una motivación para que el resto de las áreas inicie otros proyectos de calidad.

XI.5. Las nuevas tecnologías

El desarrollo tecnológico experimentado en los últimos años, ofrece herramientas a las administraciones públicas que permiten saltos cualitativos en los sistemas y procesos de comunicación interna, así como grandes avances en la administración *online*. El valor de esta incorporación de tecnología es un factor clave en la necesaria modernización administrativa. El éxito en la informatización de la gestión exige la dedicación de enormes esfuerzos en el ámbito de la mejora organizativa, especialmente en la incorporación de resultados a los sistemas informáticos disponibles.

XII.1. Comuna 1

Casi desde sus primeros años fue centro político del asentamiento español del Virreinato del Río de la Plata y finalmente de nuestra República Argentina y espacio en el que se sucedieron acontecimientos históricos que están ligados profundamente con la nacionalidad. La primera comuna está integrada por los barrios de Retiro, San Nicolás, Monserrat, San Telmo, Constitución y Puerto Madero. Los límites están determinados por la traza de las calles Montevideo y Uruguay; las avenidas Córdoba, Callao, Entre Ríos, Caseros, calle Defensa, avenidas Martín García, Paseo Colón y Brasil, calle Elvira Rawson de Dellepiane, Costanera Sur; calle Cecilia Grierson, avenidas Eduardo Madero, San Martín, Corbeta Uruguay, Antepuerto, calle sin denominación y su prolongación virtual hasta Montevideo. Limita con la comuna 2 al norte, con la 4 al sur, hacia el oeste con la 3.



Características

Se concentra gran parte de la actividad laboral de la ciudad, especialmente la relacionada con bancos, grandes casas de importación y exportación y actividad gastronómica y hotelera, motivada por el intenso desarrollo turístico. Destacado como principal centro turístico por la Plaza de Mayo, el Cabildo, Tribunales, la Catedral Metropolitana, las dos peatonales Florida y Lavalle, la Manzana de las Luces, el único casino de la ciudad (flotante), el Obelisco, anticuarios, tanguerías y ferias artesanales.

Montserrat

Fue el primer barrio porteño y su nombre le fue dado en homenaje a Nuestra Señora de Montserrat, muy venerada en Cataluña, donde se conserva la réplica de la imagen original que fue escondida cerca de Barcelona, entre las montañas, para protegerla de los musulmanes. Cuenta con 187 manzanas.

Puerto Madero

Puerto Madero es un barrio con un enorme potencial turístico. Desde su nacimiento, Puerto Madero apuntó hacia el futuro, y tiene como objetivo integrar la ciudad y el río. Las calles del barrio tienen desde 1995 nombres de destacadas personalidades femeninas en diversas disciplinas. Cuenta con 100 manzanas.

San Nicolás

Debe su nombre a la Iglesia de San Nicolás, que se fundó en 1773 en las actuales calles Carlos Pellegrini y Corrientes, donde se izó por primera vez en Buenos Aires la bandera argentina. Al ensancharse la calle Corrientes esta histórica iglesia desapareció. Cuenta con 201 manzanas.

Retiro

Es un barrio pequeño en superficie, comparado con otros de la Ciudad de Buenos Aires, pero uno de los que ofrece mayores diferencias de personalidad entre grupos de manzanas y calles. A Retiro llegan o parten miles y miles de personas por día, ya que es la cabecera de tres estaciones de Ferrocarril, de la Estación Terminal de Ómnibus y de numerosas líneas de colectivos.

San Telmo

El barrio de San Telmo es considerado la cuna del arrabal, rincón de payadores, de innumerables casa de antigüedades y del mismo tango argentino. Es un barrio donde su historia, la tragedia, el humor y la nostalgia se encuentran a cada paso.

Constitución

Es un barrio diariamente recorrido por cientos de miles de personas. Su edificación es antigua, mezclada con departamentos más modernos. En este lugar, todo pasa alrededor de las estación del ferrocarril.

Plazas y calles emblemáticas de la comuna

Es la comuna de la Plaza de Mayo, la Plaza del Congreso, rodeada por Rivadavia, Entre Ríos, Hipólito Yrigoyen y Sáenz Peña. Aloja al monumento “A los dos Congresos” y una obra maestra del famoso escultor francés Auguste Rodin, *El Pensador*. En la plazoleta de Leandro N. Alem y Rivadavia se encuentra el monumento a Juan de Garay, fundador de la Ciudad de la Santísima Trinidad y Puerto de Nuestra Señora de los Buenos Aires. La Plaza Constitución, la Plaza Dorrego y el Parque Lezama también forman parte de esta comuna. Muchas son las calles y avenidas importantes que conforman esta comuna. Una de las más pintorescas es Florida, que se cruza con la avenida Corrientes, reconocida por sus teatros y locales gastronómicos, interesantes y bien nutridas librerías y escenario de actividades culturales de todo tipo. La avenida Leandro N. Alem se engalana con una recova singular, que extiende además sus arcos hacia los tramos en que cambia su nombre por Paseo Colón al sur y del Libertador al norte. La Avenida de Mayo, la más característica y emblemática de la ciudad, une la Casa de Gobierno con el Congreso Nacional. Por señalar sólo algunos sitios, en ella encontramos el Palacio Barolo, que junto a otros edificios muestran la Argentina europeizante de fines del siglo XIX, y el Café Tortoni, uno de los más antiguos de la urbe porteña, además del renovado Teatro Avenida. La calle Defensa, desde la avenida San Juan hasta la Plaza de Mayo, es el eje de una recorrida por el Buenos Aires del pasado, en la que se pueden visitar los negocios de numerosos anticuarios.

XII.2. Comuna 2

Historia

En el reparto de tierras que Garay hizo en 1609, esta zona le correspondió al capitán Ortiz de Zárate. Allí se edificó la Iglesia del Pilar, colocada bajo la advocación de Nuestra Señora del Pilar de Zaragoza y San Pedro de Alcántara, inaugurada en 1732. Los padres recoletos, integrantes de la Orden Franciscana Menor, continuaron a



su cargo hasta su desalojo, en 1822, y en 1942 fue declarada Monumento Histórico Nacional. Contiene 82 monumentos con valor de sepulcro histórico nacional.

Sólo el barrio de Recoleta compone esta comuna, limitado por las calles Montevideo y Uruguay; la avenida Córdoba, Mario Bravo, avenidas Coronel Díaz y Las Heras, calle Tagle, vías del Ferrocarril Mitre, calle Salguero y la traza de la autopista costera hasta la prolongación virtual de Montevideo. Limita al noreste con la comuna 14, al sur con la 1, 3 y parte de la 5. Su población total es de 157.932 habitantes, según el censo de 2010, conformada por 68.042 hombres y 89.890 mujeres.

Plazas, ferias y calles

Encontramos en esta zona bellísimos parques para disfrutar de salidas al aire libre. Los fines de semana Plaza Francia se viste con ferias artesanales. Entre estas grandes extensiones verdes se destacan el Parque Thays, las plazas San Martín de Tours, Intendente Alvear, Mitre –frente al Canal 7–, Rubén Darío, República Oriental del Uruguay y Naciones Unidas.

Las avenidas Santa Fe, tradicional y elegante, Callao, Quintana y Alvear son las más reconocidas de esta comuna, que junto con los alrededores del Cementerio de la Recoleta forman un enclave de la cultura argentina. Las calles Junín, Roberto M. Ortiz y Vicente López conforman un circuito de recreación y comida considerado por la alta calidad de sus propuestas.

XII.3. Comuna 3

La comuna está integrada por los barrios de Balvanera y San Cristóbal, y componen sus límites: Córdoba, Gallo, Díaz Vélez, Sánchez de Bustamante, Sánchez de Loria, Juan de Garay, Entre Ríos y su continuación Callao hasta el encuentro con Córdoba. Limita con la comuna 2 al norte, hacia el sur con la 4, al este con la 1 y al oeste con la 5. Tiene un total de 187.537 habitantes, de los cuales 85.601



son hombres y 101.936 mujeres. En ella se encuentra la Plaza Miserere, punto de llegada y partida de una importante corriente de pasajeros que vienen a sus trabajos desde el Gran Buenos Aires.

Historia

Balvanera

El nombre del barrio aparece relacionado con el oratorio dedicado a Nuestra Señora de Balvanera, establecido por el virrey Antonio Olaguer y Feliú, con la colaboración del fraile Juan Rodríguez, que se erige en parroquia el 1º de abril de 1833. Es un barrio pujante, activo, de gran densidad de habitantes, con mucho tránsito vehicular. Es el barrio de los comercios, de los medios de transportes, que empiezan o terminan su recorrido en la Plaza Miserere, el barrio de los mayoristas y de las ocasiones, el del gentío, que en las horas pico parece un hormiguero.

San Cristóbal

En tanto, San Cristóbal a fines del siglo XIX todavía era zona de grandes chacras y quintas que ocupaban enormes superficies, dedicadas al cultivo de verduras para el consumo de la ciudad que crecía. Conventillos y cines populares, como el Select San Juan, dieron a San Cristóbal un toque muy especial que lo caracterizó durante años como una de las cunas del tango y el arrabal.

XII.4. Comuna 4

Límites y población

Son sus límites las avenidas Brasil, Paseo Colón y Martín García, la calle Defensa, las avenidas Caseros, Entre Ríos y Juan de Garay hasta Sánchez de Loria. De allí nuevamente hasta Caseros, su continuación avenida Cobo, calle Centenera, avenidas De la Riestra, Varela, Fernández de la Cruz; Esteban Bonorino, 27 de Febrero, que bordea al Riachuelo hasta Puente Alsina., de allí el curso



de éste hasta el Puente Pueyrredón y desde el mismo la avenida Pedro de Mendoza hasta Brasil. Limita con las comunas 1, 3 y 5 al norte y hacia el oeste con las 7 y 8. En este amplio radio viven 218.245 habitantes, 103.166 hombres y 115.079 mujeres. Cuatro son los barrios que conforman esta comuna: La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

La Boca

Los historiadores coinciden en señalar a La Boca como el lugar en donde Pedro de Mendoza fundó la ciudad de Santa María de los Buenos Aires, en 1536. Está referenciado no sólo por la inmigración sino también por la impronta de los dos clubes que en él nacieron, River y Boca, creció acunado por el tango y el arte, con la protesta social y popular enmarcando sus climas.

También fue llamada Puerto de los Tachos, ya que en las márgenes de la ribera había gran número de astilleros, saladeros, almacenes de lanas, etc.

Barracas

Barracas debe su nombre a las construcciones que se elevaron a orillas del Riachuelo ya desde el siglo XVIII, primero como depósito de esclavos y luego para los frutos del país. La villa 21-24 quedó integrada a este barrio. La Boca del Riachuelo, como su nombre lo indica, ubicado hacia la desembocadura de este curso de agua, se destaca por el gran colorido que le transmitieran los inmigrantes genoveses desde el siglo XIX.

Nueva Pompeya

Industrial y obrero, con casas bajas, recibe su nombre por encontrarse en su principal arteria la Basílica Nuestra Señora de Pompeya. Sus viviendas son por lo general unifamiliares y casi no se ven edificios de departamentos. La población es de carácter cosmopolita y es característica común a todos su carácter religioso.

Parque Patricios

Fue un antiguo emplazamiento de los Corrales Viejos, y mantiene el encanto de sus calles arboladas que aún conservan sus primitivos adoquines. En él se encuentran numerosas fábricas, grandes empresas de transportes, paredones antiguos y varios hospitales.

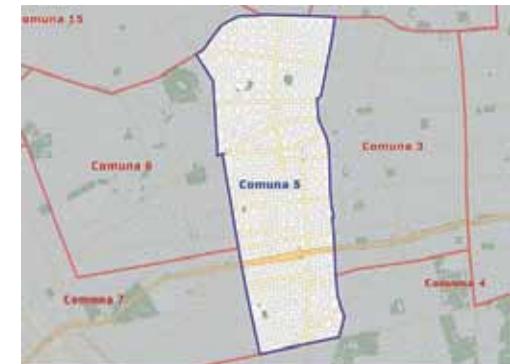
Plazas y ferias

La feria de la Plaza Vuelta de Rocha, en Av. Pedro de Mendoza y Palos; la Plazoleta de los Suspiros; la Plaza Colombia, en Montes de Oca, Pinzón, Isabel La Católica y Brandsen; el Parque España, limitado por Caseros, Amancio Alcorta y Baigorri; la Plaza Nueva Pompeya, en avenida Sáenz, Ochoa y Trafal.

XII.5. Comuna 5

Límites y población

Integrada por los barrios Almagro y Boedo, entre las avenidas Córdoba, Estado de Israel, Ángel Gallardo, la calle Río de Janeiro, las avenidas Rivadavia, La Plata, Caseros, las calles Sánchez de Loria y Sánchez de Bustamante, la avenida Díaz Vélez y la calle Gallo. Limita al norte con las comunas 2, 14 y 15. Al sur con la 4, al oeste con la 6 y 7 y al este con la 3. Su población total es de 179.005 habitantes, conformada por 80.806 hombres y 98.199 mujeres. Es la comuna que tiene menos espacios verdes.



Almagro

Es un barrio que tuvo siempre personalidad, donde han convivido al mismo tiempo el tango, la poesía, los conventillos, las quintas, los caudillos políticos, los circos, los mataderos, las fábricas, los buenos colegios y una de las iglesias más bonitas de Buenos Aires. Almagro recibió su nombre de uno de los propietarios de tierras del lugar y la presencia de un apeadero ferroviario en la intersección de las actuales Medrano y Ángel Peluffo lo confirmó en el saber popular.

En Almagro está ubicada la plaza del mismo nombre, en Perón, Salguero, Sarmiento y Bulnes, y entre las pequeñas plazoletas encontramos la Sholem Aleijem, está donde Lavalle se encuentra con Córdoba.

Boedo

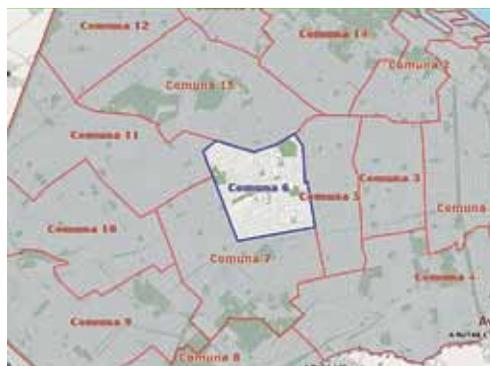
Recibe su denominación definitiva en 1882, en homenaje al Dr. Mariano Boedo, jurisperito salteño signatario del Acta de la Independencia. Es uno de los más jóvenes, ya que recién en 1972 se divide el barrio de Almagro y Balvanera y pasa a tener entidad propia. Es un barrio tranquilo, con casas antiguas que hacen contraste con las modernas viviendas edificadas actualmente. Se encuentra la Plaza de los Vecinos, en avenida Independencia al 4200, la Plazoleta Mario Abel Amaya o De los Aromas, en Constitución entre Colombres y Boedo; y la plazoleta Sur, en Belgrano y Boedo, similar a otra también pequeña en Moreno y Boedo.

XII.6. Comuna 6

Límites y población

Integra esta comuna sólo el barrio de Caballito, entre la calle Río de Janeiro y las avenidas Rivadavia, La Plata, Directorio, Curapaligüe, Donato Álvarez, Juan B. Justo, San Martín y Ángel Gallardo. Limita con las comunas 11 y 15 al norte, al este con la 11, al sureste con la 7 y al oeste con la 5. Cuenta con un total de 176.076 habitantes, de los cuales 78.870 son hombres y 97.206 mujeres.

Las tierras del barrio de Caballito pertenecían al partido provincial de San José de Flores. En 1821 Nicolás Vila colocó en su pulpería de Emilio Mitre y Rivadavia una veleta en forma de caballito, lo que dio origen al nombre del barrio. Se trataba de un lugar de grandes quintas, muchas utilizadas como vivienda permanente. En 1914 se inauguró la estación Primera Junta del subte línea "A". La construcción del tranvía también contribuyó a impulsar un gran desarrollo habitacional y comercial en la zona. La llegada de numerosos inmigrantes hizo que el barrio se transformara, quedando dividido en dos: una zona elegan-



te, muy tranquila y muy cara, y otra muy bulliciosa y comercial. También posee casas sencillas y departamentos altísimos y superpoblados. Es un sector rodeado de un importante centro comercial, salas de cine, colegios, clubes e iglesias.

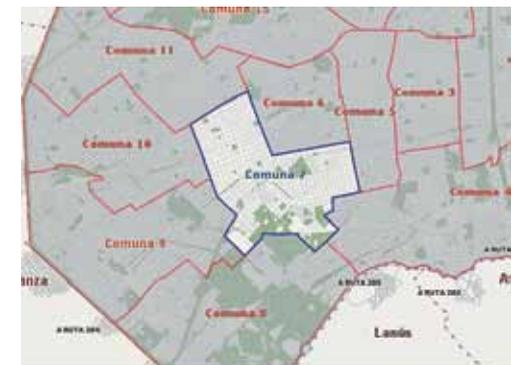
Plazas y ferias

El Parque Rivadavia es muy importante y en él se destaca el monumento a Simón Bolívar, obra del escultor José Fioravanti, y el monumento a la madre de Luis Perloti. Allí hay una importante feria de libros y revistas. Se encuentra el Parque Centenario, que se inauguró en 1908 con proyecto del paisajista Carlos Thays. Resalta el lago central y una gran variedad arbórea. La Plaza Irlanda está ubicada sobre Av. Gaona, Donato Álvarez, Seguí y Neuquén.

XII.7. Comuna 7

Límites y población

La integran dos barrios tradicionales de Buenos Aires: Flores y Parque Chacabuco. Conforman sus límites las avenidas Directorio, Curapaligüe, Donato Álvarez, Gaona, Cuenca, Portela, autopista Dellepiane, Lacarra, Castañares, Escalada, Eva Perón, Gral. Paz y la Av. 27 de Febrero. Limita con las comunas 6 y 11 al norte, al sur con la 8, al oeste con la 4, 5 y 6, y al este con la 9 y 10. Cuenta con 220.591 personas, de las cuales 102.481 son hombres y 118.110 mujeres.



Flores

El 31 de mayo de 1806 se dispuso erigir una capilla que fuera cabecera de un nuevo curato dedicada al patrono San José. La erección de esta capilla fue propiciada por el propietario de los terrenos, don Ramón Flores, quien donó una manzana sobre el Camino Real (actual avenida Rivadavia) a tal fin, así como otra manzana al frente para plaza. Para identificar la diócesis se le agregó "de Flores", pues a falta de otras referencias, era costumbre entonces que los nombres de los propietarios se

extendieran a estancias, chacras, caminos, montes y accidentes geográficos vecinos.

Es considerado uno de los más clásicos ya que a través del tiempo, con esquinas y casas tradicionales, sus calles, personajes, clubes y diarios locales se han encargado de brindarle una particularidad. Se encuentra lleno de historia, de cultura y de personalidad. Cuenta todavía con casas de una o dos plantas, con fachadas de diferentes estilos.

Parque Chacabuco

El gobierno nacional cedió en 1899 los terrenos que ocupaba la fábrica nacional de pólvora y allí se formó lo que hoy es el parque, inaugurado en 1903. Este polvorín era una instalación de origen militar destinada al acopio de armas y materiales explosivos. Las instalaciones se componían originalmente de dos cuerpos de edificios bajos, de madera y ladrillos, que pertenecían a viejas construcciones de una chacra que había sido propiedad de los jesuitas. Fue Carlos Thays quien diseñó este parque. Contaba con un tambo donde se vendía leche recién ordeñada y un vivero sobre Curapaligüe.

La avenida Rivadavia es una de las arterias más importantes por su actividad comercial, que atraviesa Flores entre Nazca y Curapaligüe. Por ella pasan numerosas líneas de transporte, incrementada por el avance del subterráneo de la línea A.

Plazas

El Parque Chacabuco y la Plaza Pueyrredón son los espacios verdes más importantes. En la Plaza Flores destacamos un algarrobo, retoño del árbol histórico de la quinta de Pueyrredón en San Isidro. La Plaza Aramburu se halla delimitada por Avellaneda, Donato Álvarez, Bogotá y Cálceña. Plaza Misericordia está rodeada por Directorio, Lautaro, Camacué y Francisco Bilbao. La Plaza de los Periodistas se encuentra en Terrada, Páez, Neuquén y Nazca. También encontramos la Plazoleta Enrique Santos Discépolo, caracterizada por su trazado atípico en el subbarrio Butteler. En la Plazoleta José Luis Romero, en Puán y Fernández Moreno, hay un árbol histórico, el retoño del timbó u oreja de negro que existió desde fines del siglo XVIII hasta 1990.

XII.8. Comuna 8

Integrada por los barrios Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, tiene una superficie de 21,70 km², limitada por la calle Esteban Bonorino, las avenidas Gral. Fernández de la Cruz, Varela, Perito Moreno, Castañares, Escalada, Eva Perón, General Paz y 27 de Febrero. Limita con las comunas 4, 7 y 9 hacia el norte. La habitan un total de 187.237 personas, de las cuales 89.545 son hombres y 97.692 mujeres. Los barrios que integran esta comuna fueron fundados por un mismo hombre. El nacimiento de Villa Lugano tuvo lugar en 1908, cuando don José Ferdinando Francisco Soldati decidió la fundación de un pueblo que llevaría el nombre de la que fue en 1864 su ciudad natal en Suiza.



Villa Riachuelo

Más que un barrio, es para sus habitantes una ciudad. Es la cuna de los recuerdos de los grandes artistas que dieron a este lugar un toque muy especial de tradición y de abolengo. Está ubicado en el extremo sudoeste de la ciudad, y cuenta con las típicas casas bajas aunque también con edificios en torre. Sus casas coloridas y sus avenidas empedradas siguen dando al barrio un especial sabor a tradición, y gracias al secreto del reciclado, los edificios abandonados se están transformando en centros de oficinas y lugares de atracción turística.

Villa Soldati

Es un barrio muy pobre y algo marginado respecto del resto de los barrios porteños. Sus inmigrantes, en su mayoría italianos, españoles y armenios, fueron construyendo casas que al principio eran de chapa y cartón, alrededor de la estación. Luego, y con gran sacrificio, las fueron reemplazando por las de ladrillo, pero en un proceso muy lento. Aún subsiste la villa Fátima, donde viven 900 familias.

Villa Lugano

Ubicado en el rincón sudoeste de la ciudad, Villa Lugano es un barrio humilde, sencillo, que presenta diferentes matices. Por un lado encontra-

mos casas bajas y esquinas que se conservan de la época de la colonia. También existen villas de emergencia, demasiadas para un solo barrio, como Ciudad Oculta y la número 20, que alberga más de 2.000 familias.

Plazas y monumentos

La Plaza Sudamérica, con proyecto del arquitecto Thays, se encuentra en Guaminí, Fernández de la Cruz, Itaquí y Piedra Buena. La Plaza Nicolás Granada, en Autopista Dellepiane, Murguiondo, Zelarrayán y Olinde. En Larrazábal y Fernández de la Cruz está la Plaza Precursora de la Aviación. La Plaza Unidad Nacional está ubicada en Delfín Gallo, Murguiondo y Cafayate.

XII.9. Comuna 9

Está conformada por los barrios de Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda, y tiene por límites la calle Portela, las avenidas Directorio, Mariano Acosta, Juan Bautista Alberdi, Escalada, Emilio Castro, la calle Albariño, la prolongación de Anselmo Sáenz Valiente, las avenidas Juan B. Justo, Gral. Paz, Eva Perón, Escalada, Castañares, Lacarra y autopista Dellepiane. Limita con la comuna 10 al norte, al oeste con la 7 y al sur con la 8. Viven en ella 161.797 personas, 76.207 hombres y 85.590 mujeres.

Liniers

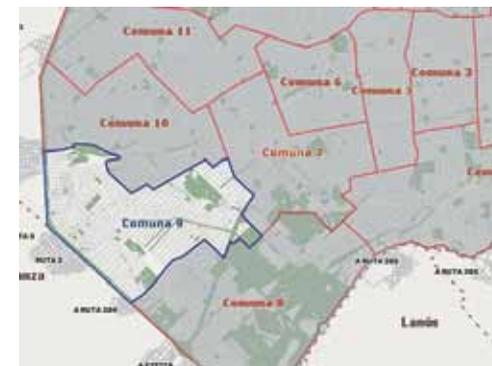
Lleva su nombre en homenaje al virrey, por sugerencia de las religiosas de la iglesia y colegio de San Cayetano. Administrado por capitales ingleses, se levantaron frente a la estación las primeras casas, la capilla de la Casa de Ejercicios de los Jesuitas y las primeras pulperías. Desde 1911 el barrio contó con el tranvía eléctrico. Esa posibilidad facilitó su expansión, al permitir un rápido traslado de sus vecinos hacia sus lugares de trabajo. Luego fue creciendo rápidamente y se formaron dos subbarrios dentro de él, como el barrio de casas modestas Ramón Falcón, que es un conjunto de 1.500 casas de condición humilde con calles asfaltadas muy cortas que llevan nombre de flores, pájaros o personajes de novelas que lo hacen muy pintoresco, y el bajo Liniers, que es el que limita con Mataderos.

Mataderos

El tradicional Mataderos es un barrio bastante extendido y muy poblado, que se destaca por ser una mezcla de ciudad y campo. Primero

denominado Nueva Chicago, debe su nombre actual justamente a las actividades que en él se desarrollan: los mataderos. Durante la década del 60, e inclusive parte de los 70, era un lugar de encuentro de payadores, gracias a su gran sentido comunitario, ya que fue un símbolo de tradición y de fuente de trabajo.

En otro orden, y en términos de movilización popular, Mataderos ocupó un lugar preponderante en momentos muy agitados de la historia política argentina, ya que dirigentes de establecimientos industriales de la zona poseían un gran poder de convocatoria.



Parque Avellaneda

Debe su nombre al parque formado sobre la antigua Chacra de los Remedios, fundada en 1828 por Domingo Olivera y preservada para disfrute de los porteños desde que la Municipalidad la adquirió en la segunda década del siglo XX. Es un barrio muy tranquilo, sin el ritmo vertiginoso de la gran ciudad. Se pueden ver edificaciones de principios de siglo al lado de edificios y monoblocks. Es un barrio con muchos espacios verdes, muchas plazoletas donde se respira la tranquilidad característica de un pueblo del interior. Algunas de sus calles son anchas, arboladas, con poco tránsito y por lo tanto silenciosas. La autopista Perito Moreno divide al barrio en dos zonas poco comunicadas entre sí, desaprovechándose así muchos terrenos antes útiles.

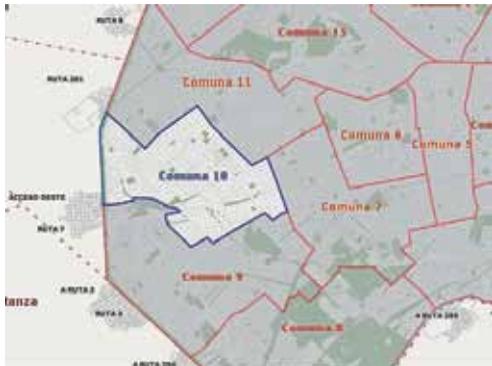
Plazas y ferias

El Parque Avellaneda, con su amplia extensión de alrededor de 40 hectáreas, es el espacio verde más amplio del barrio y uno de los más importantes de la ciudad. La Plaza Coronel Martín Irigoyen es una de las principales de esta comuna y está ubicada en Fonrouge, García de Cossio, Av. Larrazábal y Caaguazú. Allí se encuentra un monumento de bronce dedicado a Cristóbal Colón con bajorrelieves sobre sus viajes y *La Madre*, de Santiago Chiérico.

La Plaza Sarmiento es el centro del barrio de las “1000 casitas” y la rodean las calles Cosquín, Tuyutí, Humaitá y El Rastreador. Los Talle-

res Ferroviarios de Liniers, inaugurados en 1904, mantienen su presencia señera, y son objeto de visitas guiadas que recrean su pasado y ayudan a su preservación y adecuación para actividades culturales, deseo de sus vecinos. La Feria de Artesanías y Tradiciones Populares Argentinas, conocida como la Feria de Mataderos, abre todos los domingos casi trescientos puestos de venta de artesanías gauchescas y comidas típicas en la avenida Lisandro de la Torre, frente al Mercado de Hacienda.

XII.10 Comuna 10



Integran esta comuna los barrios de Vélez Sarsfield, Floresta, Monte Castro, Villa Real y Versalles. Es habitado por 166.022 porteños, de los cuales 76.972 son hombres y 89.050 mujeres. Limita con la comuna 11 al norte, con la 9 al sur y con la 7 al oeste. Forman sus límites las calles Portela y Cuenca, avenida Gaona, calles Joaquín V.

González y Baigorria, las avenidas Lope de Vega, Gral. Paz, Juan B. Justo, prolongación de Anselmo Sáenz Valiente, calle Albariño y las avenidas Emilio Castro, Escalada, Juan B. Alberdi, Mariano Acosta y Directorio.

Vélez Sarsfield

Es un típico barrio de casas bajas, muy comunes en Buenos Aires. Se pobló con la expansión urbana de principios de siglo. Cuenta con el perfil de barrio de clase media, donde coexisten las viviendas unifamiliares, con pequeños talleres, almacenes, y también se encuentran aquí zonas de la llamadas “casas baratas”. Estas casas fueron edificadas en 1928 durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, a instancias del diputado Juan F. Cafferata.

Floresta

La zona fue llamada De la Floresta, y el origen del nombre tiene dos versiones. Unos dicen que se le dio porque es un sitio donde abundan las plantas, los árboles y las flores; otros aseguran que es porque antiguamente existió un local público de recreo de propiedad de un señor de apellido Soldati, que se llamaba Quiosco de la Floresta, que estaba

ubicado justo en la mitad de la cuadra del pasaje Chilcecito, entre Bahía Blanca y Joaquín V. González. Era una especie de café, donde por la noche se sumaban la música y mujeres de la noche que lo hacían aún más animado. La Plaza Vélez Sarsfield es la principal del barrio, y data de 1880. Se rediseñó en 1927 y se ubica entre las calles Avellaneda, Bogotá, Bahía Blanca y Chivilcoy. Luce la *Columna de la vida*, del vecino y caracterizado escultor Antonio Pujía, y cuenta además con un mural en homenaje a las víctimas del asesinato cometido en el barrio el 29 de diciembre de 2001.

Monte Castro

Es una de las zonas más altas de la ciudad. Los vecinos del lugar dicen que pararse en la esquina de Seguro y Camarones es como hacerlo en la punta del Obelisco, ya que se estaría a la misma altura. Otro dicho de sus habitantes es que el viento sopla con más fuerza en Monte Castro y las inundaciones no pueden tocarlo. Los desbordes del arroyo Maldonado, que corre bajo la Av. Juan B. Justo y pasa cerca de los límites barriales, no afectan ninguna zona del barrio, que se caracteriza por sus casas bajas, chalets y calles arboladas. Tiene numerosas cortadas y pasajes. La fisonomía arbolada del lugar da origen al nombre de Monte Castro, antigua propiedad de don Pedro Fernández de Castro, que construye instalaciones para su actividad, a las que agrega una capilla. A principios de 1900 en la zona se producían ladrillos y poco recordaba al monte, cuyas características le dieron el nombre. El barrio de Monte Castro tiene una plaza con su nombre, que data de 1995 y está ubicada en Chivilcoy, Álvarez Jonte, Mercedes y Miranda. Importante es la dedicada desde 1946 al fundador de los salesianos, Don Bosco, de casi 16.000 m².

Villa Real

Villa Real es el nombre que el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico le dio a la estación erigida en 1909, ya que tradicionalmente se relacionó la zona con la existencia de la Quinta de los Virreyes, denominación con la que se conocía al sitio donde el virrey Sobremonte permanecía durante el verano. Villa Real es un barrio pequeño, que se caracteriza por sus arboledas y sus casas bajas. Posee varios espacios verdes, y se destaca el que lleva el nombre del barrio, ubicado entre las calles Irigoyen, José Pedro Varela, Bruselas y Simbrón, y cuenta con un centro recreativo para jubilados y pensionados fundado en 1989.

Versalles

El barrio de Versalles nace con la inauguración de la estación de idéntico nombre del Ferrocarril del Oeste, el 15 de diciembre de 1911. Su denominación se debe al rematador y político porteño José Guerri-co, que se inspiró en el palacio francés. Punto final del primer trayecto ferroviario del país. Lleva este nombre desde 1952. El 27 de marzo de 1972 se inauguró sobre la calle Manuel Porcel de Peralta el Paseo de Versalles, desde Gamboa hasta Arregui, y su continuación el Paseo José Amalfitani, por la misma arteria desde Gamboa hasta Juan B. Justo. La plazoleta en homenaje a este barrio está en Irigoyen y Juan B. Justo, y la Dr. Rodolfo Erauzquín en Fraguero y Lascano, y exhibe la escultura en piedra *Monumento a la Madre*, del artista local Amado Armas.

Villa Luro

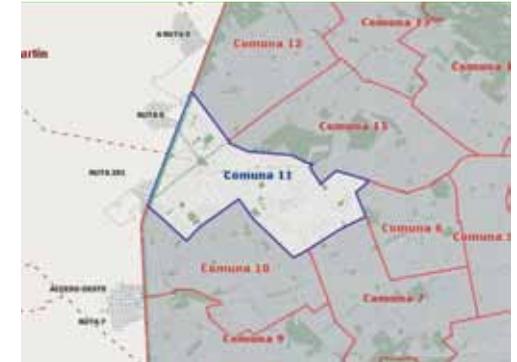
Se llama así en honor al gran hacendado vasco francés Pedro Luro, uno de los fundadores de Mar del Plata, dueño de tierras en la zona. Villa Luro tiene su plaza dedicada al Ejército de los Andes, en Rivadavia al 10.300, rodeada por Corvalán, Ramón Falcón y Albariños. La Plazoleta Ernesto Nelson está en el triángulo formado por Juan B. Justo, Virgilio y César Díaz. La Vincenzo Bellini, dedicada al compositor italiano, está en Rivadavia y White, y allí se emplazó *La Cautiva*, de Santiago Chiérico.

Plazas y parques

La Plaza Juan B. Terán es muy importante, ya que tiene más de 21.000 m². Inaugurada en 1950, posee magnífica arboleda y está entre las calles Nogoyá, Gordillo, Melincué y Juan E. Martínez. La Plaza Coronel Ramón L. Falcón tiene una superficie de 7.300 m² y se encuentra entre Ramón L. Falcón, Laguna y Rafaela y es la más grande del barrio. Esta plaza se realizó en lo que fue el último colegio al aire libre. Tiene gran cantidad de árboles añejos y especies muy variadas que van desde palmeras a palos borracho. Sobre las avenidas Juan B. Justo y Gaona está la Plaza de la Bandera, creada en 1949, cuando el entubamiento del arroyo Maldonado facilitó la creación de pequeños espacios verdes a su alrededor.

XII.11 Comuna 11

Se encuentra conformada por los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Santa Rita y Villa Gral. Mitre. Sus límites son las avenidas Donato Álvarez, San Martín y Álvarez Jonte, las calles Gavilán y Arregui, la avenida San Martín, calle Campana, avenidas Gral. Paz y Lope de Vega, las calles Baigorria y Joaquín V. González y la avenida Gaona. Limita con las comunas 10 y 7 al sur, la 6 al oeste y al norte con la 15 y la 12. Su población es de 189.832 habitantes, 88.469 hombres y 101.363 mujeres.



Villa del Parque

Tuvo un buen comienzo, ya que desde su nacimiento, allá por 1906, es considerado uno de los barrios más nuevos de la ciudad y una de las zonas más tranquilas. Fue bautizado con el nombre de Ciudad Feliz y, si bien éste fue cambiado, siempre se caracterizó por ser un barrio cordial, lindo y muy querido por sus habitantes y vecinos. Es considerado una verdadera comunidad, ya que gran parte de los que lo habitan hacen lo imposible por conservar sus tradiciones. Prevalecen las casas bajas y hay edificios, pero no muy altos. Sus calles presentan distintos tipos de árboles, como jacarandás, paraísos, tilos, álamos y plátanos, además de gomeros, lapachos y ficus. Villa del Parque debe su nombre actual a que fue “la villa” del Gran Parque del Oeste o Quinta de Agronomía.

Villa Devoto

Es considerado como un jardín en la ciudad, ya que cuenta con más árboles que cualquier otro barrio porteño. Recibió su nombre en homenaje a Antonio Devoto, quien fue dueño de esas tierras y poseedor de una de las fortunas más grandes del país hacia principios del siglo XX. Sus casas son bajas y confortables y sus jardines, amplios y cubiertos de flores y arbustos de bellos colores, lo que lo convierte en un paraíso celosamente defendido por sus habitantes, que no lo cambian por ningún otro.

Villa Gral. Mitre

Es un barrio que se caracteriza por sus calles anchas y tranquilas, algunas asfaltadas, otras con adoquines. Tiene muchos árboles, entre los que se destacan los plátanos y los paraísos. Se ven en él casas sencillas y otras más importantes en su parte residencial. También luce torres altas y comercios que le dan mucha vida. Recibió su nombre en homenaje de quien fue presidente de la Nación.

Villa Santa Rita

Es un barrio pequeño en sus dimensiones y que conserva un perfil bajo dentro de la ciudad. Sus casas son modestas, pocas veces tienen más de un nivel, posee el contraste de algunas torres pero en general no ofrece relieves destacados. Este barrio no cuenta con ninguna plaza, con ningún espacio verde. Lleva su nombre en homenaje a Santa Rita de Casia, religiosa italiana de la orden agustiniana cuya vida fue un ejemplo de humildad y caridad. En este barrio se destacan numerosos pasajes.

Plazas

La Plaza Aristóbulo del Valle está ubicada entre las calles Marcos Sastre, Cuenca, Baigorria y Campana. En la Plaza Arenales, limitada por las calles Bahía Blanca, Pareja, Mercedes y Nueva York, abundan los nogales, las casuarinas, las magnolias y eucaliptos. La Plaza Asunción de la Virgen está enmarcada por Av. Gaona, Caracas, Gavilán y Luis Viale. La plazoleta Santa Rita está situada en Cuenca, Galicia y Juan B. Justo. Y en esa misma avenida entre Terrada y Tres Arroyos se halla la Plazoleta Manuel de Sarratea.

XII.12 Comuna 12

Límites y población

Los límites de esta comuna son Monroe, Zapiola, Av. Crisólogo Larralde, Av. Cabildo, Av. Gral. Paz, Campana, La Pampa, Av. Romualdo Naón, y está conformada por los barrios de Villa Urquiza, Villa Pueyrredón, Saavedra y Coghlan. Su población estimada es de 200.116 habitantes, de los cuales 92.527 son hombres y 107.589, mujeres. Limita con las comunas 11 y 15 al sur y hacia el oeste con la 13.

Es un área que alberga casas antiguas de una y dos plantas junto a edificios de departamentos. Tiene calles tranquilas y arboladas que se

mezclan con avenidas de gran movimiento comercial donde el tránsito es abundante. Cuenta con numerosas plazas y plazoletas que hacen que la convivencia con las ruidosas arterias comerciales sea llevadera.



Villa Urquiza

La zona de Villa Urquiza se conformaba por tierras que pertenecieron durante el siglo XVIII a Sebastián Castilla. Sus hijos las vendieron a Juan Andrés Benegas. Las treinta manzanas que compró Francisco Cayol en 1867 dieron origen al barrio, que se llamó Catalinas y fue fundado en 1887. Es un barrio que tiene de todo, desde casas antiguas de una y dos plantas hasta edificios de departamentos, calles tranquilas y arboladas como también avenidas donde el tránsito es rápido y fluido.

Cuenta con numerosas plazas y plazoletas que lo hacen placentero y habitable, pero también con ruidosas arterias comerciales a las que nada les falta. En un sector del barrio se puede ver, durante el verano, a los vecinos charlando cómodamente en las sillas que sacan a la vereda. Es un barrio pujante, al que ni las demoliciones por la construcción de la famosa autopista pudieron hacerlo desaparecer, aunque le cambiaron un poco su fisonomía.

Saavedra

En 1873 el pueblo de Saavedra fue fundado por Florencio E. Núñez, cuyo nombre honra al presidente de la Primera Junta de Gobierno. Es un barrio de grandes extensiones y de baja densidad demográfica, comparado con los más céntricos. Está enclavado en una zona alta y por eso tiene unas bonitas lomas o barrancas entre la Av. Gral. Paz y el Parque Saavedra. Es muy tranquilo, con numerosas calles internas rodeadas de grandes arboledas que le dan un tranquilo aire provinciano.

Coghlan

En 1891 se forma el pueblo de Coghlan, nombre que recuerda al ingeniero irlandés que realizó muchas obras ferroviarias en nuestro país. Se trata de John Coghlan, nacido en 1824 y que durante treinta años re-

sidió en la Argentina. Es un barrio de reducida extensión en el cual predomina el estilo arquitectónico inglés, que aún conservan muchas de sus casas. En un principio era una gran extensión prácticamente de campo, ya que había solamente algunas quintas, y posteriormente se transformó en el lugar de vivienda de una gran cantidad de familias inglesas que le dieron su estilo y toque europeo.

Villa Pueyrredón

Lleva este nombre en homenaje a quien fue director Supremo de 1816 a 1819, el brigadier Gral. Juan Martín de Pueyrredón. Recibió esta denominación en 1907, cuando se nombró así a la estación kilómetro 14 del Ferrocarril Central Argentino. Villa Pueyrredón es un barrio de gran tamaño con calles en damero, muchas de doble mano, donde predominan las casas bajas, con una población tranquila de nivel económico medio y con gran sentido de comunidad. Cruzando la General Paz, en la provincia, se encuentra el partido de Gral. San Martín. La característica de barrio fronterizo de la Ciudad de Buenos Aires le proporciona una generosa porción de cielo abierto, hacia el norte.

Plazas y ferias

Entre las principales plazas y espacios verdes de la comuna encontramos las plazas Echeverría, Marcos Sastre, Martín Rodríguez –en Argerich, Helguera, Habana y Pareja–, la Plaza Gral. Lonardi, en Ladines 2551, que fue rebautizada por los vecinos como la Plaza del Nunca Más. El polideportivo Presidente Sarmiento, ubicado en Av. Gral. Paz, Crisólogo Larralde, Galván y Av. Ricardo Balbín, cuenta con 60 hectáreas donde se encontraba la antigua chacra de los Saavedra. El Parque Saavedra abarca García del Río desde Melián hasta Pinto, y se destaca hoy por su feria artesanal, mientras que el Parque General Paz se caracteriza por ser el elegido a la hora de dar rienda suelta a los barriletes.

XII.13 Comuna 13

Los barrios que integran esta comuna son Núñez, Belgrano y Colegiales. Son sus límites las avenidas Cabildo y Crisólogo Larralde, las calles Zapiola y Franklin Roosevelt, las avenidas Dr. Ricardo Balbín, Monroe, Rómulo S. Naón, calle La Pampa, avenidas Forest, Álvarez Thomas, Dorrego, Cramer, Jorge Newbery, Cabildo, calle Zabala, avenidas Valentín Alsina y Presidente Figueroa Alcorta, calle La Pampa y las avenidas Intendente Cantilo, Lugones y Gral. Paz. Según el último

censo de 2010, viven en estos barrios 231.331 personas, de las cuales 103.832 son hombres y 127.499 mujeres. Es una comuna que ofrece un notable contraste entre Belgrano, con altas torres de lujosos departamentos intercaladas con mansiones, y Núñez y Colegiales, sectores de casas bajas, en general también de características importantes.



Belgrano

Es un barrio de tradición histórica y uno de los más residenciales y refinados de Buenos Aires. En sus plazas y calles podemos apreciar esculturas y monumentos y no faltan museos y bibliotecas. En estas tierras existía una cantera de cal, material utilizado en las construcciones de la ciudad. El arroyo Vega corría y corre hacia el Río de la Plata, hoy bajo la calle Blanco Encalada.

El pueblo, fundado en 1855, honra con su nombre al creador de la bandera.

Núñez

El actual Núñez era Belgrano. En la zona, Diego White, un pionero, instala su cabaña Rivadavia en 1836. La estación homónima se abre en 1863, pero los planos serán aprobados recién en 1888. Con la federalización de la ciudad y el traspaso de Belgrano a la Capital Federal, Núñez se transforma en barrio. Es una zona alta, con barrancas y lomadas que bajan en dirección al río y conforman en general un barrio tranquilo y apacible, con excepción de sus avenidas, que son muy transitadas por todo tipo de vehículos. El mismo debe su nombre a Florencio Núñez, quien también fundó Saavedra. Como en otros casos, ésta es una zona que fue creciendo en torno de la estación del ferrocarril.

Colegiales

Parte de las 2.700 hectáreas que pertenecían a los jesuitas formaron Colegiales, un barrio que ofrece numerosos contrastes y oportunidades. Hay grandes y altos edificios que van desde la estación Colegiales hasta

la Av. Cabildo, con un movimiento de personas y tránsito de vehículos sobre sus avenidas que crece día a día, hasta recogerse en una zona residencial que recorre las avenidas De los Incas y Elcano, o un poco más allá, en un lugar de casas modestas y bajas. Chacras y quintas conformaron su entorno hasta los primeros años del siglo XX, en que a estas tierras llegan los loteos. Fueron primero familias de inmigrantes; se destacaron los calabreses, quienes se aquerenciaron en el lugar, que con los años se fue transformando en su hábitat.

Plazas y parques

Las Barrancas de Belgrano se encuentran rodeadas de frondosa vegetación, esculturas, monumentos y un palco de música. La Plaza Manuel Belgrano, entre las calles Juramento, Cuba, Vuelta de Obligado y Echeverría, luce un monumento dedicado al héroe. En Intendente Güiraldes y la Costanera Rafael Obligado está el Parque de la Memoria. Citamos, entre otras, las plazas Alberti, Juan José Paso, República de Ecuador, República de Honduras, Noruega, Portugal, De los Colegiales, Mafalda y San Miguel de Garicoits. El Parque de los Niños está en el límite con el partido provincial de Vicente López; se halla también en la zona la Plaza Florencio Balcarce.

XII.14 Comuna 14

Esta comuna está integrada por un único barrio, Palermo, y tiene una superficie de 15,90 km². Delimitado por La Pampa, avenidas Figueroa Alcorta, Valentín Alsina, calle Zabala, avenidas Cabildo, Jorge Newbery, Crámer, Dorrego, Córdoba, calle Mario Bravo, avenidas Coronel Díaz, Las Heras, calle Tagle, vías del Ferrocarril Gral. Bartolomé Mitre, calle Salguero y avenida Costanera Rafael Obligado. Viven en ella 225.970 habitantes: 100.581 hombres y 125.389 mujeres.



Limita al sur con la comuna 5, al sudoeste con la 2, al sudeste con la 15 y al noreste con la 13. Palermo es uno de los más amplios barrios dentro de la ciudad, ya que es el formado por la mayor cantidad de cuerdas. Sus bosques, jardines y la-

gos lo convierten en un gran espacio natural. Entre 1993 y 2002 hubo una migración cultural hacia Palermo viejo y el barrio se pobló de artistas y talleres. Los loteos realizados en zonas cercanas al Parque Tres de Febrero dan nacimiento al sitio conocido como Palermo Chico, en el entramado de calles limitado por Figueroa Alcorta, Tagle, San Martín de Tours y Libertador, donde se encuentra un conjunto de suntuosos petit-hoteles en un ambiente arbolado y exclusivamente residencial.

Las Cañitas, que lleva el antiguo nombre del camino del bajo, actual avenida Luis María Campos, da su nombre al área que aparece entre las instalaciones militares que se asientan sobre esa avenida y Libertador, habiéndose transformado con el tiempo en un punto de encuentro gastronómico.

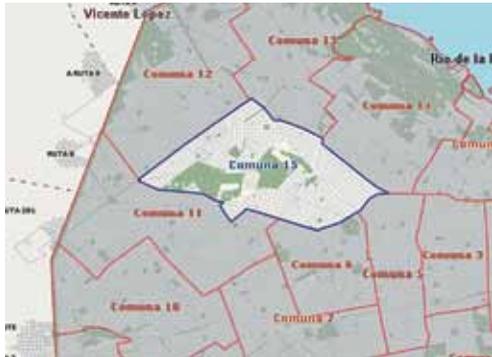
En cambio Palermo Viejo, la zona que va desde Santa Fe hacia Córdoba, tranquilo, de casas bajas y calles sombreadas por añosas tipas, cuya vida comercial se reducía a los almacenes y negocios para subsistencia de los vecinos, ahora conformó sectores que la moda bautizó como Palermo Hollywood y Palermo Soho, vinculados con una intensa vida cultural, artesanal, gastronómica y también relacionada con los medios de comunicación.

Juan Domínguez de Palermo llega a Buenos Aires a finales del siglo XVI, procedente de Italia. En 1609 compra estas tierras y se radica en el sector “de los bañados”, que más tarde se llamaría Bañados de Palermo. La identificación de las tierras con el propietario dará nombre al barrio.

Plazas y monumentos

Cuenta con enormes espacios verdes, entre los que se destaca el Parque Tres de Febrero, casi 300 hectáreas de lagos, jardines y bosques contenidos por la Avenida del Libertador, Salguero, Rafael Obligado y La Pampa. Su forma actual es creación del renombrado paisajista Carlos Thays. El Jardín Japonés fue donado por la asociación de inmigrantes de ese origen en nuestro país. El Jardín Botánico, en Santa Fe 3951, cuenta con más de 7 hectáreas ocupadas por 7.000 especies. El Parque Las Heras es hoy un amplio pulmón verde en la zona. La antigua Plaza de Los Portones, hoy Italia, es el centro neurálgico de Palermo.

XII.15 Comuna 15



Forman esta comuna los barrios de Agronomía, Chacarita, La Paternal, Parque Chas, Villa Crespo y Villa Ortúzar. En su territorio, de 14,2 km², viven 182.574 personas, 84.485 hombres y 98.089 mujeres. Está limitada por las avenidas Córdoba, Dorrego, Álvarez Thomas y Forest, calle La Pampa, avenida Salvador María del Carril, calle

Campana, avenida San Martín, calles Arregui y Gavilán, avenidas Álvarez Jonte, San Martín, Ángel Gallardo y Estado de Israel. También limita con las comunas 5, 6 y 11 al sur, y al norte con la 12, 13 y 14.

Villa Ortúzar

Recibe su nombre del antiguo propietario del lugar, don Santiago de Ortúzar. Es un barrio más bien pequeño, claramente dividido en dos. De Av. de los Incas a La Pampa se encuentran mansiones con jardines e importantes edificios, mientras que del otro lado predominan aún las casas bajas y modestas, y donde no se ha perdido la costumbre de tomar mate en la vereda.

Parque Chas

La primera traza de lo que más tarde daría en llamarse Parque Chas fue realizada por Julio Dormal en 1924, pero el Concejo nunca trató el proyecto.

El doctor Vicente Chas da su nombre al barrio, cuyo diseño laberíntico se aprobara en 1925. La peculiaridad de este barrio es que muchas de sus calles son curvas, por lo que andando por alguna de ellas el caminante puede llegar al punto de partida sin advertirlo.

Chacarita

Es un barrio tranquilo, de calles arboladas, con casas antiguas, características de barrio bajo, con algún edificio nuevo. El nombre de Chacarita hace alusión a la chacarita de gran extensión que los padres jesuitas tenían en el lugar. Gran parte de este barrio está ocupado por el cemen-

terio creado en 1871. Tiene muchas casonas y departamentos-pasillos. Estos departamentos se construyen hacia el interior del terreno y sus frentes dan al pasillo. Su característica más peculiar lo constituye la existencia del cementerio de la Chacarita, enfrente del cual se halla la estación terminal ferroviaria, lo que lo convierte en un barrio de contrastes, donde hay mucha paz y mucho ruido y movimiento a la vez. Igual que en el caso de la Recoleta, muerte y gastronomía van de la mano, y aunque sea distinta la diferencia de nivel, las mejores cantinas y restaurantes de Buenos Aires también se pueden encontrar en este barrio.

Agronomía

Agronomía es un barrio que está menos poblado que otros de la Ciudad de Buenos Aires. Son calles de casas bajas y arboladas, que hasta 2005 incluían al barrio Parque Chas. Sus casas, muchas de tipo inglés, no superan las dos plantas. Es un barrio tranquilo, en el que se disfruta del aroma de sus plantas y parecen convivir sin conflictos la naturaleza y el desarrollo. La presencia de las facultades de Agronomía y Veterinaria otorgan el nombre a esta zona. Numerosas avenidas la recorren y dan al lugar una fluida circulación, a la que contribuyen la prolongación de la línea “B” de subterráneo y los ferrocarriles San Martín y Urquiza.

La Paternal

Es un barrio grande si se tiene en cuenta su superficie, pero poco poblado. En general sus habitantes son de origen judío y tienen en la zona su sinagoga. Se han desarrollado en él varias industrias, que si bien son muy prácticas en la ciudad, impiden con sus molestias el desarrollo de una zona residencial. Es un barrio de casas bajas, de construcción llamada “chorizo”, típicas italianas donde se le da gran importancia a la cocina, que era el lugar donde sus habitantes pasaban el mayor número de horas y de tiempo.

Villa Crespo

Su nombre proviene del apellido del intendente municipal Dr. Antonio F. Crespo, quien apadrinó la instalación de la Fábrica Nacional de Calzado, que se hallaba entre Canning, Warnes, Av. Corrientes y el arroyo Maldonado, que por aquel entonces aún se conocía como Camino del Ministro Inglés, Camino de Moreno, Triunvirato y Arroyo del Maldonado. El nombre del barrio se debe a los rematadores de esos terrenos, los que en honor al intendente Crespo y alentados por la familia Lebrero, pro-

pietaria de los mismos, comenzaron a denominar el lugar como la Villa de Crespo, porque la subasta tenía demarcada la ubicación de la futura plaza, la estación, la seccional policial, la escuela y demás edificios que componen una villa o pueblo en formación. De hecho, esos terrenos se convirtieron en la primera villa de la ciudad de Buenos Aires.

Plazas

El Paseo República de Filipinas se encuentra ubicado en Av. de los Incas entre Av. Forest y Av. Álvarez Thomas. La Plaza Benito Nazar, en Virasoro y Figueroa. Sobre ésta y Manuel Rodríguez se halla el mural del *Guernica*, frente a la Plaza 24 de Septiembre. En Agronomía, el parque donde se asientan las facultades posee una importante flora y sus calles internas llevan nombres de árboles. El Parque los Andes se forma en 1874 sobre terrenos que Agustín Comastri cede para habilitar un cementerio. La Plaza Dominguito, junto a la Alfredo Nobel, la Éxodo Jujeño y la Andrés Chazarreta son los espacios verdes del área. Villa Ortúzar, además de las plazoletas y la frondosa arboleda de calles y avenidas, posee las plazas Antonio Malaver y 25 de Agosto.

Distribución porcentual de la población por grupos de edad según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Grupo de edad Comuna	(años) Total	Comuna							
		Hasta 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 y más
Total	100,0	11,2	12,3	16,4	14,5	12,0	11,1	9,9	12,5
1	100,0	12,4	12,4	19,8	15,2	11,0	10,3	7,3	11,7
2	100,0	7,2	9,4	23,4	12,7	7,4	12,0	13,1	14,8
3	100,0	10,9	11,3	19,1	15,6	11,7	12,3	9,0	10,2
4	100,0	14,4	15,9	15,7	16,3	10,3	10,0	8,8	8,6
5	100,0	7,8	11,7	18,4	13,2	12,6	12,4	9,2	14,7
6	100,0	7,8	12,8	13,2	15,6	12,7	13,1	11,2	13,7
7	100,0	14,6	14,9	15,0	15,8	11,3	9,3	7,6	11,5
8	100,0	16,8	17,0	16,5	12,9	11,0	9,5	7,7	8,6
9	100,0	12,2	14,1	14,1	14,1	12,7	11,3	10,1	11,5
10	100,0	12,0	11,7	13,4	13,1	12,7	11,7	11,3	14,1
11	100,0	11,1	12,1	15,5	13,4	12,4	14,6	9,4	11,5
12	100,0	11,3	12,1	15,1	16,3	14,1	9,8	7,7	13,5
13	100,0	8,5	9,7	16,3	12,4	14,1	11,0	12,5	15,4
14	100,0	9,4	9,4	16,8	14,5	12,2	9,7	13,1	14,8
15	100,0	11,5	11,1	13,8	16,6	14,3	10,7	9,3	12,7

Nota: La suma de las cifras parciales difiere del total por procedimientos de redondeo.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2010.

Unidades educativas por sector de gestión y nivel de enseñanza según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Comuna	Barrio	Total	Privado									
			Inicial	Primario	Medio	Superior no universitario	Total	Inicial	Primario	Medio	Superior no universitario	
Total		2.713	1.173	243	583	283	64	1.540	490	467	378	205
1	Constitución - Monserrat - Puerto Madero - Retiro - San Nicolás - San Telmo	107	16	35	41	15	137	31	26	27	53	
2	Recoleta	36	6	16	11	3	93	31	26	24	12	
3	Barracas - Boca - Nueva Pompeya - Parque Patricios	209	96	12	38	34	12	113	30	29	24	30
4	Barracas - Boca - Nueva Pompeya - Parque Patricios	208	131	30	69	29	3	77	27	28	21	1
5	Salvador - Boedo	151	57	11	24	19	3	94	30	25	22	17
6	Caballito	61	13	27	17	4	87	27	29	24	7	
7	Flores - Parque Chacarabuco	180	77	16	42	15	4	103	35	36	24	8
8	Villa Lugina - Villa Riachuelo - Villa Soldati	91	27	42	20	2	55	18	18	14	5	
9	Luniers - Mataderos - Parque Avellaneda	151	78	13	46	17	2	73	24	23	20	6
10	Floresta - Monte Castro - Vélez Sarsfield - Versalles - Villa Luro - Villa Real	163	85	21	46	17	1	78	25	23	24	6
11	Villa del Parque - Villa Devoto - Villa General Mitre - Villa Santa Rita	182	84	18	54	11	1	98	35	33	25	5
12	Coghlan - Saavedra - Villa Pueyrredón - Villa Urquiza	191	73	17	43	13	-	118	42	41	30	5
13	Belgrano - Colegiales - Núñez	241	57	11	31	12	3	184	59	56	46	23
14	Palermo	76	22	32	13	9	152	48	45	37	22	
15	Agronomía - Chacarita - Parque Chas - Potrero - Villa Crespo - Villa Ortúzar	142	64	10	38	14	2	78	28	29	16	5

Nota: Incluye datos correspondientes a unidades educativas de los Ministerios de Cultura y de Salud. Incluye información correspondiente a unidades educativas dependientes de Nación localizadas en la Ciudad de Buenos Aires.
Fuente: Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Planeamiento Educativo. Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2010, datos provisionarios.

Educación común. Unidades educativas por sector de gestión y nivel de enseñanza según comuna.
Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Comuna	Barrio	Total					Privado				
		Total	Inicial	Primario	Medio	Superior no universitario	Total	Inicial	Primario	Medio	Superior no universitario
Total		2.301	881	217	455	150	59	1.420	471	425	336
1	Constitución - Monserrat - Puerto Madero - Retiro - San Nicolás - San Telmo	197	15	27	14	15	126	31	25	21	49
2	Recoleta	111	5	10	6	3	87	30	25	21	11
3	Barracas - Boca - Nueva Pompeya - Parque Patricios	164	60	11	28	13	8	104	28	26	22
4	Almagro - Boedo	170	99	26	53	17	3	71	26	26	18
5	Almagro - Boedo	124	42	11	19	9	3	82	26	21	18
6	Caballito	47	11	21	11	4	79	25	25	22	7
7	Flores - Parque Chacabuco	158	63	16	34	9	4	95	34	32	21
8	Villa Lugano - Villa Riachuelo - Villa Soldati	121	26	31	10	2	52	18	17	12	5
9	Liniers - Mataderos - Parque Avellaneda	135	65	13	40	11	1	70	24	23	17
10	Loeste - Monte Castro - Vélez Sarsfield - Versalles - Villa Luro - Villa Real	137	64	17	37	9	1	73	25	23	19
11	Villa del Parque - Villa Devoto - Villa General Mitre - Villa Santa Rita	156	61	13	40	7	1	95	35	31	24
12	Coghlan - Saavedra - Villa Pueyrredón - Villa Urquiza	168	62	16	37	9	3	106	39	35	29
13	Belgrano - Colegiales - Nuñez	217	44	10	23	8	3	173	58	52	44
14	Palermo	55	17	22	7	9	139	46	40	34	19
15	Agronomía - Characuta - Parque Chas - Paternal - Villa Crespo - Villa Ortíz	123	55	10	33	10	2	68	26	24	14

Nota: incluye datos correspondientes a unidades educativas de los Ministerios de Cultura y de Salud. Incluye información correspondiente a unidades educativas dependientes de Nación localizadas en la Ciudad de Buenos Aires. Fuente: Ministerio de Educación (GCBA), Dirección General de Planeamiento Educativo, Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2010, datos provisionales.

Visitas guiadas y asistentes a la Reserva Ecológica Costanera Sur por tipo de visita guiada y tipo de asistente.
Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2010

Mes	Visitas guiadas	Total	Asistentes	
			Estudiantes	Público en gral.
Total	608	10.509	7.030	2.412
Enero	16	185	-	47
Febrero	15	171	-	45
Marzo	37	637	403	126
Abril	52	896	504	303
Mayo	48	968	687	199
Junio	45	857	674	121
Julio	39	519	264	190
Agosto	43	827	246	524
Septiembre	61	1.114	802	238
Octubre	100	1.828	1.522	213
Noviembre	120	2.111	1.810	193
Diciembre	32	396	118	213

Distribución porcentual de la población por sexo según comuna.
Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Comuna	Total	Sexo	
		Varón	Mujer
Total	100,0	46,4	53,6
1	100,0	44,7	55,3
2	100,0	42,6	57,4
3	100,0	46,5	53,5
4	100,0	46,9	53,1
5	100,0	44,6	55,4
6	100,0	46,5	53,5
7	100,0	47,7	52,3
8	100,0	46,3	53,7
9	100,0	46,5	53,5
10	100,0	46,2	53,8
11	100,0	46,5	53,5
12	100,0	48,2	51,8
13	100,0	48,2	51,8
14	100,0	45,6	54,4
15	100,0	48,6	51,4

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2010.

Distribución porcentual de la población total por sexo según dominio.
Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Dominio	Total	Varón	Mujer
Total	100,0	46,4	53,6
Inquilinato, hotel-pensión y casa tomada	100,0	49,4	50,6
Villa	100,0	49,4	50,6
Resto	100,0	46,1	53,9

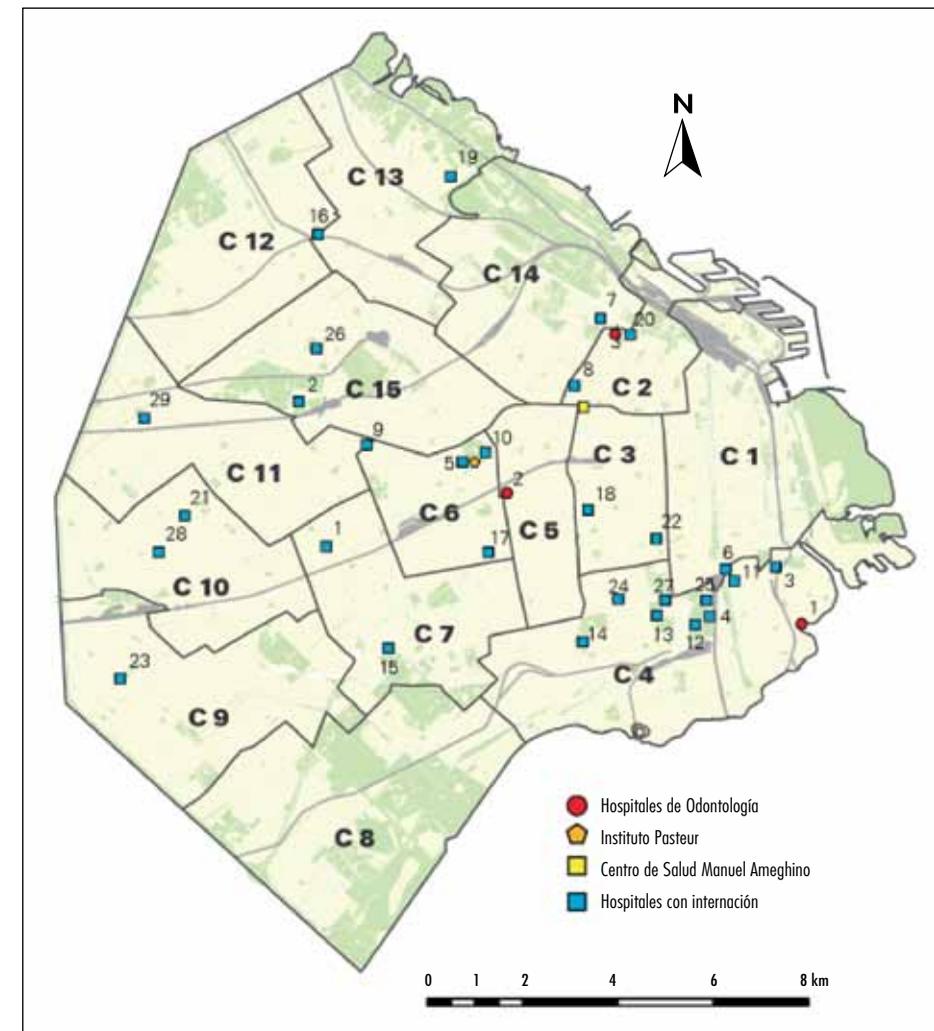
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2010.

Distribución porcentual de la población por grupos de edad según sexo y zona.
Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Grupo de edad (años) Sexo y zona ¹	Total	Grupos de edad							
		Hasta 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 y más
Total	100,0	11,2	12,3	16,4	14,5	12,0	11,1	9,9	12,5
A (norte)	100,0	9,1	10,1	17,7	13,9	12,1	10,6	11,7	14,7
B (este)	100,0	11,6	11,8	19,4	15,4	11,3	11,3	8,2	10,9
C (sur)	100,0	15,5	16,4	16,0	14,8	10,6	9,8	8,3	8,6
D (oeste)	100,0	11,7	12,6	14,4	13,5	12,6	12,6	10,2	12,3
E (centro)	100,0	10,6	12,7	15,1	15,3	12,7	11,3	9,2	13,1
Varón 100,0	12,7	13,6	17,2	14,6	12,0	10,8	8,6	10,4	
A (norte)	100,0	11,0	11,0	17,8	13,9	11,9	10,7	10,1	13,6
B (este)	100,0	12,4	14,4	21,0	14,7	12,1	11,0	7,6	6,8
C (sur)	100,0	17,3	17,1	17,3	13,8	11,1	9,6	6,5	7,3
D (oeste)	100,0	12,9	14,0	14,5	14,3	12,5	12,1	9,5	10,3
E (centro)	100,0	12,3	13,9	16,4	16,0	12,3	10,6	7,9	10,5
Mujer 100,0	9,9	11,2	15,8	14,5	12,0	11,4	11,0	14,3	
A (norte)	100,0	7,5	9,4	17,6	14,0	12,3	10,5	13,1	15,6
B (este)	100,0	11,0	9,7	18,1	15,9	10,7	11,5	8,7	14,4
C (sur)	100,0	13,9	15,7	15,0	15,6	10,1	9,9	10,0	9,8
D (oeste)	100,0	10,8	11,4	14,3	12,8	12,6	13,1	10,9	14,1
E (centro)	100,0	9,1	11,6	13,9	14,8	13,0	11,8	10,3	15,4

1- Zona A comprende las comunas: 2, 12, 13, 14; Zona B: 1, 3; Zona C: 4, 8; Zona D: 9, 10, 11; Zona E: 5, 6, 7, 15.
Nota: la suma de las cifras parciales difiere del total por procedimientos de redondeo.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2010

Mapa 5.1 Establecimientos de salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por comuna. Año 2008



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Hospitales con internación:

- 1 Álvarez
- 2 Alvear
- 3 Argerich
- 4 Borda
- 5 Durán
- 6 Elizalde
- 7 Fernández
- 8 Gutiérrez
- 9 Lagleyze

- 10 Marie Curie
- 11 María Ferrer
- 12 Moyano
- 13 Muñiz
- 14 Posadas
- 15 Piñeyro
- 16 Pirovano
- 17 Quemados
- 18 Ramos Mejía
- 19 Rehabilitación Psicosfísica

- 20 Rivadavia
- 21 Roca
- 22 Santa Lucía
- 23 Santojanni
- 24 Sardá
- 25 Tobar García
- 26 Tornú
- 27 Udaondo
- 28 Vélez Sarsfield
- 29 Zubizarreta

Hospitales de Odontología

- 1 Hospital de Odontología "Don Benito Quinquela Martín"
- 2 Hospital de Odontología "José Dueñas"
- 3 Hospital de Odontología "Dr. Ramón Carrillo"

Bibliografía

Abós, Álvaro. *Al Pie de la Letra, guía literaria de Buenos Aires*, Grijalbo, Buenos Aires, 2005.

Alburquerque, Francisco, Pablo Costamagna y Carlo Ferraro. *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*, San Martín. UNSAM EDITA, 2008.

Álvarez Puga, Eduardo. *Abajo la democracia. El triunfo de la tiranía neoliberal*, Ediciones B, Barcelona, 2005.

Allende, Salvador. *Textos escogidos*, Buenos Aires, Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, 2003.

Amaral Samuel y Susan Stokes C. *Democracia Local, clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF, Primera Edición, Buenos Aires, agosto de 2005.

Bauman, Zygmunt. *La sociedad líquida*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 2002.

Bielsa, Rafael. *Derecho Constitucional*, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959.

Borja, J. "Descentralización en la transición española hacia la democracia" en Borja, J., Perdigó, J. y Llovet, M. (comps.), *Organización y descentralización municipal*, Eudeba, Bs. As., 1987.

Borja, J. *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Madrid-Barcelona, IEAL, 1987

Borja, Jordi. "Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina", Colección Estudios Urbanos FLACSO, Buenos Aires, 1989, en *Revista Aportes, Política y Democracia*, editado por la Asociación de

Administradores Gubernamentales, año 9, número 19, Buenos Aires, 2002.

Boisier, Sergio. "La descentralización: el eslabón perdido de la cadena. Transformación productiva con equidad y sustentabilidad", enero de 1992.

Campbell, Tim. Peterson George, Brakarz José, Leyton Juan (1991 trad.) "Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: estrategias nacionales y respuesta local de la planificación, gastos y administración".

CEPAL. "Descentralización en América Latina: Teoría y práctica", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago, Chile, mayo de 2001.

Christe, Graciela E. "La problemática institucional de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Organización administrativa, función pública y dominio público", jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2005.

Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos (CNMM y L), *Monumentos Históricos de la República Argentina*, Secretaría de Cultura y Comunicación, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2000.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996.

Cravacuore, Daniel. *La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos*, en Delamaza, G. y Flores, D. (Editores), Santiago, Chile, Gestión Municipal Participativa, 2009.

Cutolo, Osvaldo. *Historia de los barrios porteños*, tomos I y II, Buenos Aires, Editorial Elche, 2ª edición, 1998.

Dalmau, Joan A. "Renovación del centro histórico de Barcelona" en *La ciudad en el siglo XXI*, Washington, BID, 1998.

Diario Clarín. Febrero de 2000 a agosto de 2001.

Diario de Sesiones. Asamblea Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comisión de Descentralización y Participación Vecinal, 19 de septiembre de 1996.

Diario La Nación. Febrero de 2000 a agosto de 2001.

Dirección de Boletín Oficial, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, B.O. N° 549

Dir. Gral. de Prensa y Comunicación. Legislatura de la Ciudad y Noticias del GCBA de la CABA.

Eggers Lan, Margarita. *Historias bajo las baldosas*, Buenos Aires, Edición de la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.

Escardó, Florencio. *Geografía de Buenos Aires*, EUDEBA, Serie de los Contemporáneos, Buenos Aires, 1966.

García Jiménez, Francisco. *Memorias y fantasmas de Buenos Aires*, Editorial Corregidor, Buenos Aires, 1994.

Guía de Museos de Buenos Aires. 1ª edición, Buenos Aires, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad, diciembre de 2003.

Haldenwang, C. "Descentralización, fases de ajuste y legitimación" en *Diálogo Científico*, Vol. 6, N° 2, Instituto de Colaboración Científica, Tübingen, 1997.

Herzer, H. y Pírez, P. *Gobierno de la ciudad y crisis en Argentina*, Ed. GEL-IIED-AL, Bs. As. 1988.

Hirschman, Albert O. "Exit, Voice, or Loyalty", 1970

INDEC – Censo 2010 http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/censo_datdef.php

Jaimes Repide, Julio B. *Paseos evocativos por el viejo Buenos Aires*, Buenos Aires, Peuser, 1936.

Jasca, Adolfo. *Las Iglesias de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Itinerarium, 1983.

Javed Burki, Shahid. *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

Juratorio, Jorge I. La problemática institucional de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires, Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2005.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Información y Archivo Legislativo (ex CEDOM).

Lema, Gonzalo. *Federalismo fiscal*, Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP), pág. 174.

Martínez, Andrés W. "Descentralización y participación en la Barcelona post olímpica" en *GAPP* N° 13-14, INAP, Madrid, septiembre 1998 / abril 1999.

Meyer, Paul. *Administrative Organisation*, Copenhagen: Nyt Forlag Anold Busch, 1957, págs. 56-61.

Miguens, José Enrique. *Desafío a la política neoliberal: comunitarismo y democracia en Aristóteles*, Buenos Aires, El Ateneo, 2001.

Moro, Tomás. *Utopía*, Buenos Aires, Losada, 2005.

Moreno, Carlos. *Un poco de historia porteña*, en AA.VV., *Temas de Patrimonio Cultural II*, Buenos Aires, Comisión para la preservación del Patrimonio Histórico-Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, EUDEBA, 1999.

Nun, José. *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*,

Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.

Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*, Hancourt Brace Jonavich, Inc, 1972.

Pareto, Wilfredo. *Manual de economía política*, 1906.

Parejo Alfonso, L. "Descentralización. Una cuestión de método en la gestión municipal", selección de lecturas básicas, Fund. J. E. Roulet, Bs. As., noviembre de 1990.

Perón, Juan Domingo. *La Comunidad Organizada*, Buenos Aires, Ediciones Realidad Política, 1983.

Piñeiro, Alberto Gabriel. *Las calles de Buenos Aires. Sus nombres desde la fundación hasta nuestros días*, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

Pírez, Pedro. *Servicios urbanos y equidad*, N° 4 (octubre) CEDeT, http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_4/d_local_junio_2008.swf, 2008.

Pírez, Pedro. "La descentralización y los niveles nacional, provincial y local de la organización estatal" en Esteso, R. y Tormo, S. (comps.), *Municipio y región. Descentralización estatal y promoción de actividades productivas*, Ed. ILPAS, Bs. As., 1989.

Pigou. "The Economics of Welfare", Londres, McMillan, 1932.

Przeworski Adam. *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

Roitter, Mario. "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil" en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, págs. 17-32, 2004.

Sabsay, Daniel Alberto. *La Constitución de los porteños, análisis y comentarios*, Ed. Errepar, 1997.

Saccone, Irene. Informe: Las comunas en la Confederación Helvética, Programa de Asistencia Técnica a Provincias y Municipios, INAP Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 1991.

Salazar, G. "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable" en revista *Proposiciones* N° 28, Ed. SUR, Santiago, Chile, 1998.

Scalabrini Ortiz, Raúl. *El hombre que está solo y espera*, Buenos Aires, Gleizer, 1931.

Secretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. De la fundación a la participación ciudadana, GCABA, noviembre de 2004.

Samuelson, Paul. "The pure Theory of public expenditure", 1954.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*, Volumen I, 1835.

Svampa, Maristella. *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008.

Unger, Roberto Mangabeira. *La democracia realizada. La alternativa progresista*, Buenos Aires, Manantial, 1999.

Vallarino, María Pía. Las nuevas funciones municipales en interrogación, CEDeT, 2009. http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_6/dlocal_6.htm Wheare **Kennet, C.** *Federal Government*, Oxford Univ., Press, 1964.



Gonzalo Lema

Nacido en 1968 y vecino de Villa del Parque, Gonzalo Lema se graduó en la Universidad de Buenos Aires como abogado y contador público. En 1999 obtuvo el título de magíster en Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, de la Universidad Complutense de Madrid, y diploma de aprovechamiento del Instituto Nacional de la Administración Pública de España. Entre 2000 y 2001 cursó estudios de Relaciones Internacionales en la Università degli Studi di Bologna. Como docente se ha desempeñado como profesor adjunto regular de Derecho en la UBA y en la UNLaM, y de Economía Política y Política Económica en esta última. Actualmente es profesor regular adjunto de la asignatura Administración Pública en la carrera de grado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, y en las carreras de posgrado de Gestión Pública en la misma Universidad y en la UNTREF. Es desde 2011 docente-investigador categorizado de la Comisión Regional Metropolitana. En el terreno político se afilió a la Unión Cívica Radical a los 18 años tras haber comenzado la militancia secundaria, y luego en los órganos juveniles y universitarios. Se desempeñó en los cinco órganos de gobierno partidario: Comité Seccional, Comité Capital, Tribunal de Disciplina, Junta Electoral y Convención de la Ciudad, de la cual fue presidente en el período 2003-2005. Es casado y tiene tres hijos.



Frente al comienzo de una nueva era institucional en la Ciudad, Oscar Moscarriello y Gonzalo Lema nos introducen en los orígenes políticos de la Ciudad de Buenos Aires y su evolución hasta nuestros días. La paradoja de una ciudad que fue embrión de la independencia y que sin embargo sus habitantes estuvieron impedidos de elegir a sus propios gobernantes locales. La joven autonomía porteña ofrece un diseño institucional de avanzada pensado para los nuevos tiempos. La descentralización política y administrativa territorial en las comunas brinda la oportunidad de una mayor cercanía entre la administración y los ciudadanos, permitiendo aproximarse con mayor sensibilidad a sus preferencias. Así, el nuevo régimen por iniciarse conjuga como capacidades centrales el control comunal y la administración de la participación ciudadana, generando grandes expectativas respecto de su concreción. Éste es un gran desafío para la política y para los vecinos que no se debe desaprovechar, y por el cual se empleó mucho tiempo en la búsqueda de consenso. En este marco, los autores desarrollan las virtudes y límites de la gestión descentralizada, y también sus tecnologías centrales y de apoyo, intentando ofrecer a los actores debutantes en la gestión algunas herramientas viables para el análisis de la problemática local y su resolución. Sin dudas esta obra, pensada como un aporte a la política de la Ciudad, será de suma utilidad para los años de gestión que se avecinan.