

CAPÍTULO 13

EL IMPACTO DE LAS RELACIONES DE FUERZA ENTRE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE LAS POSIBILIDADES DE IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL CASO DE CIUDAD DE BUENOS AIRES DESDE LA AUTONOMÍA HASTA EL 2011

Noelia Noya Iglesias
(CONICET-UNGS/EHES)

Resumen

Durante la última parte del S. XX y principios del XXI, de la mano del proceso de autonomización, ciudad de Buenos Aires ha visto modificada su forma de gobierno. Lo que ha implicado, entre otros aspectos, la institucionalización, al interior de la estructura gubernamental, de mecanismos de descentralización de la representación política. En este trabajo nos preguntamos por las particularidades que adquiere el proceso de descentralización en la ciudad, observando que el mismo no puede ser comprendido sin abordar las estrategias y relaciones de fuerza de los diversos frentes partidarios de la escena política local. De esta forma, analizamos los posicionamientos y decisiones de gobierno vinculados al proceso de descentralización, tanto por el poder ejecutivo como legislativo, y observamos en qué medida y de qué forma aquellas decisiones se vinculan al juego de fuerzas y estrategias de los principales partidos políticos.

Palabras clave: descentralización, política submunicipal, partidos políticos locales.

1. Introducción

Bajo argumentos de eficiencia fiscal, crisis de representación y desafección política, las instituciones de descentralización política y participación ciudadana, manifestación de la construcción de una nueva legitimidad de proximidad, han ganado terreno en los sistemas políticos contemporáneos. Si bien dichos mecanismos son una tendencia internacional, como han mostrado estudios comparativos, la forma que adquieren en cada caso local es particular; dado que se insertan en una historia específica de participación y representación ciudadana y, a su vez, cada caso se encuentra enmarcado por un determinado contexto político que performa las particularidades que adquieren los mecanismos.

Observando el caso de ciudad de Buenos Aires, desde la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), la descentralización política ha sido parte de la agenda de todos los gobiernos locales; específicamente, actuando por acción u omisión en relación a la implementación del órgano competente para efectivizar dicha descentralización: Las Comunas. Dicha institución implica la generación de un nivel de gobierno submunicipal, regido por una Junta Comunal conformada por siete miembros elegidos a través del voto directo con arreglo al régimen de representación proporcional y listas adecuadas a la ley electoral y de partidos políticos. Según la legislación dicho órgano colegiado multipartidario debe articular la

gestión de la ciudad con el gobierno municipal centralizado¹. Si bien, en la Constitución sancionada en 1996 se sientan las bases para avanzar hacia un proceso de descentralización política representativa y se determina que no pueden pasar más de cinco años hasta el llamado a elecciones de representantes comunales, se suceden quince años hasta que se dan cumplimiento con las mismas. Durante este periodo podemos observar la implementación de distintas políticas, programas y resoluciones de gobierno que, argumentando dar lugar al proceso de descentralización, se han mostrado con objetivos contrarios y/o dispersos sin dar cuenta de medidas continuadas y articuladas que den lugar a una implementación consecuyente de las Comunas.

Dada esta situación, nos preguntamos: ¿en qué medida el proceso de descentralización de las Comunas responde a una política de Estado y no ha sido un instrumento de política de gobierno a lo largo de los sucesivos mandatos municipales que van desde 1996 hasta 2011?, ¿efectivamente la descentralización política en ciudad de Buenos Aires es resultado de un acuerdo entre los principales actores del sistema político o por el contrario se ha desarrollado a través de agendas de gobierno generadas ad-hoc en función del contexto político? En caso de que así sea, ¿de qué forma los diferentes contextos políticos locales de Ciudad de Buenos Aires han impactado en las particularidades que adquiere la descentralización política, específicamente en relación a la institucionalización de las Comunas, en cada gobierno desde la autonomización hasta el 2011?

Siendo el contexto político una variable sumamente compleja y extensa de abarcar, en este trabajo nos proponemos analizar el impacto de una de las dimensiones que hacen al contexto político local para explicar la descentralización: las relaciones de fuerza entre los principales frentes partidarios y su capacidad de intervención en el desarrollo de mecanismos institucionales. De manera tal que la pregunta específica que intenta responder este escrito es: ¿De qué forma las relaciones de fuerza entre los principales frentes partidarios impactan en el desarrollo de mecanismos institucionales de descentralización política?

Las autoras Welp y Schneider, a partir de un análisis comparativo de instituciones de descentralización y participación ciudadana en grandes ciudades, observan la vinculación entre las particularidades que adquieren dichos mecanismos en la práctica y el contexto político. Siguiendo sus trabajos partimos de dos supuestos. Por un lado, que es de esperar que coaliciones emergentes que alcanzan el poder promuevan la participación ya sea porque forma parte de su programa y/o como una estrategia para incrementar su poder frente al gobierno nacional y/o los partidos tradicionales (Welp y Schneider, 2015:22). Por el otro, que "la fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos y la confrontación o alineamiento con el gobierno nacional son dos condiciones estrechamente interrelacionadas" (Welp y Schneider, 2015:22) que intervienen en el proceso de descentralización. Con la particularidad de que la relación entre el gobierno nacional y el local da lugar a corolarios contrapuestos, dado que "es de esperar que cuando pertenecen al mismo signo político, la participación sea ralentizada o controlada por el gobierno central, mientras que cuando son de signo opuesto el gobierno local, puede tener más incentivos para promoverla, pero también menos recursos para construir espacios participativos con incidencia en la definición de políticas" (Welp y Schneider, 2015:22).

¹ En términos de descentralización política las principales particularidades de las Comunas son, por un lado, la profesionalización de la representación política barrial a través la generación de 105 cargos políticos rentados, y por el otro, la estatización de la participación de organizaciones de la sociedad civil, dado que se incluye dentro de la institución Comuna al Consejo Consultivo Comunal como órgano de consulta conformado por vecinos al cual acuden los representantes comunales.

Para corroborar dichas hipótesis a través de un enfoque cualitativo sustentado en una metodología de análisis de archivo analizamos las decisiones de gobierno vinculadas al proceso de descentralización, tanto por el poder ejecutivo como legislativo de la ciudad de Buenos Aires, y observamos cómo aquellas decisiones se vinculan al juego de fuerzas de los principales partidos políticos. El periodo abarcado se justifica dado que, con la autonomía de la ciudad se produce el llamado a elecciones de la Convención Constituyente que da lugar a la sanción de la Constitución local (1996). Es en ella donde se establece formalmente por primera vez el proceso de descentralización a materializarse en las Comunas. Así mismo, extendemos la investigación hasta el año 2011 dado que es cuando se llevan a cabo las elecciones de representantes comunales. Este hecho no concluye el proceso de descentralización, aún quedan pendientes aspectos vinculados al traspaso de responsabilidades y control de presupuesto, pero marca un hito en el proceso descripto.

A fin de dar curso a nuestro estudio, en primer lugar, exponemos brevemente unas observaciones en relación al concepto de "descentralización política", especificamos nuestra variable explicativa "contexto político" y la dimensión sobre la cual focalizamos en este análisis: el "grado de fragmentación y capacidad de negociación de y entre los partidos políticos". En segundo lugar, realizamos un análisis de las medidas más relevantes implementadas en relación a la descentralización, durante el periodo mencionado, en articulación con el contexto político. Por último, a modo de cierre, establecemos nuestras conclusiones sobre el fenómeno.

2. Descentralización y contexto político

Hacer referencia a los procesos de descentralización abre un abanico de diversas posiciones sea que se subraye: la diversidad respecto a lo que significa descentralizar (Boisier, 2004), la pluralidad de las dimensiones de intervención (Montecinos, 2005) o los diversos enfoques teóricos desde los cuales se analiza la descentralización (Von Haldenwang, 1990). La bibliografía entorno a los estudios de descentralización política, en general, ha enfatizado los beneficios en términos de gestión de servicios y eficiencia de asignación de recursos y ha descuidado los cursos de implementación y las particularidades efectivas que han adquirido dichas reformas.

Hacia los fines de este trabajo, entendemos la descentralización política como un proceso que involucra la "transferencia de potestades específicas de gobierno de una unidad superior a órganos locales con capacidad de decisión autónoma, tanto a nivel de recursos como respecto a la posibilidad de elegir autoridades" (Carmona, 2012:110). Implica un tipo de reforma que es funcional, territorial y política ya que incumbe "la cesión de competencias, de recursos para afrontarlas, y especialmente de la capacidad de decisión política" (Rivas, 1997: 189). Con lo cual abordamos un proceso de descentralización vertical (Carrion, 2003) que comprende el alcance en mayor o menor medida algún grado de autonomía en unidades inferiores del aparato estatal (Coraggio; 1974). En un sentido legal la descentralización política también supone la conformación de una nueva personería jurídica con patrimonio y competencias propias definidas por un marco normativo superior, no disponible por la autoridad administrativa (Salvatelli y Scheibler, 2016:1269).

Siguiendo a Pedro Pérez consideramos que los procesos de descentralización territorial, de gestión y política implican una serie de significaciones diversas y su efectiva implementación dependerá "de los procesos concretos que estén por detrás de la descentralización, de sus actores y relaciones y del peso de cada uno de ellos" (Pérez, 1998). La descentralización, particularmente política, es un proceso complejo, imbricando con otros, y no aislado ni autónomo, el cual no puede ser comprendido si

desatendemos la trama de relaciones de poder en la cual se encuentra inmerso y le precede.

El contexto de nuestro análisis se ve atravesado por la crisis nacional del 2001² y, fundamentalmente, por el impacto que ha tenido sobre el sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires (Bril Mascarenhas, 2007). Consideramos que es imposible comprender el desarrollo del proceso de descentralización política, y las instituciones que ha generado, sin atender como la misma fue aplicada como un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis (Von Haldenwang, 1990). En este sentido el trabajo subraya el rol de las elites de gobierno de la ciudad, sus relaciones de fuerza y la posibilidad de torcer el rumbo de las políticas de descentralización, contemplando las utilidades que otorga en términos de legitimación (Von Haldenwang, 1990).

De forma tal que una variable ineludible a la hora de abordar la descentralización es el “contexto político”, entendido como “el conjunto de dimensiones o factores del entorno político que ofrece incentivos para que una determinada acción política ocurra o se despliegue” (Welp y Schneider, 2011:47). Consideramos que comprender el contexto político en el cual se desarrolla el proceso de descentralización de la ciudad de Buenos Aires permite comprender las características que adopta el gobierno local en cada periodo. Ahora bien, tomando la definición de las autoras, la variable “contexto político” se compone de cuatro dimensiones fundamentales: 1) voluntad política, 2) grado de acceso al gobierno central, 3) grado de fragmentación y capacidad de negociación de y entre los partidos políticos y 4) demanda ciudadana (Welp y Schneider, 2011:51). Nuestra mirada en este análisis se posiciona en la tercera dimensión mencionada, de forma tal que observamos cómo impactan el grado cambiante de fragmentación del sistema partidario local y diversas estrategias entre los partidos sobre las particularidades que adquiere el proceso de descentralización de la ciudad. La relevancia de esta dimensión consiste en el lugar central de las élites políticas para desarrollar la descentralización como un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis.

3. Análisis del grado de fragmentación y capacidad de negociación de y entre los partidos políticos en relación al proceso de descentralización

3.1. Desde la autonomía de la ciudad y hasta el fin del primer gobierno autónomo

Argentina no es ajena a los procesos de reforma constitucional que atraviesan la mayoría de los países de Latinoamérica hacia finales del siglo XX, los cuales normativizaron la descentralización en relación al rol estatal. A partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 se establece la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, lo que conlleva el replanteo respecto de la estructura de gobierno y la forma de la democracia local. La declaración de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires fue uno de los puntos establecidos en el Pacto de Olivos, un acuerdo llevado a cabo en

² La misma fue una crisis económica, social, política e institucional que se manifestó "como punto de llegada de desequilibrios económicos, conflictos sociales y procesos políticos que se desarrollaron en el periodo de auge del neoliberalismo en el país" (Salvia, 2015:107). Luego de años de crecientes índices de desempleo, pauperización social, precarización laboral, desindustrialización y toma de deuda externa, entre otros aspectos, el escenario eclosiona en una serie de manifestaciones sociales que tienen lugar hacia fines de diciembre del año 2001, cuando se hace evidente la incapacidad del gobierno nacional para sostener el rumbo de la economía. En la esfera política, la crisis acabó "por poner en evidencia la existencia de una honda brecha entre representantes y representados" (Pousadela, 2006:80) entrando en crisis "la palabra política" (Rinesi y Vommaro, 2007); más específicamente "la legitimidad de la palabra de "los políticos", en particular, y de "la política", en general, para construir sentidos en torno a lo común de la comunidad" (Cané, 2018:2).

noviembre de 1993 entre el Partido Justicialista³ (partido gobernante) y la Unión Cívica Radical⁴ (primera oposición) en el cual acuerdan ciertos puntos mínimos de reforma de la Constitución Nacional. La autonomía de la ciudad implica, entre otros aspectos, la elección autónoma del jefe y vicejefe de gobierno de la ciudad⁵ y el desarrollo de una constitución local propia donde se establezcan los principios básicos de su gobierno. Si bien autores han visto como "paradójico" que sea un acuerdo entre partidos lo que posibilitó reformas democratizantes en la ciudad (Cosacov, 2013:2), comprendiendo la descentralización como una estrategia para la estabilización de un sistema político en crisis (Von Haldenwang, 1990), dicha situación no revela una paradoja, sino una medida acorde al fortalecimiento del sistema partidario a nivel local. Por otra parte, la autonomía fue un pedido de la UCR, partido caracterizado por su popularidad en ciudad de Buenos Aires. Reclamar dicho derecho para la ciudad, en un contexto en el cual gobierna el partido opositor (PJ), es una medida estratégica que permite dar lugar al crecimiento a una nueva arena política a nivel local.

Para el año 1996, se realizan las elecciones de Convencionales constituyentes, quienes tienen la función de generar la Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires, y de Jefe y Vice-jefe de gobierno de la ciudad. En relación a la distribución de cargos de Convencionales constituyentes, al primer lugar accede el Frente País Solidario (FREPASO)⁶ quien logra incorporar a 25 representantes, a continuación, le siguen la Unión Cívica Radical (UCR) con 19, el Partido Justicialista (PJ) con 11 y Nueva Dirigencia (ND)⁷ con 5. Conocer la composición de esta cámara es relevante dado que la Constitución generada por ella establece que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires organiza sus instituciones como *democracia participativa* e instaura tanto la creación de Comunas como de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana⁸. Estos principios, más otros que garantizan y consagran una serie de derechos individuales y sociales de tercera generación, llevan a establecer un consenso entre la bibliografía académica (Olivieri, 2007; Poggiese, 2009; Schneider, 2007) en el carácter progresista de este estatuto. Pero, por otra parte, también hay consenso en relación a que la descentralización política siguió una lógica "de arriba hacia abajo", fueron los gobernantes y políticos quienes buscan instalar el tema en la agenda, presentando sus propuestas en relación a ello durante la campaña electoral (Olivieri, 2007:23). Esta constitución progresista que incorpora políticas de descentralización "desde arriba" se comprende aún más en el contexto de una oposición, tanto de la UCR como del FREPASO, al gobierno nacional liderado por el PJ.

En paralelo a esta tendencia progresista que observamos en la Convención Constituyente con una mayoría del FREPASO, como Jefe y Vice jefe de gobierno de la ciudad, en el mismo año, se impone la fórmula De la Rúa – Olivera de la UCR. Con lo cual, hay un contexto de una Convención Constituyente con una tendencia de centro y centro izquierda, donde la fuerza mayoritaria, como observamos, logra dejar establecido en la Constitución lineamientos tendientes a la descentralización en función de una

³ Partido político continuador del Partido Peronista, fundado por Juan Domingo Perón en 1946 de base obrera y sindical. Dicho partido durante la década de 1990 mantiene la presidencia con Carlos Menem, cuyo gobierno se caracteriza por la aplicación de medidas de corte neoliberal.

⁴ Partido político fundado a fines del siglo XIX, caracterizado por una base de apoyo en las clases medias urbanas, uno de los polos del bipartidismo clásico (PJ-UCR) que caracterizó el escenario político argentino durante el Siglo XX.

⁵ Previa a la autonomía esta figura era denominada intendente y era elegida por el Presidente de la Nación.

⁶ Confluencia de carácter progresista (centro-izquierda) conformada fundamentalmente por organizaciones del peronismo opositoras a las medidas del Partido Justicialista, en ese momento liderado por Carlos Menem, y sectores socialistas.

⁷ Partido político fundado en 1996 por el peronista disidente Gustavo Beliz. Dicho partido representa un posicionamiento de centro derecha.

⁸ Estos son: la iniciativa popular, la consulta popular, el referéndum vinculante, la audiencia pública, la revocatoria de mandato, el plan estratégico y el presupuesto participativo

corriente más progresista del proceso, y de un ejecutivo local más conservador que intenta relentecer el proceso de descentralización.

La posición del reciente oficialismo local (UCR) era la de implementar una descentralización sólo territorial y administrativa, mientras que el resto de las fuerzas, aunque en distintos grados, coinciden en incorporar, además, la descentralización política (Olivieri, 2007:26). El FREPASO y la UCR, fuerzas mayoritarias y futuras aliadas electorales⁹, llegan a un acuerdo: una descentralización política gradual que garantice el carácter participativo de gobierno pero a la vez el resguardo de la unidad en la conducción del gobierno de la ciudad (Kelly, 2006: 151). Análisis de los debates de la Convención Constituyente en relación al contexto político (Halvorsen, 2018) colaboran con comprender el juego de estrategias políticas que performa la descentralización que se produce en los años siguientes. Siguiendo este análisis podemos observar que una posición conservadora es efectivamente lo más estratégico para la UCR, dado que por un lado tiene en sus manos al ejecutivo local y, por el otro, un FREPASO en ascenso con posibilidad de disputarle electorado. Por otra parte, si bien el FREPASO es el partido que más firmemente defiende la descentralización política en los debates constituyentes de la Constitución local, en este momento, argumenta la necesidad de la implementación gradual. Lo cual es interpretado como una estrategia de una fuerza que se reconoce como nueva y necesita ampliar su electorado y consolidar su posición en un escenario dominado por el bipartidismo clásico (PJ-UCR).

Con la elección de diputados de la ciudad en 1997, se da inicio a una nueva estructura de gobierno que tardará catorce años en terminar de ponerse en práctica. A la estructura de gobierno representativa conformada por poder Ejecutivo (Jefe y Vicejefe de Gobierno), Legislativo (diputados de la ciudad) y Comunas (Junta Comunal) le falta la elección de esta última. La Constitución de la ciudad establece los lineamientos generales de las Comunas dejando en manos de la Legislatura su reglamentación dentro de un marco temporal. Instaura la constitución de la ciudad en su cláusula decimoséptima:

“La primera elección de los miembros del órgano establecido en el artículo 130¹⁰ tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años, contados desde la sanción de esta Constitución. Hasta entonces el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires adoptará medidas que faciliten la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización. A partir de la sanción de la ley prevista en el artículo 127¹¹, las medidas que adopte el Poder Ejecutivo deberán adecuarse necesariamente a la misma” (Constitución CABA, 1997).

La primera parte de esta cláusula no fue cumplida, se produce en el 2005 la sanción de la Ley N°1777- Ley de Comunas y en el 2011 la primera elección de comuneros. No obstante, sí se cumple con la toma de medidas participativas para la descentralización durante el gobierno siguiente, las cuales fueron diseñadas y ejecutadas exclusivamente desde el poder ejecutivo local, donde gobierna la coalición entre FREPASO y UCR llamada La Alianza.

Si bien, la UCR, durante su gobierno, no avanza en estos aspectos mencionados, centraliza sus esfuerzos en la desconcentración funcional y administrativa¹². Mediante el decreto N°213/96 del gobierno de la ciudad de Buenos

⁹ Para el año próximo, 1997, el FREPASO y la UCR confluirán en el partido la ALIANZA.

¹⁰ Hace referencia al órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal.

¹¹ Hace referencia a la en ese momento no sancionada la ley que define el régimen de Comunas.

¹² Por desconcentración administrativa o funcional se entiende “a la creación de un servicio o de una unidad operativa que es un instrumento del organismo desconcentrador, es decir, que no pretende representar a la sociedad del territorio en el que actúe, ni tiene autonomía en su funcionamiento” (Borja, 1987), lo cual implica el traspaso de responsabilidades y funciones en el ámbito administrativo, pero sin posibilidad de toma de decisiones (Carmona, 2012:110).

Aires se establece la creación de la Subsecretaría de Descentralización y de dieciséis Centros de Gestión y Participación (CGP). Esta medida se toma meses antes de producirse las primeras elecciones a diputados de la ciudad, lo cual es interpretado como un adelanto del ejecutivo local ante la conformación de una posible Legislatura con mayoría opositora que avance en la reglamentación de la descentralización (Schneider, 2007:33). Esta situación genera malestar entre los diputados, incluso de partidos oficialistas, dado que bloquea la discusión en la Legislatura y los diputados de la ciudad ven reducida su autoridad para incidir en la geografía de la ciudad a través del trazado de las Comunas (Schneider, 2007:35).

Los CGPs ampliaron la oferta de servicios desconcentrados, fue delegado en ellos funciones de tipo administrativo y funcional: recibir reclamos, quejas y denuncias de los vecinos relacionadas con la administración de la ciudad, brindar información actualizada referente a servicios y tramites, etc. En los años siguientes se avanza en la misma línea. Durante 1997 y 1998 se desarrollan una serie de medidas que consolidan la descentración administrativa y funcional pero no política. Está lógica se mantendrá hasta el fin del mandato de este gobierno¹³.

Como hemos observado, el inicio del proceso de descentralización se ve fuertemente impulsado por los beneficios que contrae tanto para el FREPASO, como partido local en consolidación, como para la UCR, partido de fuerte raigambre en la ciudad; ambos opositores al partido gobernante a nivel nacional. Una vez fortalecida la posición de ambos partidos en el escenario local, su inclinación por la descentralización política merma. Es así como observamos que en los años próximos a la autonomía de la ciudad se dan grandes pasos en términos de desconcentración funcional y administrativa, dejando a un costado la descentralización política. El FREPASO y la UCR, agrupados en La Alianza, generan un escenario político propicio para la sanción de la Ley de Comunas no sea una cuestión prioritaria. De forma tal que el acuerdo entre ambas fuerzas mayoritarias fue incluir a las Comunas en la constitución, pero no reglamentarlas en el primer gobierno.

3.2. El segundo y tercer gobierno de la ciudad autónoma: crisis del 2001-2002, asambleas barriales y la respuesta institucional

El segundo gobierno de la ciudad autónoma, a cargo de Aníbal Ibarra (La Alianza)¹⁴ se ve impactado por la crisis socioeconómica, política, institucional y de representación del 2001, que tiene como epicentro la ciudad de Buenos Aires. El frente partidario por el cual accede a su cargo se ve fuertemente deslegitimado, inicialmente por casos de corrupción y luego por la insostenible crisis que desemboca en la renuncia de De la Rúa¹⁵. A su vez, al interior de la Legislatura encontramos que la crisis política interpela al escenario legislativo local, lo cual ha sido interpretado como un “colapso del sistema partidario local” (Mauro, 2012; Bril Mascarenhas, 2007). Este diagnóstico se fundamenta sobre el hecho de que, si en las elecciones del año 2000 once partidos políticos habían logrado ingresar diputados de la ciudad, hacia fin de esta cohorte encontramos que los bloques parlamentarios se duplicaron; veintidós bloques serán los que conformarán la Legislatura para el 2003. O sea que en el desarrollo de esa cohorte parlamentaria (2000-2003), los bloques se fueron fragmentando hasta duplicarse. La deslegitimación del aparato estatal y de los representantes políticos, lleva a un

¹³ En diciembre de 1999, Enrique Olivera, vice jefe de gobierno de la ciudad asume como jefe luego de la renuncia de De la Rúa dado su triunfo en las elecciones para la presidencia nacional. En su corta gestión de ocho meses avanza en la línea de su antecesor.

¹⁴ Como hemos mencionado la Alianza es un frente conformado por el FREPASO y la UCR. El Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra pertenecía al FREPASO al interior de La Alianza.

¹⁵ Presidente de la Nación, primer Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, triunfa en el año 1999 como presidente también por el frente electoral La Alianza.

cuestionamiento de la democracia representativa que se manifiesta en el año 2002 en un clima de protesta social e insubordinación civil a través de las Asambleas Barriales¹⁶ y las movilizaciones sociales (Quintar y Carmona, 2009: 21).

En respuesta al mencionado reciente estallido social iniciado en diciembre del 2001 y fuerte cuestionamiento al sistema político-representativo, el gobierno de Ibarra da lugar a la implementación de los primeros mecanismos de participación ciudadana, bajo el nombre de “Plan de Prioridades Presupuestarias Barriales 2002”, argumentado como el primer paso para desembocar en el plan de presupuesto participativo. Este fue un mecanismo no vinculante relativamente informal que se proponía “bajar a los vecinos las discusiones y definiciones sobre el gasto barrial” (La Nación, 2002¹⁷). La mecánica consistía que reuniones asamblearias barriales tuteladas por el gobierno local, primero de debate luego de manifestación explícita de los vecinos de sus ideas, a fin de que luego el gobierno explique la posibilidad o no de involucramiento o resolución de la problemática.

A los pocos meses de esta implementación se ejecutan, de forma complementaria a este, otros mecanismos de participación promovida por el Estado. El primero de ellos, y que adquirió más relevancia, es el de Presupuesto Participativo. La bibliografía coincide en que, como expresa Landau, “su implementación es una respuesta que se da a una coyuntura determinada” (2008:79), en esta línea, “más que promover procesos de democratización de la gestión se buscó generar canales para la participación ciudadana emergente en pos de garantizar la estabilidad de las instituciones políticas de la Ciudad” (Carmona et. al., 2011:24).

En este punto es pertinente hacer dos observaciones. El presupuesto participativo es ejecutado desde el poder ejecutivo a través de los órganos de descentración administrativa (CGP) y, si bien, su mención en la Constitución de la ciudad es condición necesaria para su implementación, se avanzó con el mismo sin intervención en su diseño por parte de la Legislatura, o sea, sin sanción de la ley de presupuesto participativo¹⁸. Lo cual conlleva, por un lado, que las regulaciones sobre las particularidades del proceso sean difusas, y por el otro, que dicho programa pueda ser discontinuado y puesto otra vez en funcionamiento a partir de la necesidad política coyuntural. Lo cual colabora a que se lo comprenda como una política de gobierno, y se lo asocie a la gestión de turno en el ejecutivo local, y no como una política de Estado¹⁹.

En segundo lugar, si bien el Presupuesto Participativo se manifiesta como una forma de encarar la crisis de representación política a través de una estrategia que coloca a las asambleas barriales como el núcleo principal del sistema de participación del programa, estas difieren del movimiento asambleario que se gesta a partir de la crisis del 2001; aunque no quita que algunos vecinos hayan participado en ambas (Quintar y

¹⁶ “En el momento de mayor auge, en agosto de 2002, existían 122 asambleas en la ciudad de Buenos Aires y 329 en todo el país, Las asambleas mostraron una notoria heterogeneidad en su composición, integradas por profesionales, estudiantes, jubilados, desocupados, trabajadores estatales y privados, entre otros. Podían encontrarse activistas sociales y políticos de diversas tendencias, personas sin experiencia política previa, ex militantes y hasta algunos funcionarios de segundo nivel del Gobierno de la Ciudad.” (Triguboff, 2008:2)

¹⁷ Art. Del 19 de abril de 2002 de La Nación “Los vecinos eligen cómo gastar el presupuesto”

¹⁸ Estudios han demostrado que la condición legal no es un factor determinante para el desarrollo del presupuesto participativo, sino que es más relevante la voluntad política de alcaldes y el rol activo que juegan organizaciones de la sociedad civil. Los autores observan que la ley de presupuestos participativos favorece su expansión, pero no provoca profundización de los procesos de participación ciudadana (Garrido & Montecinos, 2018).

¹⁹ Lo cual ha sucedido. El presupuesto participativo se discontinúa en el año 2011, y luego, es puesto otra vez en acción en el año 2017 con el nombre de BA Elige, presentando conflictos y quejas por parte de la oposición y organizaciones sociales por no haber canales para su participación. Es parte del diseño de este instrumento que la participación sea de ciudadanos individuales, no se permite el involucramiento a través de organizaciones sociales o partidos políticos.

Carmona, 2009: 21). El movimiento asambleario²⁰ toma diversos caminos y se despliega en varias vertientes las cuales no siempre coinciden con la posibilidad de plasmarse en instancias estatales. El presupuesto participativo funcionó desde el año 2002 hasta el año 2011, su participación ha variado entre 4.500 y 14.000 personas, estancándose durante los últimos ciclos (Welp y Schneider, 2011). A partir del año 2005 cae abruptamente la participación, llegando a casi la mitad del pico del 2004 de 14.000 personas (Schneider, 2007:51). Dado que el mecanismo es impulsado como respuesta a la crisis de legitimidad, es esperable una mayor participación cerca de la crisis y que una vez reinstituidos los mecanismos tradicionales de participación política la participación descienda.

Además del presupuesto participativo, el gobierno de la ciudad impulsó otros programas basados en la participación promovida por el Estado, como el Programa de Prevención del Delito (PPD) y el programa de diseño Participativo del Paisaje (PDPP) (Landau, 2008). Es en paralelo a la implementación de estos mecanismos participativos implementados desde el ejecutivo local que, en el marco de las asambleas barriales, comienzan a crecer posicionamientos y debates en torno a las Comunas. Hasta el momento no se había producido un reclamo de la población local en relación a su implementación. De hecho, se finaliza el mandato de la primera Legislatura sin haber sancionado la Ley de Comunas y esto “no despierta reacciones de la ciudadanía ni de algún otro actor social relevante” (Olivieri, 2007:44; Badia, 2004:98). Pero, en el marco post crisis 2001-2002, la cuestión Comunas se presenta como una discusión central que atraviesa a casi todas las asambleas capitalinas, principalmente se trata de “qué posición tomar con respecto a la supuesta descentralización del poder a través de la creación de las Comunas y la sanción de un presupuesto participativo” (Ouviaña, 2003:83). Dada una sociedad movilizada por el impacto de la crisis, el tema de nuevas alternativas de gobierno, y con ello de la descentralización política, comienza a estar en debate.

En el año 2002, el incumplimiento del previamente mencionado plazo para el abordaje de la cuestión de las Comunas llevó a un primer fallo judicial que ordenó a la Legislatura en principio, o al jefe de gobierno si aquella no cumpliera, a que sancionará la Ley de Comunas en forma inmediata. En caso de que no se cumpliera con dicha sanción, los ciudadanos tendrían que elegir a sus jefes comunales en cada uno de los dieciséis CGP en la siguiente elección de diputados de la ciudad y jefe de gobierno del año 2003 (Olivieri, 2007: 46). Los diputados apelan acordando sancionar una ley dentro del periodo legislativo 2000-2003, plazo que tampoco es cumplido.

Este hecho inicia un proceso que marcará todo el desarrollo vinculado a las Comunas: la judicialización de la política (O'Donnell, 2008). Como observan Triguboff, et al. (2013) la demanda por la implementación de las Comunas tuvo entre sus principales medidas “una serie de iniciativas judiciales presentadas por diferentes agrupamientos, partidos políticos y legisladores locales²¹” (Ibíd., 2013:4). La “judicialización de la política”, proceso que excede el caso de las Comunas en ciudad de Buenos Aires y se ve en aumento más allá del caso nacional, colabora con comprender la conformación del campo de disputa configurado en torno al proceso de reclamo de políticas de descentralización en la Ciudad de Buenos Aires (Ibíd., 2013). A partir de este momento, todo el proceso de desarrollo e implementación de las Comunas, entendiendo con esto su reglamentación, llamado a elecciones e inclusive sus competencias y las de la Junta Comunal una vez realizadas las elecciones, se ve mediado por presentación de recursos de amparo y fallos judiciales en su respuesta.

²⁰ Para conocer más sobre las dinámicas que adquiere el movimiento asambleario ver Ouviaña; 2003 y Triguboff; 2008

²¹ Legisladores locales es otra forma de referirse a los diputados de la ciudad.

Durante el primer gobierno de Ibarra se presentan en la Legislatura dieciocho proyectos de Ley de Comunas y descentralización, solo en dos oportunidades se discuten, pero no se genera el consenso suficiente como para avanzar en un proyecto unificado. Dos cohortes de diputados de la ciudad tendrán en sus manos la decisión de instrumentalización de las Comunas, sin embargo, no hay posibilidad de congeniar acuerdo. Las consecuencias producto de la fragmentación del sistema partidario, que se refleja, como hemos observado, en la composición de la Legislatura, conllevarán la no posibilidad de acuerdo en un documento final. Será en la próxima cohorte de diputados de la ciudad (2003-2007), cuando comience a producirse una recomposición del sistema partidario local, que logren darse algunos pasos en la temática de la descentralización política por Comunas.

Dado que no se cumple el fallo de aprobar la ley durante el 2003, los presidentes de los bloques firman un acuerdo comprometiéndose a aprobar una ley de Comunas que sea un proyecto resultado del debate con vecinos y organizaciones barriales durante el año 2004. La intervención de la justicia sobre el ejecutivo local y la Legislatura abrió un espacio para la aparición de agrupamientos vecinales, organizaciones sociales y políticas vinculadas a la demanda por la implementación de las Comunas.

Durante el 2004, el ejecutivo local comienza a dar espacios de articulación con organizaciones vecinales y se llega al acuerdo de la necesidad de una ley que sea producto de una Mesa Tripartita (poder ejecutivo, legislativo y vecinos). Para noviembre del 2004 se consigue un proyecto consensuado. Si bien son establecidos los lineamientos institucionales y las particularidades del órgano de gobierno, aún resta cerrar acuerdo en relación a dos puntos: el número y trazado final de Comunas y la fecha de elecciones de comuneros. Para lo cual, se constituye una comisión especial para tratar dicho asunto y la ley definitiva volverá a tratarse a fines de 2005. A mediados del 2005 el diseño final de Comunas y la fecha de elecciones continuaba trabando la discusión. Finalmente, luego de un complejo proceso de negociación, donde todos los actores protegieron sus pautas tradicionales de acumulación territorial (Badia, 2004) se llegó a un acuerdo respecto al mapa de Comunas. Así en septiembre de 2005 se aprueba la ley N°1777 sin definir cuándo se realizará la elección de representantes comunales.

Dos situaciones del contexto político son relevantes en este periodo. Por un lado, el crecimiento que puede verse reflejado en la Legislatura de una tendencia más pronunciada a la derecha producto de la consolidación de Compromiso para el Cambio y Recrear²². Por el otro, un ejecutivo debilitado producto de la tragedia de Cromañón²³, el cual decide no intervenir en el debate respecto a las Comunas (Olivieri, 2007: 61). En este contexto, una oposición en proceso de consolidación ve posibilidades de ampliación de su acceso a cargos. Es así que el macrismo²⁴ en ascenso tiene un fuerte interés en que las elecciones de comuneros se realicen lo antes posible, en términos ideales para el 2005. Dada la buena performance del 2003 de Compromiso para el Cambio, la elección de comuneros para el macrismo es vista como una posibilidad para desarmar el poder territorial armado en torno a los CGP, mientras que para el ibarrismo puede implicar una entrega anticipada del poder (Olivieri, 2007:62). No hay posibilidad de avanzar tan rápidamente con elecciones para el año 2005. Vecinos involucrados en

²² Dos partidos de centro derecha que luego confluirán en Propuesta Republicana (PRO), partido liderado por Mauricio Macri.

²³ Se denomina tragedia de Cromañón a un incendio producido en diciembre de 2004 en un local de recitales de rock denominado República Cromañón. Dicho incendio provocó un saldo de 194 muertos y al menos 1432 heridos. Producto de este hecho se da inicio a un juicio político que destituye al jefe de gobierno Aníbal Ibarra en su segundo mandato.

²⁴ Como la expresión "macrismo" hacemos referencia al espacio "Compromiso para el Cambio" liderado por Mauricio Macri. Dicho espacio se llamará a partir del 2008 Propuesta Republicana (PRO), producto, principalmente, de la confluencia entre Compromiso para el Cambio y Recrear; representa un partido de centro-derecha.

el proceso de descentralización solicitan que se realicen las elecciones en el 2006 para que no coincidan con las de diputados de la ciudad y jefe y vice de gobierno y así aumentar la autonomía de las comunas y las organizaciones barriales y evitar el “efecto arrastre”. Dicha propuesta no es estratégica para las grandes fuerzas partidarias quienes se ven beneficiadas con hacer coincidir las elecciones sumando comuneros producto del éxito de sus figuras de renombre y financiamiento. Aun así, con la ley de Comunas sancionada, las elecciones tampoco se realizan ni en el 2007, ni en el 2009.

Como pudimos observar en este apartado, cuando el FREPASO, frente que ha impulsado la descentralización a través de la redacción de la constitución local, se ve en condiciones de poner nuevamente el tema en agenda a través de la normativización de la descentralización política con un acuerdo intrapartidario, decide canalizar sus esfuerzos en la implementación de programas participativos dirigidos desde el ejecutivo local. La descentralización política territorial es una apuesta demasiado arriesgada para una fuerza con débil implantación territorial en comparación con las fuerzas tradicionales (Triguboff et. al., 2013:21), sobre todo frente a su aliado a nivel nacional con el cual tenía una gran disparidad de aparatos partidarios en el distrito porteño (Olivieri, 2007:41).

Esta fue una forma estratégica de canalizar el descontento producto de la crisis socioeconómica, política, institucional y de representación del 2001. De esta manera el ejecutivo local en manos del FREPASO responde a una crisis de legitimidad representativa con una medida que concentra más el poder en el ejecutivo local y no a través de su democratización e involucrando a otras fuerzas partidarias como implica la descentralización. Complementariamente, una Legislatura fuertemente fragmentada durante el periodo 2000-2003 por el colapso partidario descrito, no puede generar presión para dar una respuesta descentralizadora. Pero dicho escenario se modifica para el periodo 2003-2005. En un escenario de un ejecutivo local debilitado, la normativización de las comunas se vuelve una apuesta estratégica para fuerzas partidarias en ascenso como las que se ubican atrás de la consolidación del macrismo. En ambos casos, partidos con posibilidades de crecimiento y consolidación en el escenario político local (FREPASO a fines de los 90's - Compromiso para el cambio y Recrear a principios de los 2000) sin importar su ideología (el primero de centro-izquierda, los segundos de centro-derecha) impulsan el proceso de descentralización.

3.3. Macrismo (PRO): Estabilidad institucional, judicialización de la política y elecciones de comuneros.

Establecidas las particularidades de las Comunas, a través de la sanción de la Ley N°1777, el camino hacia el llamado a elecciones guarda vasta similitud con el proceso general: un recorrido sinuoso con avances, retrocesos, incumplimientos de plazos y progresos a fuerza de amparos y fallos judiciales. La ley de Comunas contempla en sus artículos la necesidad de traspaso, fundamentalmente desconcentración de servicios, transferencia de responsabilidades, promoción entre los vecinos del proceso de descentralización y elaboración de presupuesto, previo a que se produzca la elección de comuneros. Aunque también es necesario ajustar los límites territoriales de cada comuna y los padrones electorales.

Durante este periodo se producen tensiones entre el ejecutivo local y organizaciones vecinales respecto a los procedimientos de “transición” a las Comunas en relación con la participación vecinal. Tampoco se llega a un acuerdo al interior de la Legislatura como para establecer fecha de elecciones en el corto plazo. Es así que, en el año 2007, se producen las elecciones de Jefe y Vice jefe de Gobierno y diputados de la ciudad sin inclusión de las listas de comuneros.

Modificaciones en los trazados de las Comunas en función de la inclusión de los barrios de emergencia en una u otra comuna, producto de una observación de la justicia federal, conlleva que no se produzca el padrón electoral definitivo a tiempo (Olivieri, 2007:68). Finalmente se dispone una nueva fecha de elecciones para el 10 de agosto

del 2008, sin estar de acuerdo el recientemente electo jefe de gobierno Mauricio Macri argumentando la incompletitud del traspaso de funciones a los en ese momento CGPs (futuras Comunas). Durante el periodo que va desde el 2008 al 2011 “se producirán una veintena de recursos de amparo y medidas cautelares relacionadas con demanda de elecciones de autoridades comunales” (Triguboff et. al., 2013:12). La mayoría de ellos son rechazados en primera instancia, pero luego algunos de ellos serán aceptados en segundas presentaciones, ejerciendo presión a la Legislatura y el ejecutivo local y obteniendo finalmente una nueva fecha de llamado a elecciones: 5 de junio 2011.

La Legislatura del año 2009 se mostrará más consolidada aún que la anterior dado que se encuentra dividida en menos cantidad de bloques. Si bien el PRO²⁵ mantiene una amplia mayoría, los comicios revelan que el oficialismo tiene un techo y no logra cumplir con las 31 bancas que necesita para ser mayoría.

Durante el primer gobierno de Macri (PRO), se llevarán a cabo medidas concretas a fin de dilatar el avance del proceso de descentralización (Olivieri, 2007:81; Augugliaro y Yedro, 2012:11), o modificarlo radicalmente. Entre las acciones destacadas podemos mencionar dos. Una de ellas es la presentación del Jefe de Gobierno de la ciudad de un proyecto, el cual no llegó a ser debatido en la Legislatura, que propone que seis de los cargos de representantes comunales sean ad-honorem y solo uno rentado. Dicho proyecto no obtuvo el aval ni siquiera del propio partido Propuesta Republicana. La otra consistió en que tres días antes de las elecciones a representantes comunales, se publica en el boletín oficial la creación de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC). Las mismas se presentan como un órgano con responsabilidades similares a las Comunas, pero dependientes del ejecutivo local.

En paralelo, las organizaciones Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano y CIPPEC, firman un documento en el cual señalan fuertes críticas al plan de comunicación “Comunas de la Ciudad”. Indican que “incluye elementos visuales que pueden ser fácilmente confundidos con los de la gestión actual y, aún, con los del partido en el gobierno” (Augugliaro y Yedro, 2012:13). Cerca de la fecha de elecciones, la Defensoría del Pueblo publica un documento en el que revela que el 82 % de los ciudadanos consultados desconoce qué son las Juntas Comunales o nunca escuchó hablar de las Comunas (Página 12, 2011). Este marco de desconocimiento por parte del electorado, lleva a que los diversos bloques acuerden una serie de medidas para “facilitar” la elección. En marzo del 2011 a través de la aprobación de la Ley N° 3.761 se posterga la fecha establecida al 11 de julio de 2011, a fin de que las elecciones coincidan con las de diputados de la ciudad y jefe de gobierno y, modificando lo que establece la ley²⁶, se generan boletas únicas. Dicha medida atenta contra el espíritu de la ley de revindicar partidos y representantes vecinales, a la vez que beneficia a las estructuras partidarias más grandes.

En este apartado hemos observado que cuando, Propuesta Republicana (PRO) y aliados, se ven con el poder de profundizar el proceso de descentralización, dada su condición de oficialismo, no solo se desacelera el interés en la temática, sino que se generan alternativas para evitar su implementación. Si bien se espera que una vez sancionada la ley las elecciones se realicen con cierta celeridad, observamos todo lo contrario, seis años más mediaron hasta el llamado de elecciones. En los años que van del 2007 al 2011 se ven los intentos del ejecutivo local de controlar el proceso e intervenir para su moderación.

²⁵ Partido conformado, fundamentalmente, como producto de la alianza entre Compromiso para el Cambio y Recrear

²⁶ Para la votación de las juntas comunales se habilitarán boletas u opciones separadas, en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones. Art. 20. Ley N°1777 – Ley de Comunas.

4. Palabras finales

A partir del análisis de la historización del proceso de descentralización política en ciudad de Buenos Aires a través de las Comunas podemos ver que en periodos en los cuales las relaciones de fuerza entre los principales partidos políticos locales son más conflictivas se producen avances en el proceso de descentralización y cuando se consolidan en el poder los frentes partidarios y tienen oposiciones fragmentadas el proceso se relentece. La fragmentación del sistema partidario no colabora con la descentralización, sino que por el contrario son fuerzas políticas en proceso de consolidación con interés de disputar poder, como fueron el FREPASO a mediados de la década de 1990 y el PRO a mediados de la década siguiente, ambas opositoras a los partidos nacionales, las que generan incentivos para la descentralización.

Ambas fuerzas en su periodo expansión y consolidación tienen la posibilidad de presionar para acceder a cargos producto de la descentralización diseñada para la ciudad en la Constitución local. Como hemos observado, cuando estas mismas fuerzas abandonan su lugar de oposición y acceden al ejecutivo local, su interés en la descentralización, específicamente a través de las Comunas, merma considerablemente y en el caso del PRO se observa manifiestamente su intento de boicot. Este desinterés una vez ocupado el lugar de oficialismo tiene su lógica estratégica dado que quien ejerza el poder es esperable que no esté dispuesto a entregarlo fácilmente; pero a la vez, la descentralización plantea una paradoja porque en democracias donde la representación ha sufrido cuestionamientos es una herramienta útil de construcción de legitimidad que como hemos visto ha sido utilizada por todos los partidos oficialistas avanzando en una descentralización administrativa y funcional. Cuanto descentralizar y de qué forma será parte de la disputa partidaria, siendo de interés para los oficialismos, como se ha visto, avanzar en una descentralización del poder controlada desde el ejecutivo.

Por último, el trabajo permite observar la organización de reclamos con éxito a través del poder judicial y abre interrogantes en relación al vínculo entre los procesos de descentralización y el crecimiento generalizado del fenómeno de “judicialización de la política” (O’Donnell, 2008). Los fallos de la justicia se convierten en una herramienta clave para avanzar con el proceso de descentralización. Será la justicia federal la que termine por definir puntos claves del proceso de descentralización y elección de representantes comunales y no un acuerdo político en el marco de una política de estado.

5. Bibliografía

- AUGUGLIARO C. Y YEDRO, J. (2012). Comunas: de la expectativa a la incertidumbre. Una mirada sobre los últimos años de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en XI Seminario de RedMuni: “Repensando la agenda local”. 18 y 19 de octubre de 2012. Universidad Nacional Arturo Jauretche
- BADÍA, G. (2004). Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana en Escolar, M., Badía, G., & Frederic, S. (Eds.). Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada. Prometeo Libros.
- BOISIER, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure* (Santiago), 30(90), 27-40.
- BORJA, J. (1987). Organización y descentralización municipal, EUDEBA, Buenos Aires.

- BRIL MASCARENHAS, T. (2007). "El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia del a crisis argentina 2001-2002". Desarrollo económico, Vol.47, N° 187 (Oct-Dec 2007).
- CANÉ, M. (2018). La construcción discursiva de la inevitabilidad en los inicios del gobierno de la Alianza (Argentina, 1999-2000). *Papel Político*, 23(2), 1-23.
- CARMONA, R., ROFMAN, A., CARVAJAL, L. G., & ADARO, C. (2011). Sistemas políticos territoriales a nivel local y políticas de descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las experiencias recientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Municipio de Morón.
- CARMONA, R. (2012). La dinámica sociopolítica y territorial en la implementación de intervenciones públicas en el ámbito local. Algunas consideraciones sobre tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Territorios* (26), 107-128.
- CARRIÓN, F. (2003). La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino.
- CORAGGIO, J. L. (1974). Concentración espacial y centralización; discusión de algunas falacias. CEUR-Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- GARRIDO, F. & MONTECINOS, E. (2018). The participatory budget in Chile and the Dominican Republic: is the Law for the strengthening of participative crucial?. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 27(2), 99-120. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.3>
- KELLY, E. (2006). La ciudad autónoma de Buenos Aires diez años después. En G. R. Raul Zaffaroni, *Perplejidades del Constituyente. A diez años de la Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial EDIAR.
- LANDAU, M. (2008). Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MAURO, S. (2012). "Coaliciones sin partidos. La ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001". *Revista de Ciencia Política*. Volumen 50, N°1, 2012.
- PÍREZ, P. (1998). Descentralización y gobierno local. In IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas: "Gobernabilidad, descentralización y concertación en los gobiernos locales". Unión Iberoamericana de Municipalistas, Municipalidad de Córdoba, Córdoba, Argentina, octubre.
- QUINTAR, A., Y CARMONA, R. (2009). Las Comunas en la Ciudad Autónoma de BsAs: ¿nuevas instancias de democratización de la gestión y la política urbana? *Ciudades Latinoamericanas IV: Políticas, acciones, memoria*, 19.
- O'DONNELL, G. (2008). Epílogo. *La judicialización de la política en América Latina, Bogotá, Universidad Externado de Colombia*.
- OLIVIERI, A. (2007). Alcances y limitaciones del proceso de descentralización política en la ciudad autónoma de Buenos Aires (1996-2010). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado. Tesis para obtener el título de Magister.
- POUSADELA, I. (2006). Que se vayan todos. Enigmas de la representación política. Buenos Aires: Capital intelectual.
- POGGIESE, H.A. (2009). "Programa de transición para las Comunas de la ciudad de Buenos Aires: Una historia de nunca acabar" en *Revista Mundo Urbano*, N.34. Universidad Nacional de Quilmes

- RAPOPORT, M. (2005). Historia economía, política y social de la Argentina (1880-2003). Buenos Aires: Emecé Editores.
- RIVAS, G. (1997). "La descentralización: buscando una salida al laberinto analítico"; en Oszlak Oscar (comp.): Estado y Sociedad, las nuevas reglas del juego; Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, G. M. (2004). Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires. Cuaderno Urbano, 4(4), 99-116.
- SALVATELLI, A. Y SCHEIBLER, G. (2016). "Las comunas: El desafío pendiente de una descentralización participativa" (comentario a los artículos 127 a 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires) en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Edición comentada, Basterra, Marcela (comp.); Buenos Aires, Ed. Jusbaire.
- SALVIA, S. P. (2015). La caída de la Alianza. Neoliberalismo, conflicto social y crisis política en Argentina. Colombia Internacional, (84), 107-138.
- SCHNEIDER, C. (2007). La participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires (1996-2004): El contexto político como explicación. Documentos CIDOB. América Latina, (21)
- TRIGUBOFF, M. (2008). El problema de la articulación en los movimientos sociales: La interbarrial de la ciudad de Buenos Aires. Revista Pilquen, (10), 0-0.
- TRIGUBOFF, M., et al (2013). Ciudadanía, competencias, derechos y deberes: categorías nativas y disputas políticas en el proceso de implementación de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. En VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2013.
- VON HALDENWANG, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 16(50).
- WELP, Y., & SCHNEIDER, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 56(211), 47-68.
- (2015). Diseños Institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 60(224), 15-43.

Artículos periodísticos

- "Los vecinos eligen cómo gastar el presupuesto" (19 de abril de 2002) *La Nación*.
- "Elecciones porteñas: se podrá votar comuneros de otra sección" (7 de julio de 2011) *Ámbito Financiero*.
- "Las razones de los comuneros" (4 de Julio 2011) *Página 12*.
- "Los delegados comunales serían elegidos el 5 de junio de 2011" (21 de octubre de 2009) *La Nación*

Documentos oficiales

- Constitución de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)
- Ley N°1777 – Ley de Comunas. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2292, 01 de septiembre de 2005.