



asociación
pensamiento
penal



Asociación de Derecho Administrativo de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Jornadas “Desafíos actuales de la Justicia porteña: Autonomía e Igualdad”
29, 30 y 31 de mayo de 2017. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

***Derecho a la ciudad y tensiones en el ejercicio de la
democracia participativa: dos estudios de casos***

JONATAN EMANUEL BALDIVIEZO

SANDRA INÉS SÁNCHEZ

FEDERICO KULEKDJIAN

EDITH RÍOS

EMILIA PASCARELLI

Eje temático: Derecho a la ciudad (Derecho urbanístico, Derecho al hábitat, Derecho a la vivienda)

Derecho a la ciudad y tensiones en el ejercicio de la democracia participativa: dos estudios de casos¹

Por JONATAN EMANUEL BALDIVIEZO², SANDRA INÉS SÁNCHEZ³, FEDERICO KULEKDJIAN⁴, EDITH RÍOS⁵ Y EMILIA PASCARELLI⁶

Eje temático: Derecho a la ciudad (Derecho urbanístico, Derecho al hábitat, Derecho a la vivienda).

Resumen: Se aborda en este trabajo, el ejercicio de la democracia participativa y las tensiones en el contexto de los recientes reclamos de participación en el orden del derecho a la ciudad, respecto de las siguientes problemáticas: el rol de las Comunas (Juntas Comunales y Consejos Consultivos); y la urbanización o “integración socio-urbana de villas”.

Se focalizará en dos estudios de casos: a) en el rol participativo de las comunas, su relación con las políticas participativas desencadenadas a partir del Primer Plan de Acción de la Ciudad en Gobierno Abierto desde el año 2015, y con el surgimiento de los cinco proyectos de ley de presupuesto participativo que surgieron desde diferentes bloques legislativos (Paula Oliveto Lago; Paula Penacca; María Rosa Muiños; Esteban Penayo; Marcelo Gouman);

¹ El presente artículo forma parte de las actividades desarrolladas en el marco del: Observatorio del Derecho a la ciudad (del en el que todos los autores son colaboradores); del Proyecto UBACyT- Modalidad I 20020150100191BA (Resolución CS Nº 4756/16): “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente de la Universidad de Buenos Aires ISU/FADU/UBA (Directores: Sandra Inés Sánchez y Rodrigo Amuchástegui)- Programación Científica 2016-2018 (1/1/2016-31/12/2017), en el que todos los autores son integrantes del equipo de investigación; y del Subsidio Proyecto PS4: “Modelos e imaginarios suburbanos en Buenos Aires: formas y modos de habitar” con sede en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana (CAEAU/UAI)- Programación Científica 2016-2017 que dirige Sandra Inés Sánchez.

² Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina. Observatorio del Derecho a la Ciudad, Buenos Aires, Argentina.

³ Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina. Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires, Argentina. CONICET, Buenos Aires Argentina.

⁴ Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina.

⁵ Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina.

⁶ Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina.

y b) el proceso participativo generado en torno al lanzamiento del plan de urbanización de cinco villas de la ciudad (31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita).

Se analizarán las modalidades de democracia participativa, representativa, deliberativa, y sus interrelaciones en el contexto de las interacciones del Estado local con los diferentes colectivos sociales que pugnan por el derecho a la ciudad en perspectiva histórica. Se confrontarán las diferentes instancias, modalidades y reclamos de participación ciudadana con las limitaciones impuestas a la participación que se enmascaran bajo el paradigma de gobierno abierto impulsado por el gobierno.

Como señalan Blondiaux y Fourniau, trabajar sobre la participación no significa trabajar exclusivamente sobre la participación. Significa una suerte de ingreso para analizar un sector de la sociedad, o transformaciones de la sociedad civil o las relaciones entre determinados grupos de actores o la evolución de las culturas políticas, pues, “detrás del objeto participativo se esconde una infinidad de otros objetos” (Blondiaux 2013: 13) que evidencian las cuestiones nodales que tensionan las relaciones con Estado en este escenario histórico en torno a la lucha por el derecho a la ciudad.

Introducción

La cuestión participativa es inherente en la constitución de la ciudad del año 1996, en la que se prevé múltiples y variadas modalidades y mecanismos de participación ciudadana y de ejercicio semidirecto de la democracia. Además de la tradicional forma de participación representativa por medio del voto, establece una administración descentralizada con intervención vecinal a través de las comunas, el acceso a la información pública, el reclamo de derechos a través de recursos de amparo gratuitos, la participación en la actividad legislativa a través de audiencias públicas, y la tribuna popular, entre las más importantes.

Dos años después de sancionada la constitución, con la Ley 71 del año 1998, se creaba el Consejo del Plan Urbano Ambiental, un organismo multisectorial y participativo destinado a redactar el instrumento de planificación de la ciudad por excelencia, el Plan Urbano Ambiental. En este contexto de renovación institucional se crearon también la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General de la Ciudad que se constituyeron como ámbitos clave destinados a tutelar los ámbitos del derecho y de la justicia a nivel local. La Defensoría del Pueblo⁷ tiene la misión de defender, proteger y promover los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales o colectivos con la finalidad de “zanjar la brecha entre la norma que expresa lo deseado y la demanda real social que señala el incumplimiento u omisión de la ley”.⁸

Desde el año 2001 a partir de la crisis social, política y económica por la que atravesó el país, en el marco de las asambleas populares, surgidas en los diferentes barrios de la ciudad, se instaló el ejercicio de diferentes modalidades y procesos de democracia

⁷ Creada por medio de la Ley 3 (3/2/1998).

⁸ Con la creación del Ministerio Público de la Defensa en el año 2005, se completaría un conjunto de instituciones destinadas a tutelar desde la justicia, los derechos a la ciudad. Entre estas tres instituciones, el MPD constituye además, “una institución central para el acceso a la justicia en materia urbana, en materia de derecho a la ciudad y, en particular, en derecho a la vivienda” (MPD).

deliberativa que impulsaron instancias de reclamo, participación e incidencia en los ámbitos decisionales, y que generaron un precedente de colectivos organizados desde una perspectiva de derechos.

Desde la ciudadanía, a partir de ese momento, comenzaron a ejercitarse nuevas formas de reclamo por derechos vulnerados. Desde una perspectiva de derechos, las políticas sociales y urbanas fueron confrontadas con: las nuevas necesidades de participación por parte de las organizaciones sociales y de todos los grupos y sectores sociales involucrados, y con la inercia histórica de las prácticas autónomas institucionales (del Estado, municipio).

En un país tradicionalmente estatista, “donde, desde sus inicios, la política fue sinónimo de partidos políticos y donde se ha operado desde una lógica de la representación”, estos nuevos espacios políticos de las asambleas que operaban desde una lógica deliberativa, horizontalista, y de acciones directas resultaron muy disruptivos e impulsaron reacomodamientos institucionales (Fernández, Borakievich, Rivera 2006: 76).

Desde la recuperación de la democracia, en las villas y comunas de la ciudad, las primeras luchas por la participación habían estado orientadas a lograr incidencia legislativa, si bien esto desencadenó nuevas luchas por su reconocimiento que se resolvieron por vía judicial. En este sentido, animados por el espíritu de lucha asambleario, tanto la aprobación de la Ley de Comunas como el llamado a elecciones comunales se debieron a las acciones de amparo judiciales y a la justicia que ordenó su cumplimiento. En las villas los procesos electorarios también tuvieron lugar a partir de amparos judiciales, y la justicia intervino también en los reclamos de cumplimiento de la ley de urbanización de las villas 31 y 31bis.

En este escenario, simultáneamente a estos procesos participativos que se gestaban de abajo, y que interpelaban hacia arriba a los poderes del Estado; en el escenario internacional se estaban gestando nuevas estrategias de reforma del Estado que interpelaban en términos participativos a los actores sociales desde arriba hacia abajo, y que constituyó como un nuevo paradigma de administración estatal conocido como gobierno abierto.

Desde los teóricos que difunden y promueven este nuevo paradigma, se señala que desde los comienzos del milenio, en el contexto internacional, los gobiernos de más de sesenta países estaban llevando a cabo iniciativas y se iban comprometiendo en poner en marcha “acciones de variado alcance, orientadas a incrementar la transparencia, la participación y la colaboración dentro del Estado, y entre éste y la ciudadanía”. Señalan también que paralelamente al “esfuerzo” de estos Estados nacionales, “miles de gobiernos sub-nacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil” comenzaban a rentabilizar los avances producidos en el desarrollo y conocimiento de las tecnologías de la información con objetivos similares (Oszlak y Kaufman 2014: 3). Basados en las posibilidades de las tecnologías de la información, la participación ciudadana comenzó a concebirse, desde este paradigma, como una pieza central en la descentralización administrativa que indefectiblemente iba asociada a un incremento de la transparencia en las políticas, acciones, e información del Estado.

En el año 2004, el entonces presidente Néstor Kirchner firmó un decreto por el cual el poder ejecutivo declaraba la apertura de la información por parte del Estado y el derecho de cualquier ciudadano a acceder a cualquier tipo de información, si bien con algunas

restricciones. Además fijaba condiciones muy severas respecto del plazo que tenían los representantes del Estado para dar respuesta a las solicitudes (Oszlak 2013a).

En Argentina, el Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto se lanzó durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y se focalizó en la ampliación de la inclusión digital que venía desarrollándose en el marco del Plan de Acción Estratégico 2012-2022 que impulsaba los estudios necesarios para desarrollar la interconexión de las diferentes estructuras y redes de fibras ópticas en América del Sur a fin de crear el Anillo Óptico Sudamericano.⁹ Este primer plan, gestado desde una perspectiva de derechos, estuvo orientado al desarrollo de políticas públicas que fortalecieran la relación entre el Estado y la sociedad civil, con el objetivo de garantizar los derechos de todos sus habitantes en materia digital y comunicacional. De ahí que desde las políticas de gobierno se profundizara en la inclusión digital con la puesta en órbita del Satélite argentino AR-SAT, la extensión del tendido de fibra óptica, y la distribución de *netbooks*, para el fortalecimiento de la educación pública y la alfabetización digital (APGAA 2013).

En el país, estas iniciales concepciones de gobierno abierto se presentaron como una “herramienta” para fortalecer la dinámica institucional (en términos de alcance del Estado) y propugnar la transparencia de la gestión, pero a fin de que los ciudadanos pudieran participar “informados”, y de esta forma “hacer cumplir y ampliar sus derechos”.¹⁰

En el marco del paradigma de gobierno abierto, otro nuevo vuelco a los abordajes de la cuestión participativa global se produjo en el año 2009, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, al poco tiempo de asumir su mandato, anunció la decisión de convertir su gobierno en un *open government*. Poco tiempo después, en el año 2011, se constituía la *Open Government Partnership* (en adelante OGP) que reunió a más de sesenta países (Oszlak y Kaufman 2014: 3). Los criterios de participación en esta nueva versión apuntaban a que los ciudadanos “usuarios de servicios del Estado, o de algunos programas gubernamentales”, pudieran “actuar en un triple rol: primero en el proceso de definición de políticas públicas, en segundo lugar en la coproducción de bienes y servicios junto con el Estado y en tercer lugar como monitores o evaluadores de la gestión pública” (Oszlak 2013a).

A partir de ese momento, los planes de acción dentro de la OGP han sido múltiples, y sobre todo, variados, tanto en sus abordajes, como en sus modalidades y acciones. Se instaló a partir de ese momento cierto imaginario global institucional de participación y transparencia en políticas de Estado, aunque este lejos de cumplirse prácticamente. En el marco de esta pluralidad de enfoques, las posiciones extremas en torno a las concepciones institucionales de gobierno abierto oscilaron entre poner el énfasis en la participación, o bien, en la transparencia de la información; si bien el concepto de participación desde OGP significaba esencialmente el involucramiento de la ciudadanía en cuestiones administrativas del Estado.

⁹ Argentina ingresó a la Alianza por el Gobierno Abierto en el mes de octubre del año 2012 y presentó su primer plan de acción en el mes de abril del año 2013.

¹⁰ Esta concepción desde una perspectiva de derechos, contrasta con la del II Plan de Acción del actual gobierno, en donde la transparencia se concibe desde discursos de “modernización” bajo un pragmatismo que apunta a la automatización y mayor eficiencia administrativa (APGAA 2016).

En octubre del año 2015, en el marco del Programa de Gobiernos Sub-nacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto,¹¹ la Ciudad de Buenos Aires resultó una de las ciudades seleccionadas. Desde la OGP, se destacaba que la inclusión de la ciudad permitiría “generar un espacio formal de diálogo e interacción con la sociedad civil para la co-creación de políticas públicas” (OGP 2015).

Progresivamente, las concepciones de participación que se promovieron desde el gobierno local se tradujeron en un moldeado de la participación ciudadana desde arriba hacia abajo, y que apuntaba a su vez a controlar los procesos genuinos de reclamo de derechos y participación que surgían de las bases. La orientación que tenía el gobierno de la ciudad en sus concepciones sobre “gobierno abierto” se afianzó, e hizo foco de manera creciente, en la transparencia de algunas políticas, pero sobre todo, en la participación virtual, dirigida de manera restrictiva a los aspectos más intrascendentes, y que resultó una puesta en escena de espacios ficticiales de participación destinados a desactivar todos los espacios y canales genuinos que venían experimentándose desde comienzos de siglo.¹²

Conforme se sedimentaba en el ámbito local el paradigma de gobierno abierto, la participación ciudadana comenzó a verse cada vez más condicionada por las nuevas concepciones institucionales, y los nuevos canales formales de participación habilitados por el gobierno.

La lucha de las comunas por la participación

Con las asambleas populares surgidas en el año 2001, se dio paso al surgimiento de un nuevo fenómeno político:

¹¹ De las 45 postulaciones fueron seleccionadas 15 ciudades entre las que se encuentra Seúl, París y Madrid, y la CABA.

¹² La presentación del II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina que tuvo lugar en la Casa de Gobierno en el mes de agosto del año 2016, presidida por Marcos Peña y Andrés Ibarra (a cargo del Ministerio de Modernización), estuvo fuertemente cargada de críticas a los resultados, y signada por la improvisación y la provisionalidad. El documento, rápidamente elaborado y plagado de errores significa la preocupación del gobierno por mostrar una reforma del estado “abierto” en términos de transparencia y de informatización. El contexto de este veloz cambio radical en las concepciones y orientación implementadas, resultó imposible disimular la desprolijidad de las acciones. En el año 2015, la coordinación de gobierno abierto dependía de la Jefatura de Gabinete de Ministros y desde allí se lideró el trabajo de elaboración del segundo plan que sería implementado en su mayoría por el nuevo gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil “que venían trabajando junto con el Estado en materia de gobierno abierto, presentaron en agosto del 2015 un comunicado a la Coordinación de Gobierno Abierto y a la Jefatura de Gabinete de Ministros manifestando que el gobierno argentino había decidido unilateralmente cambiar la metodología consensuada en febrero de 2015 para la co-creación de compromisos del segundo plan, así como falencias para incluir propuestas de la sociedad civil en los compromisos” (APGAA 2016: 2). Integrantes del equipo de investigación que participaron de la mesa de trabajo “Hábitat y Desarrollo Humano” testimonian la desprolijidad (o las intencionadas desviaciones) del documento en el que no se volcaron fielmente los acuerdos y compromisos a los que se había arribado. La “consulta pública” que se hizo en una plataforma web resultó una ficción participativa con el objeto de legitimar formalmente el documento. Si bien el proceso de elaboración del plan de acción se focalizó en la cuestión metodológica, en todo el proceso se hizo evidente que los tiempos no eran los apropiados a los efectos de la elaboración de los compromisos, ni de la generación de consensos.

“En las principales esquinas de cada barrio, en las noches inmediatamente posteriores a la caída del gobierno, los vecinos se comenzaron a agrupar, en una especie de cabildos abiertos para intercambiar información y discutir qué hacer...” (AP 2007: 6).

Aún con “una precaria coordinación entre ellas”, desde las asambleas se comenzaron a organizar movilizaciones, y llegaron a convocar a unas 20000 personas que hallaron en la Inter-barrial del Parque Centenario un espacio de coordinación multitudinario”, que si bien al desaparecer “anuló los espacios de coordinación y encuentro estrictamente asamblearios”, estimuló la necesidad de establecer otros vínculos entre las pocas sobrevivientes. En cada barrio, las asambleas lograron unir los reclamos en función de los intereses territoriales. Según Dri, estas asambleas surgieron “desde el fondo de las reivindicaciones, broncas y reclamos insatisfechos” (2006: 25). A partir de ese momento, los “vecinos, desempleados, amas de casa, maestras, psicólogas, plomeros, profesores” comenzaron a encontrarse en una ciudad “donde nadie ‘se encontraba’, donde cada uno era para sí y nadie para todos”, rompiendo “la atomización”, los barrios comenzaban “a adquirir una personalidad propia” (Dri 2006: 25).

Svampa señala a su vez, como antecedentes de este fenómeno asambleario, aquellas manifestaciones de la década del noventa, como “la emergencia de un nuevo lenguaje de la movilización en el contexto de la gran asimetría de fuerzas”, entre las que destaca las protestas de jubilados, los “escraches” realizados por la organización de hijos de desaparecidos y los primeros cortes de ruta ligados a la desocupación (2011: 238-239).

A mediados de enero del 2002 existían unas ochenta asambleas populares y “no había esquina importante que no tuviera una”. Antes de febrero del 2002 había en la ciudad 112 asambleas vecinales localizadas la mayoría al norte de la avenida Rivadavia. Las excepciones eran las de “Mataderos, Lugano, Parque Avellaneda, Pompeya, Patricios, La Boca, Parque Lezama, Barracas y San Telmo”. De las asambleas del sur de la ciudad las más numerosas fueron las de San Telmo y Parque Lezama. En mayo el número ya se había reducido a 75 y en todas ellas se daba una fuerte discusión acerca del rumbo a seguir, en medio de un decaimiento general de su convocatoria.

La Asamblea de Pompeya se recicló como Centro Cultural, la de Parque Avellaneda como Centro Comunitario La Alameda. Entretanto, las otras buscaban sus propias definiciones. Asambleas del Pueblo se orientó a construir una organización política clasista independiente, con características eminentemente deliberativas, pero también con “funcionamiento asambleario, de democracia directa, revocabilidad de mandatos y rotación en las responsabilidades”, “manteniendo el inmenso espacio comunitario creado alrededor de la organización” (AP 2011: 31). Concebida como contrapoder, apuntó al “desarrollo de propuestas prácticas” que superaran las limitaciones del sistema con la finalidad de construir “los embriones de una sociedad superior” (Gil de San Vicente 2012: 22).¹³

Si bien muchas “hicieron un gran esfuerzo” por vincularse a las organizaciones piqueteras, se diluyeron rápidamente hacia el año 2002 quedando unas pocas de aquellas

¹³ Según Gil de San Vicente “Es contrapoder todo colectivo que en su campo específico de lucha sea capaz de obligar al poder que le explota a negociar con él, o al menos a tenerle en cuenta en el momento de elaborar nuevos planes antisociales, restrictivos, autoritarios” (2012: 22).

vigentes. Algunas lograron asumir una identidad política y construcción territorial¹⁴ como la Asamblea de San Telmo y la Asambleas del Pueblo que siguen activas.¹⁵

Bajo formas de democracia deliberativas y horizontales, desde las asambleas comenzaron a ponerse en cuestión “las modalidades habituales de pensar la política, el Estado, la ciudadanía, y el sujeto político”, a la vez que invitaban a pensar en diferentes modalidades de participación y acción (Fernández, Borakievich, Rivera 2006: 75). Las asambleas que sostuvieron su potencia fueron aquellas “que evitaron consolidar polo” y que hicieron circular “sus multiplicidades y sus diversidades”, produciendo “agenciamientos diversos”. Esto creó “condiciones de posibilidad para inventar nuevos modos de accionar, argumentar, enunciar, participar” (Fernández, Borakievich, Rivera 2006: 79).

Si bien las asambleas se fueron desgranando a causa de: “el rápido alejamiento de jóvenes no encuadrados en partidos de izquierda; el aislamiento del barrio; y la tracción de los partidos políticos y el Estado hacia formas tradicionales de acción política”; hacia el año 2005, la diversidad de actividades que realizaban contrastaba con la idea generalizada de que habían desaparecido (Fernández, Rivera, Cabrera 2006: 111), y gran parte de los miembros más activos continuaron la lucha por el afianzamiento de estos poderes comunales, y forman hoy parte de los consejos consultivos.

En el escenario conflictivo de la crisis del año 2001, y en el contexto del movimiento asambleario, en mayo del 2002 se creó la Red de Vecinos de Buenos Aires, con el fin de impulsar el establecimiento de las comunas y de demandar al gobierno la sanción de una Ley Orgánica de Comunas que fue incumplida, y que bajo una nueva reagrupación en Comunas de Buenos Aires, terminó en un acto frente a la legislatura porteña bautizado simbólicamente “El Tortazo” como irónico festejo de los dos años de incumplimiento constitucional (MC 2011).¹⁶

Hacia fines del año 2003 y principios del 2004 exigieron a los poderes ejecutivo y legislativo de la ciudad que realizaran un proceso participativo de consulta en todos los barrios para establecer el contenido de la Ley de Comunas, conjuntamente con la iniciación de un pedido de amparo que la justicia aceptó, y que impuso la obligación de sancionar e implementar la Ley.

Al año siguiente esta demanda fue tomada por la Comisión de Descentralización de la Legislatura y llevada adelante con el apoyo de miles de vecinos, y que culminó como un borrador de la primera ley orgánica de las comunas para la ciudad, elaborada participativamente.

En el devenir de este borrador en ley, por la presión de los vecinos se instó a los legisladores para su aprobación en general, si bien finalmente se resolvió su aprobación

¹⁴ Según Asambleas del Pueblo, “estas desfleadas asambleas” lograron imponer un método de organización “que las luchas del pueblo han universalizado”. Citan como ejemplo la Asamblea de Guleguaychú, la de González Catán que luchó por los basurales del CEAMSE, la del Hospital de Clínicas y las de Caballito que lucharon en contra de la construcción de torres en el barrio.

¹⁵ La Asamblea de San Telmo con sede en la Plaza Dorrego, y Asambleas del Pueblo con sede en la esquina de México y Chacabuco.

¹⁶ Desde el movimiento comunero se elaboró un documento de su devenir en el período 2002-2011, momento de realización de las elecciones del que se ha tomado gran parte de la información que se consigna en este apartado (MC 2011).

artículo por artículo en una “comisión especial” de legisladores, sin vecinos, y cuyo engorroso procedimiento, dilató el plazo de su sanción aún más.

La determinación de este cuarto poder del Estado local, de las comunas, se estableció entonces, recién en el año 2005 con la sanción de la Ley 1777 en donde éstas se definieron como “unidades de Gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia”. Por medio de esta ley, que surgió a partir de litigio judicial resuelto favorablemente, se establecían los principios de la gestión descentralizada, la división territorial a través del agrupamiento de barrios, denominación, presupuesto, competencias y atribuciones, si bien aún no se ha implementado debido a la falta de reglamentación y a la desnaturalización de los preceptos instaurados por el modelo de Porto Alegre.

Frente a esta falta de reglamentación, en abril del año 2006 se comenzaron a formar algunos consejos comunales bajo la forma de auto-convocados. Simultáneamente a la sanción de la ley, este grupo promotor comenzó a participar activamente en las reuniones de la Comisión de Control y Seguimiento Bipartita¹⁷ que se abocó a la elaboración de un cronograma de acciones a instrumentar para la realización del proceso de transición a las comunas, pero que nunca fue cumplido ni suplantado por otro.

También continuaron gestionando infructuosamente con los legisladores la iniciación del proceso electoral de las Juntas Comunales. Y por medio de la Ley 2405 del año 2007 se logró que se establecieran para el año 2008.

Con el cambio de gobierno, se desatendió el cumplimiento de la ley. La instalación plena del poder comunal resultó inviable por falta de voluntad política de la gestión del PRO que se tradujo en la asignación de sus presupuestos, y por supuesto, en la dilación de sus procesos electorarios.

En el año 2007, por medio de la Ley 2248, se establecían nuevas intromisiones respecto de la descentralización del poder gubernamental en las comunas con la creación de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, a través de la cual el Poder Ejecutivo implementó “un proceso de transición” que si bien señalaba que debía contemplar “la efectiva participación de los representantes de las organizaciones vecinales”, se resistía a disolver las entidades administrativas de descentralización que representaban los Centros de Gestión y Participación.¹⁸ Además, se establecía en esta ley un tope presupuestario en los primeros dos años de ejercicios anuales que postergaban su accionar.¹⁹

Los consejos consultivos se fueron convirtiendo en ámbitos institucionales de participación vecinal auto-convocada que articulaban y potenciaban todas las demandas y

¹⁷ Integrada por legisladores y vecinos según el art. 47 de la Ley 1777.

¹⁸ Conforme al art. 1 de la Ley 2248, BOCBA 2609 del 22/01/2007.

¹⁹ En la Cláusula transitoria tercera. Se establecía un tope presupuestario y se señalaba que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en los primeros dos ejercicios anuales contados desde la asunción de las primeras autoridades Comunales, tanto los anteproyectos de presupuestos Comunales en su conjunto, como el presupuesto total asignado a las Comunas, no pueden superar el cinco por ciento (5%) del total correspondiente al presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la ciudad para cada uno de dichos años. Concluido el período de transición estipulado precedentemente, que no puede ser prorrogado, se estará a lo que sobre el punto dispongan las leyes de presupuesto que fueran pertinentes”.

propuestas de los vecinos de cada comuna, mientras seguían presionando por el tema de las elecciones y realizaban un seguimiento del accionar del Juzgado electoral en la elaboración de los patrones comunales.

Finalmente, por medio de la Ley 3233 del año 2009 se estableció la convocatoria a elecciones de autoridades comunales (que se concretaron en el año 2011), y la obligatoriedad de que se remitiera a la Legislatura un programa de transferencia de competencias y servicios. Por medio de esta ley se establecían ciertos resguardos de sus competencias, pues, a su vez, se solicitaba al gobierno que se abstuviera de emitir o producir actos, que significaran una intromisión o menoscabo de las funciones en las comunas, o que lesionaran su participación en las cuestiones de su competencia.

Otro hito en la participación gestado desde las bases data del año 2009. En ese año, el trabajo participativo de organizaciones villeras, dirigentes, organizaciones políticas, la Universidad y los propios vecinos con diferentes organismos de gobierno, desembocó en la sanción de la Ley 3343 en la que se disponía la urbanización de las villas 31 y 31 bis. Este logro significó el reconocimiento del ejercicio de la democracia participativa en las villas, pues por medio de esta ley se creó la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis” que llevaría adelante el proceso de urbanización.

El funcionamiento y las incumbencias en las juntas comunales quedó finalmente regulada con la sanción de Ley 5372, que a la manera de los inicios históricos de la Municipalidad instalada a mediados de siglo XIX, se restringe a obras públicas “menores” de “utilidad y ornato” como “arbolado, arreglo de veredas, pavimento, luminarias”. Las incumbencias y el funcionamiento de estas juntas comunales ha sido muy cuestionado desde entonces, y se ha visto tensionado por la fuerza ejercida por los consejos consultivos.

Desde el gobierno ya se había intentado alterar la estructura y funcionamiento del régimen de representación comunal mediante estas reformas que se pretendieron introducir en la Ley 1777 por vía legislativa. Pero fue en el año 2014, cuando, por medio del Decreto 251 se institucionalizó la avanzada institucional más importante, que limitó la autonomía y participación comunal con la creación de gerencias y subgerencias en las comunas (Gerente Operativo de Gestión Administrativa, Gerente Operativo de Gestión Comunal, Subgerente Operativo de Participación Vecinal y Atención Vecinal Subgerente Operativo de Control Comunal y de Obras). Por medio de estas gerencias se invadían las funciones y competencias que la constitución y la Ley 1777 reservaba a las juntas comunales, concentrando los poderes administrativos y decisionales del gobierno comunal en el Presidente y los gerentes, en coordinación con la secretaría de gestión comunal, y que dejan a la junta comunal como un mero objeto decorativo sin ningún tipo de funciones. De esta manera se anulaban los mecanismos de democracia participativa y control de los consejos consultivos vinculándolos estas gerencias, violando sus autonomías y sometiéndolas a un modelo de “democracia tutelada” (MC 2011).

Los comuneros de 12 comunas presentaron entonces una acción de amparo judicial y una denuncia penal contra Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta que fue acompañado por los legisladores de El bloque Verde/Alameda integrado por los diputados Pablo Bergel y Gustavo Vera.

Por lo expuesto, se evidencia que el reconocimiento del derecho participativo en las comunas se ha dirimido siempre en los ámbitos judiciales. En el siguiente apartado, se

desarrollará el cambio de estrategias implementado por el gobierno en el contexto más reciente, y que desde la manipulación del paradigma de OGP apunta a diluir estos ámbitos naturalizados de demanda participativa.

Participaciones entre la ficción y la desnaturalización

A partir del año 2015, con la concentración del poder político del PRO en la presidencia, la Provincia de Buenos Aires, la jefatura de la ciudad, y la legislatura; desde el Ministerio de Modernización, los principios de “transparencia, participación y colaboración”, que en resonancia con el paradigma de la OGP se aplicaron, se centraron en las tecnologías digitales. Conforme se incrementaban los conflictos por las medidas que se pretendían legitimar, las tecnologías digitales se instituyeron como instrumento mediatizador entre las necesidades sociales²⁰ y el Estado, a la vez que colisionaban con las formas participativas que se venían desplegando desde las organizaciones comunales y que se pretendían desnaturalizar.

El año 2016 marcó además un escenario de inflexión, porque se definieron desde el gobierno una serie de proyectos de obra pública de gran envergadura que fueron acompañados por cambios en la organización gubernamental, y en los instrumentos de reglamentación, control y regulación urbana, y en la definición de las partidas presupuestarias. Este proceso se vio acompañado por un masivo operativo de venta de tierras públicas que se consolidó con la sanción de la Ley 5558 que crea la “Agencia de Bienes Sociedad del Estado” (ABSE), por medio de la cual se instituyó la administración a futuro (y desprendimiento o venta) de tierras y bienes públicos que quedaban por fuera de los ámbitos de injerencia de sus antecesoras Corporación Buenos Aires Sur y Puerto Madero.

La mayoría legislativa favorable colaboró a su vez en el apuntalamiento de la política de endeudamiento interno e internacional para financiar: los comienzos de la construcción de la Villa Olímpica, del Paseo del Bajo,²¹ y del Distrito Joven,²² y el plan de inversión de 7.069 millones en diferentes “líneas de acción” para cinco villas de la ciudad (villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita).

²⁰ Entendidas como necesidades sociales de agilización y eficiencia en cuestiones eminentemente burocráticas que son consistentes con el achicamiento del Estado, la informatización, y la reducción de puestos de trabajo asociados, que se implementaron desde el Ministerio de Modernización, que tiene en su órbita el Plan de Gobierno Abierto, y que es el que redujo más ostensiblemente la planta de sus trabajadores.

²¹ Pretende resolver la conexión vial entre las autopistas Arturo Illia, 25 de Mayo y Ricardo Balbín (Buenos Aires-La Plata), separando de manera soterrada la circulación de camiones y ómnibus de los automóviles. Contó con la adhesión de la Sociedad Central de Arquitectos, con la presencia e intervención favorable al proyecto en la audiencia pública de su presidente Eduardo Bekinschtein y del ex presidente Carlos Levrero.

²² En el discurso institucional: “La política de distritos fue diseñada e impulsada a partir del diagnóstico de las diferencias internas de la Ciudad, para promover zonas de menor desarrollo” (GCABA 2016). En esta política, el Estado local se convierte en facilitador de las inversiones inmobiliarias. Son cinco los distritos: Tecnológico: en Parque Patricios (Ley 2972/2008); Audiovisual: en Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal, Palermo y Colegiales (ley 3876/2011); de las Artes: en La Boca, San Telmo y Barracas (ley 4353/2012); del Diseño: en Barracas (ley 4761/2013); joven (cuenta con una primera aprobación en diciembre de 2016).

A continuación se desarrollará cómo estas políticas urbanas habilitadas desde el espacio legislativo favorable afectaron la democracia participativa.

La Agencia de Bienes Sociedad del Estado

El proceso que llevó a la sanción de la Ley 5558 resultó el inicio de una etapa de negociaciones que apuntaron a la disolución progresiva de las fuerzas opositoras que tensionaban las decisiones en un escenario, en ese momento, no del todo favorable para el partido mayoritario del PRO. El proyecto surgió del poder ejecutivo a fines del año 2015 como la creación de un “Parque de la Innovación” en el barrio de Núñez, en el predio donde funciona el Tiro Federal Argentino. Conforme a la política urbana de creación de polos, se enmascaraba un mega proyecto inmobiliario con la supuesta creación de un “polo educativo”, una suerte de campus educativo y científico en donde se construirían edificios de dominio público y privado ligados a la “innovación”, tales como laboratorios, centros de investigación, universidades, institutos, residencias, espacios de trabajo colaborativo y salas de servicios comunes; en síntesis, una suerte de mixtura de actividades académicas, recreativas y de investigación de universidades públicas y privadas. Vecinos, organizaciones comunales y el Observatorio por el Derecho a la Ciudad fueron los que alertaron sobre esta situación con la difusión del *flyer* que circuló en el sur de EEUU en el año 2015, en el que bajo el título “*Opportunities are coming*”, con el sello del gobierno de la ciudad, se mostraba el *render* de un proyecto de torres de departamentos diseñadas por el arquitecto Alejandro Gawiansky en el predio del Tiro Federal como ejemplo de inversión inmobiliaria cuando en el país aún no se hablaba del proyecto oficialmente.

Junto con este proyecto se creaba la ABSE que se abocaría primero a la venta de estos predios del Tiro Federal, mientras desde el gobierno se promovía simultáneamente la venta de terrenos de Casa Amarilla, del Dorrego, del Centro Cultural Recoleta, y se concesionaban también para explotaciones comerciales los del Centro de Exposiciones, de la Costanera Norte, y la Plaza Houssay. A lo largo de las reuniones participativas, fue posible desentrañar y se fueron difundiendo los verdaderos objetivos del proyecto, de largo alcance.

Las organizaciones de vecinos y demás agrupaciones patrimonialistas que defendieron el predio del Tiro Federal, declarado patrimonio histórico en el año 2005, alertaron también sobre la gravedad de estas cesiones de tierra pública en manos privadas²³ y organizaron la campaña “Buenos Aires NO se Vende” en la que participaron activamente asociaciones de vecinos del barrio de Belgrano, el Observatorio del Derecho a la Ciudad, Basta de Demoler, y la Asociación por la Justicia Ambiental, finalmente presentaron una acción de amparo y una medida cautelar solicitando a la justicia que suspendiera la realización de la audiencia pública por carecer la ciudadanía de la información necesaria (ODC).

²³ La reciente denuncia penal al Presidente Macri por autorizar la venta ilegal de más de cincuenta inmuebles de la Nación por parte del partido Izquierda Popular, a través de Rafael Klejzer y Jonatan Baldiviezo, resulta central para ejemplificar el cambio en las estrategias institucionales y de las organizaciones sociales, ya que por medio de un Decreto Ley de la dictadura, la Ley 22423 que había perdido vigencia en el año 2010, a través de tres decretos, dispuso la venta de estas tierras públicas, por fuera del marco legislativo y sin aprobación del Congreso de la Nación.

En este sentido, desde sus etapas iniciales, el proceso de gestión del proyecto de ley, lejos de ser transparente, estuvo signado por el ocultamiento de la información, la poca difusión de sus alcances desde la Legislatura, y la complicidad de los medios. El Consejo Profesional de Arquitectura y la Sociedad Central de Arquitectos hicieron tibias observaciones al proyecto, y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) se vio representada por el accionar del Decano Luis Bruno que envió una nota de adhesión al proyecto que se presentó en una de las instancias de debate en la Legislatura. Además desde la FADU se organizó una suerte de concurso de ideas como para terminar de fortalecer el apoyo político a la gestión del PRO.²⁴

Lo que comenzó con la venta del predio del Tiro Federal, culminó entonces con la creación de la ABSE, una entidad encargada de administrar y vender la tierra pública de toda la ciudad que quedaba por fuera de las jurisdicciones de la Corporación Puerto Madero y Buenos Aires Sur. En el debate legislativo del día de su aprobación, los pocos legisladores que se opusieron denunciaron la trama política de negociaciones que operaba por detrás de su aprobación llegando a afirmar que quedaría en la historia como una vergüenza pública.

Con la ABSE se terminaba de instituir una modalidad de gestión de inmuebles en poder del Estado local para toda la ciudad, que había comenzado con la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero²⁵ y continuó con la Corporación Buenos Aires Sur. Estas modalidades de gestión colisionan con la implementación de la Ley de Comunas y con los proyectos de Ley de Presupuesto Participativo que implican la descentralización y autonomía de las comunas en aspectos decisivos claves en torno a la gestión de los equipamientos urbanos, servicios y demás necesidades sociales, entre ellas las habitacionales, para los cuales, la tierra pública también es fundamental.

También colisionan con los criterios participativos presentes en la *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, y con el mismo *Plan Urbano Ambiental*, que contempla en los inicios de su formulación, un instrumento de promoción clave como la creación “de un banco y un fondo para tierras urbanas y estímulos de financiamiento para el desarrollo de programas de infraestructura, equipamiento y/o renovación urbana” y que se ratificaría con la creación del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2003, con el traspaso a este instituto de las tierras e inmuebles aptos para fines habitacionales, cosa que no ha sucedido.²⁶

²⁴ Esto generó controversias entre la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, que finalmente se resolvieron políticamente con otro concurso de ideas para el Paseo del Bajo a cargo de la SCA.

²⁵ El 15 de noviembre de 1989 se suscribió un convenio entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Ministerio del Interior y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por el cual se constituyó una sociedad anónima a la que se le transfirió el dominio de los terrenos del área. Sus accionistas, el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad son los que designan a los seis miembros del directorio. Esta corporación no recibe partidas de presupuestos públicos y los recursos se generan con la venta de terrenos que se aplican a la gestión de infraestructura y el mantenimiento de servicios, trazados viales, parquizaciones, y puentes (CAPM).

²⁶ “Créase el Banco de Tierras e Inmuebles, conformado por las tierras e inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al I.V.C. y que sean aptos para la construcción y/o uso de vivienda” Ley 1251, art. 8 (4/12/2003) que luego se reiterará en la Ley 1555 (9/12/2004).

De ahí que la importancia del proceso de gestión de esta ley no fue solo desde el punto de vista político y estratégico para las actividades legislativas del PRO en la ciudad, sino que terminó de armar la descentralización del negocio de los bienes de dominio público en la ciudad. Si bien de acuerdo al kirchnerismo, los cambios que introdujo el bloque en la ley impiden que la ABSE “pueda convertirse en una inmobiliaria para habilitar negocios privados’, ya que la posible venta de los bienes de dominio privado y que son propiedad del gobierno porteño, deberán contar con el aval de la Legislatura” (INFOBAE 2016);²⁷ esta suerte de maquillaje regulatorio de los alcances de la agencia solo funcionará a los efectos de convalidar las acciones que la mayoría disponga, tal como viene funcionando la Legislatura históricamente.

La propuesta de reformulación del Código Urbanístico constituye el aspecto nodal en la habilitación de los negocios inmobiliarios que se fueron promoviendo desde la Corporación Buenos Aires Sur y Puerto Madero, y que iniciaron un proceso que se consolidó y completó con la reciente creación de la ABSE.

El Código urbanístico

Dos años después de sancionada la constitución, con la Ley 71 del año 1998, se creó el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) encargado de definir los futuros modelos de ciudad, los lineamientos de desarrollo urbano y sus instrumentos de control y regulación. Si bien la redacción final del Plan Urbano Ambiental (en adelante PUA) demoró once años, la cualidad participativa y consensuada, en tanto equilibrio de intereses sectoriales y territoriales, atravesó toda su concepción. En su artículo 3 se fijaba como objetivo “constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real” con la finalidad de dar “respuesta acabada al derecho a la ciudad para todos sus habitantes” (CoPUA 2009: 28). Se establecían como instrumentos participativos: la “Comisión Asesora”; el “Foro Participativo Permanente”; la “Audiencia Pública”; y la “Difusión” (CoPUA 2009: 54, 29). Según lo establecido en la constitución de la ciudad²⁸ el PUA creado por la Ley 2930 del año 2009 tiene como objetivos la “consolidación de principios y normas para un desarrollo planificado, comprensivo y coherente de la ciudad” (Chain 2009: 8).

En el año 2005, junto con la puesta en marcha del foro se implementó el primer protocolo participativo con una base metodológica para garantizar la participación en la formulación del PUA. En esos auspiciosos inicios la participación era plena de debates y se llevaba un registro manual detallado de cada cuestión que se discutía. Esta fuerza inicial se fue perdiendo, y desde el gobierno PRO se fue desvirtuando y desnaturalizando.

Con la gestión PRO en la ciudad se implementó una política “renovación urbana” acorde con los intereses de los grandes capitales del mercado inmobiliario, basada en la

²⁷ Como señaló el bloque en un comunicado de prensa, el logro del FPV consistió en que “todas las enajenaciones, cesiones de uso y demás operaciones con los inmuebles de propiedad de la Ciudad, tengan que ser aprobadas con los 2/3 de los votos del cuerpo legislativo, tal como establece la Constitución de la Ciudad en el artículo 82” (INFOBAE 2016).

²⁸ Por medio de los artículos 27, 29 y 104 inciso 22 se dispone en la *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, el Plan Urbano Ambiental.

generación de Distritos²⁹ y Polos, que elude los organismos constitucionalmente e instrumentos establecidos, subordina el interés público a los intereses del mercado, y colisiona con la planificación participativa de la ciudadanía que se inspiró desde su gestación al PUA.

En el año 2016 desde el ámbito del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante MDU) se fortaleció esta política de renovación urbana basada en el desarrollo inmobiliario con la creación el día 22 de junio de 2016 se del “Foro de Desarrollo Urbano” (en adelante Foro)³⁰ cuyas cuestiones de injerencia rondan en torno a: la modernización de tramitaciones municipales; la formulación de los nuevos instrumentos de regulación y desarrollo urbano (Código Urbanístico y Código de la Edificación); la nueva Ley de asociaciones público-privadas; las políticas de relacionamiento con instituciones educativas y estudiantiles; las políticas de vivienda social; la conservación del patrimonio; los concursos integrales de proyectos; y todo otro tema que tenga interés e impacto en el planeamiento y desarrollo urbanos.

La participación en el Foro, contrariamente al espíritu establecido por la constitución no ha sido abierta ni pública. Su integración ha sido selecta, determinada por la absoluta discrecionalidad gubernamental, y con criterios desconocidos.

Tampoco han sido difundidos públicamente su metodología, días, ni lugares de reunión y las instancias de participación destinadas a la ciudadanía que se habilitaron esporádicamente fueron sistemáticamente de acceso restringido. Nunca se transparentaron documentos oficiales, ni se comunicaron específicamente las transformaciones urbanas que se pretendían impulsar. Desde el gobierno, estas instancias “participativas” significaban instancias comunicativas con escasa transferencia de información como para poder evaluar la naturaleza e implicancias del nuevo código.

Si bien desde fines del año 2015 se dejó trascender desde el gobierno que el MDU se encontraba trabajando en un nuevo Código Urbanístico que reemplazaría al actual Código de Planeamiento, hasta fines del año 2016, nunca se comunicaron los avances.

El proceso participativo se delineó entonces, en instancias deliberativas con participación restringida de instituciones y organismos del Estado: “el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), la Sociedad Central de Arquitectos, el Foro de Desarrollo Urbano, para por último concluir en la legislatura” (Rocha 2016).

La actividad del Foro se vio liderada por las grandes constructoras y desarrolladores inmobiliarios que operan en el país,³¹ a los que se les brindó un lugar privilegiado en las definiciones de los instrumentos urbanísticos (Código Urbanístico y Código de Edificación) a la medida de sus intereses, y que son históricamente los mismos actores que han capitalizado el desarrollo urbano desigual que ejecutó y ejecuta el estado local a través de proyectos de gran magnitud. En líneas generales, la política de renovación urbana

²⁹ Según la página web del Ministerio de Modernización porteño, “los distritos contemplan la delimitación de un espacio territorial determinado, en el cual se establecen incentivos” entro los que “se pueden considerar créditos y exenciones impositivas, así como la creación de una fuerte base de infraestructura que atraiga a las empresas del sector”.

³⁰ Resolución 406/2016 publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 4912.

³¹ Constructora Sudamericana, IRSA, Nocito Constructora, TGLT, Toribio Achaval, entre otras.

implementada por el gobierno consistió en una primera etapa en la habilitación de instrumentos impositivos, y en esta segunda, en la habilitación de instrumentos urbanísticos con la finalidad de maximizar las ganancias.³²

En este sentido, los vínculos del gobierno con desarrolladores inmobiliarios se fortalecieron aún más durante la gestión de Rodríguez Larreta en esta segunda etapa que los convierte en actores privilegiados, protagonistas y mentores, que anticipadamente a la reformulación de los instrumentos de regulación y desarrollo urbano, se encuentran involucrados en obras de gran envergadura que están transformando “el perfil urbano de la ciudad”, como una suerte de muestra, a la manera de lo que vendrá.³³

En las escasas y restringidas instancias participativas que se crearon hacia fines del año 2016, se comunicaron los lineamientos generales que guiarían a los instrumentos. El objetivo es la construcción del 40% de la ciudad que desde el gobierno se calcula que todavía no está consolidada. El plan general que se pretende aplicar consiste en términos generales en densificar, y elevar las alturas en todas las avenidas principales de la ciudad, para reordenar con criterios homogéneos los perfiles urbanos. Con la densificación y el completamiento de los perfiles se desencadenará además un proceso de revalorización inmobiliaria y renovación urbana que pondrá en peligro el patrimonio edilicio urbano de valor, que todavía no ha sido catalogado en su totalidad.

La falta de participación en la modificación de los instrumentos de planificación de la ciudad había sido denunciada ya en el año 2012 en un informe de la auditoría (AGCBA 2012). A pesar de esto, los integrantes del CoPUA decidieron en mayoría aprobar el texto del Código Urbanístico remitido por el Subsecretario de Planeamiento solamente luego de un día de tratamiento por el CoPUA.

El Observatorio del Derecho a la Ciudad e integrantes de la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad presentaron una acción de amparo solicitando la democratización de la discusión del nuevo Código Urbanístico.³⁴ Finalmente, el 24 de noviembre se dictó una medida cautelar ordenando en relación a la discusión del nuevo Código Urbanístico, que el GCBA elaborara y presentara un cronograma de participación comunal que no se acató, y en las instancias esporádicas de “participación” ciudadana que se fueron sucediendo a partir de ese momento, tampoco se transparentó el documento que desde el gobierno se estaba elaborando. Este código a la medida de los especuladores inmobiliarios que no se transparentaba en las instancias participativas, fue repentinamente difundido de manera extraoficial por el mismo Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC 2017), momento a partir del cual, las instancias de difusión institucional comenzaron a articularse con las participativas junto con un estratégico refuerzo de difusión en los medios masivos, de aquellas que se organizaban en espacios favorables claves como universidades (privadas como la Universidad de Palermo y la Torcuato Di Tella o la FADU), centros de profesionales

³² Creación de Distritos de exención de impuestos y tasas

³³ El gobierno de Larreta está proyectando “una decena de grandes obras para transformar el perfil urbano. Busca modificar el Código de Planeamiento y pasar de tres a cinco millones de habitantes” (Fidanza 2016).

³⁴ La causa caratulada “Baldiviezo, Jonatan Emanuel Y OTROS C/ GCBA S/ Amparo”, Expediente N° A24068-2016, quedó radicada en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 4 a cargo de la Jueza Elena Liberatori (ODC 2016b).

de la arquitectura (CPAU) y en menor medida en ámbitos institucionales eminentemente participativos como las sedes comunales.

Las instancias participativas se intensificaron recientemente pues desde el gobierno se proyecta arribar a un consenso general el 5 de junio en el contexto del Seminario del Foro Participativo Permanente que tendrá lugar en la sede de gobierno en el barrio de Parque Patricios.

Procesos de “urbanización”, “re-urbanización” e “integración socio-urbana” en las villas

Históricamente, en las villas de la ciudad, la “urbanización” significó el proceso participativo y autogestionario de infraestructuras por los vecinos como el único recurso disponible frente al repliegue del Estado. En el 2011 con la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) se instauró un nuevo concepto de urbanización identificado como “re-urbanización” como una forma de reconocimiento al proceso precedente iniciado por los propios vecinos. Estos organismos fueron los encargados del abordaje de la infraestructura urbana y las situaciones de emergencia, que se implementó de manera articulada con las organizaciones que históricamente llevaron adelante estos procesos.

El proceso de las villas 31 y 31 bis signó un nuevo cambio de paradigma en el abordaje de las villas de la ciudad. Ya no se trataba de “urbanización”, ni “re-urbanización”, sino de “integración socio-urbana”. El concepto de integración socio-urbana implica un abordaje integral que apunta a la integración en el entramado urbano, productivo y social, la regularización de los servicios de infraestructura, la regulación edilicia, y en algunos casos la regularización dominial. La intervención en las villas 31 y 31 bis se constituyó como una suerte de laboratorio que se replicaría en el resto de la ciudad.

En el año 2016, con el lanzamiento del plan de gobierno de “integración socio-urbana” de cinco villas de la ciudad (villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita), se inició un proceso de debate de las diferentes leyes de urbanización de los barrios, en los que volvió a dirimirse concretamente la índole de la participación e incidencia en la toma de decisiones futuras en las diferentes etapas del proceso de urbanización. Con la sanción de la primera ley, la de la villa 20, se generó un proceso de capitalización de experiencias para las siguientes villas de Rodrigo Bueno y de Chacarita.

Este plan de gobierno resultó una oportunidad para generar negocios inmobiliarios con suelo público. El discurso oficial se focalizó en argumentar las obras innecesarias como el desvío de la Autopista Illia y la construcción del parque lineal elevado (en las Villas 31 y 31 bis, la Villa Olímpica (que dilató el proceso de urbanización de la villa 20), y la promoción del gran negocio inmobiliario de Elsztain, una suerte de gran Dubai argentina a construir en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva de la Boca y de la villa Rodrigo Bueno, que se acompañaron con un intenso proceso de venta de tierras públicas, y el endeudamiento interno y externo como condición de la urbanización.

En los procesos de formulación de las leyes hubo dos cuestiones nodales comunes a todas las villas que no encontraron respuesta favorable por parte del gobierno: la consideración de los inquilinos que habían quedado fuera del relevamiento censal realizado por el gobierno, y la índole del poder decisional de los vecinos en todos los procesos

implicados. En todas las leyes se destina un artículo en el que se explicita que si no se llega a consensos, la decisión última la tiene el gobierno de la ciudad.

Entre todos los procesos de gestión participativa de las leyes de urbanización, el del barrio Fraga resultó el más conflictivo por las resistencias opuestas por los vecinos que en principio, con los antecedentes de las demás leyes de las villas, descreían sobre todas las cuestiones propuestas. El proceso de gestión participativa tuvo varias instancias.

En líneas generales, sobre un sustrato de fallas profundas en la comunicación de la información, las instancias de gestión participativas fueron eminentemente deliberativas, y en muchos casos inconducentes respecto de los objetivos a cumplir. En síntesis, en el caso de la villa Fraga no puede decirse que no se generaron o promovieron instancias de participación. Existieron y muchas pero no fueron concebidas ni programadas de manera lógica y adecuada, ni en acuerdo con las circunstancias.

Estas fallas en el proceso de comunicación pusieron en crisis las formas representativas tradicionales y las institucionalizadas que culminaron en la implementación de un sistema de delegados por manzana, rotativos, que se agregó como un actor más en la Mesa de Urbanización. Desde la Defensoría del Pueblo se alertó acerca de “la compleja diversidad existente en torno a los sistemas de representación de cada población, a los efectos de contemplarlos e incorporarlos como condiciones fundamentales para las eventuales intervenciones del Estado”. Señalaban que en los planes de urbanización debían contemplarse una serie de problemáticas relacionadas: “los sistemas de representación que eligieron los vecinos, su normativa, los niveles de organización alcanzados, los grados de legitimidad de los representantes, el funcionamiento y reconocimiento de los cuerpos de representantes, los procesos políticos en la historia barrial en relación con las elecciones de sus representantes, y los logros conquistados por los referentes barriales” que ponían en crisis las concepciones ideales de la democracia representativa (DP 2016).

En las instancias participativas de los vecinos, todos los temas tratados se encontraron atravesados por la perspectiva de derechos. La formulación conjunta participativa y multisectorial del “Acuerdo por la urbanización de las villas” (presentado el 11/10) en el que participaron vecinos, organizaciones sociales y políticas, asociaciones civiles como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y las universidades, entraba en resonancia con esta cuestión nodal esencial, el ámbito de los derechos, del derecho a la ciudad. Podría haber sido un instrumento de gran utilidad para el abordaje de estos procesos pero quedó desatendido, porque no hubo una política de difusión y debate, entonces su incidencia no fue más allá de las fuerzas que se unieron en la condensación de todos sus presupuestos.

Otra índole de eventos, también en el mes de octubre, surgió como propuesta desde la Comuna 8, que convocó al y el 1° Encuentro: *Debatir y organizarnos por una re-urbanización integral de todas las villas de la ciudad* (29/10), destinado a todos los que integraban las distintas “Mesas de Urbanización” de las villas de la ciudad, para intercambiar experiencias en torno a los procesos de “re-urbanización”, tal como lo llaman los mismos vecinos. Este evento demostró la densidad experiencial de los procesos y colaboró en el análisis de los proyectos específicos de cada barrio para poder rentabilizar las experiencias, si bien el sentido de pertenencia de cada villa prima por sobre todas las cosas y se traduce en una voluntad de tener respuestas particulares a cada una de las villas que presenta sus propias especificidades.

Ficciones participativas ciudadanas y la disolución de la participación comunal

Los proyectos de presupuesto participativo

El 5 de mayo del año 2016, en el marco de una reunión del Consejo Consultivo de la Comuna 4, mientras se debatía el proyecto del gobierno de la venta de terrenos de Casa Amarilla para un mega emprendimiento cultural y deportivo del Club Boca Juniors, un grupo de personas agredió física y verbalmente a integrantes del consejo y miembros de organizaciones sociales del barrio de La Boca por lo que resultaron heridas de gravedad dos personas. Con motivo de estos hechos, vecinos, organizaciones sociales y políticas, y los consejos comenzaron a solidarizarse y organizaron tres encuentros intercomunales en los que manifestaron el repudio por las agresiones, a la vez que organizaban diferentes ejes temáticos de abordaje comunes (educación, espacio público y vivienda) para delinear las necesidades comunales de manera coordinada.

En el marco de estos encuentros, también se debatió acerca de las diferentes concepciones de autonomía de las comunas como una forma de resistencia respecto de una futura implementación de la Ley de Comunas.

En este escenario, los miembros del consejo consultivo de la comuna recurrieron a la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana para plantear exigencias en los siguientes temas: “arbitrar medidas para garantizar sanciones a quienes correspondiera; resguardar la seguridad de los ciudadanos; que se informen lugares, fechas y horarios de las reuniones de dicha comisión; transparencia en las rendiciones de cuentas y presupuestos”, pero sobre todo, remarcaron “la falta de organización e información para el buen funcionamiento de las comunas”.

Los cinco proyectos de ley de presupuesto participativo que se presentaron hacia fines del año 2016, significaron posicionamientos divergentes en términos participativos, y en algunos casos, la desnaturalización de la autonomía comunal. Las posiciones respecto a las incumbencias del poder comunal oscilaron entre dos polos, que ponían énfasis en lo procedimental (el procedimiento eleccionario de las cuestiones a abordar en las comunas) (Gouman) o bien en la creación de un sistema que implicaba desde sus inicios la limitación de áreas de incumbencia y recursos (Oliveto Lago; Muiños; Penayo). Estos proyectos mencionados se caracterizan por generar mecanismos y procedimientos artificiosos y foráneos destinados a sustituir las lógicas de funcionamiento comunales. En este sentido, en el de Penacca, a diferencia de ellos, es el que genera una situación intermedia entre procedimental y sistemática que se articula más adecuadamente con la naturaleza y lógicas internas de las comunas. Las opciones oscilaron entre la consideración y la desnaturalización de los procesos internos de las comunas.

BAElige

Hacia el mes de abril de 2017, desde el área de Participación Ciudadana³⁵ y la Subsecretaría de Comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se lanzó el programa BA Elige a través del cual se instauró un novedoso sistema³⁶ por el que cual

³⁵ Específicamente, por la Dirección General de Comunicación Participativa.

³⁶ Tiene como antecedente una campaña que se aplicó en Francia en el marco de un plan de reforma de gestión pública, en la que bajo el lema “‘Faites aboutir une idée’ es decir, haga que una idea se concrete” promovía una compulsión de propuestas que se concretarían en la ciudad. El resultado fue que se

cualquier persona humana que se registre en la plataforma virtual radicada en el sitio de la ciudad, puede proponer y votar ideas para las comunas que serán sometidas a un proceso de votación eleccionario y cuyos proyectos ganadores serán incluidos en el presupuesto que se ejecutará a partir del 1 de enero de 2018.

Desde el gobierno se sostiene que constituye “una apuesta decidida por una gestión más cercana a las personas” que “permitirá” a su vez “fomentar canales directos de comunicación con el Gobierno de la Ciudad” que contribuirán en la toma de “decisiones más acertadas para el interés general” (GCBA 2017), descalificando así, desde distintos aspectos el potencial participativo comunal, e ignorando la cuestión colectiva y participativa que atraviesa toda la Constitución de la Ciudad³⁷ y la Ley Orgánica de Comunas, que en el artículo 33 define a los Consejos Consultivos Comunales como su ámbito natural de participación. Asimismo se desentiende también del artículo 4, en donde se explicitan los “Principios generales para la gestión pública descentralizada”, y se establece que el planeamiento ha de ser “concertado y coordinado entre el Poder Ejecutivo y las Comunas”, concepción que se refuerza en el artículo 13, que define claras limitaciones al Poder Ejecutivo respecto de generar instrumentos que las reemplacen o ignoren.³⁸

Paralelamente, por medio de una Declaración Intercomunal, se ha proclamado que el programa “afecta el proceso de transferencia de competencias a las Comunas y avanza en funciones que van más allá del ejercicio de actividades desconcentradas del Ejecutivo”. También manifiestan que el gobierno “desconoce el funcionamiento la Junta Comunal y de los Consejos Consultivos Comunales como órganos de participación ciudadana en la discusión del presupuesto comunal”,³⁹ incumpliendo, en este caso, el artículo 15 en el que se señala que: “La aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna está a cargo de la Junta Comunal” y será elaborado “a través de mecanismos que, a escala barrial”, garanticen “la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario” y cuya “discusión” deberá producirse “en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal”.

recibieron 500.000 propuestas que se depositaban en buzones que se procesaron y terminaron en la implementación de “algo así como 2500” (Oszlak 2013b).

³⁷ “Los Artículos detallados en el Título Sexto de la Constitución de la Ciudad -Comunas- constituyen uno de los instrumentos que fueron previstos para instituir una mayor participación ciudadana, mediante la descentralización territorial de diversas competencias estatales en materia de gestión política y administrativa” (Intercomunal 2017).

³⁸ “Conforme lo establecido en el Título Segundo de la Constitución de la Ciudad sobre políticas especiales, las Comunas intervienen, dentro de la esfera de sus competencias, en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medioambiente, 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 y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo”.

³⁹ “Distribución - Las partidas que el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad asigna a las Comunas, se distribuyen entre ellas teniendo en cuenta pautas de equidad. A tales efectos el Consejo de Coordinación Intercomunal elabora una matriz presupuestaria basada en indicadores sociales, culturales, económicos, ambientales, demográficos y urbanísticos que permita generar criterios de distribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre los distintos barrios y zonas de la ciudad” (artículo 17).

Los Consejos Consultivos Comunales constituyen una pieza fundamental en la participación y el protagonismo ciudadano para formular, controlar y evaluar las políticas públicas.

Bajo una novedosa propuesta de participación, BA Elige se constituye en la herramienta de “vaciamiento funcional, pues toda la ‘participación vecinal’ que debería concentrarse en los Consejos Consultivos Comunales” quedaría “única y exclusivamente vinculada a la administración y gestión del Gobierno” (Intercomunal 2017).

En síntesis, por medio de este programa se constituye el recurso ficcional participativo más efectivo a los efectos de diluir el rol del poder comunal porque tiene como finalidad clausurar justamente su rol esencial participativo.

Consideraciones finales

Desde la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el reconocimiento de la participación se ha inscripto en un proceso de reclamos que fue resolviéndose por medio de procesos judiciales, a la vez que sintomáticamente marcaba sus límites. Esto ya se había tornado evidente a mediados del año 2013, a partir del intenso debate que se generó con la presentación de los proyectos de ley de democratización de la justicia presentados por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, entre cuyos objetivos contaba la regulación de las medidas cautelares contra el Estado, incluyendo en sus considerandos que cuando la medida fuera contra una ley o un decreto, la apelación del Estado suspendería el recurso.

En el presente contexto de emergencia económica y social en que está inmersa la sociedad como consecuencia de las políticas implementadas por el gobierno, Fernández de Kirchner sigue proponiendo como recurso y solución a este tipo de problemas que implican políticas de Estado, la declaración de “emergencia” como contrapropuesta a la vía judicial.

Los reclamos de participación se han sucedido de manera intermitente desde la misma sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Las acciones del gobierno en la gestión PRO han oscilado entre el ocultamiento y el enmascaramiento de las implicancias de sus políticas a implementar, con el propósito de lograr cierto reconocimiento y adhesión en la opinión pública, y una rápida institucionalización. Las instancias ficcionales de participación generadas desde el paradigma de OGP constituyen la pieza esencial que viabiliza todas sus estrategias. Tal vez resulte inminente una declaración de emergencia participativa...

Bibliografía

ASAMBLEAS DEL PUEBLO. 2007. “Crónica de Asambleas”, en: *La Maza* 5 12/2006-1/2007, 6.

_____. 2011. *Diez años de lucha. La historia de las Asambleas del Pueblo* (Buenos Aires: Ediciones estrella libertaria).

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO ARGENTINA. 2013. *I Plan de acción de la República Argentina 2015-2017* (Argentina: Presidencia de la Nación). Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/II%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n>

%20de%20Gobierno%20Abierto%20de%20Argentina%20-%201era%20etapa.pdf.

_____. 2016. *II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017* (Argentina: Ministerio de Modernización).

BLONDIAUX, Loic. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative* (Paris: Seuil). Traducción española por Mónica C. Padró, *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa* (Buenos Aires: Prometeo).

CHAIN, D. 2009. Plan Urbano Ambiental. En: CoPUA, *Ley 2930. Plan Urbano Ambiental*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCABA, 8.

CoPUA. 2009. *Ley 2930. Plan Urbano Ambiental*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano del GCABA, 345 p. Disponible en: <https://www.mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/planes-loc/CABA/Ley-2930-plan-urbano-ambiental.pdf>. Acceso en: 6/2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2016. *Delegados. La representación en las villas. Un estudio sobre siete villas de la CABA* (Buenos Aires: Defensoría del Pueblo). Disponible en: <http://es.calameo.com/read/002682399caefd9d5cf8e?bkcode=002682399caefd9d5cf8e>.

FERNANDEZ, Ana M.; Sandra Borakievich; Laura Rivera. 2003. "Espacios colectivos de acción directa: Las asambleas y sus tensiones". En: Ana María Fernández y colaboradores. 2006. *Política y subjetividad. Asambleas barriales y fábricas recuperadas*, 73-88.

_____. Laura Rivera; Candela Cabrera. 2005. "Las asambleas hoy". En: Ana María Fernández y colaboradores. 2006. *Política y subjetividad. Asambleas barriales y fábricas recuperadas*, 105-128.

FIDANZA, Andrés. 2016. "Rodríguez Larreta juega su futuro político a una alianza con los inversores inmobiliarios". En Perfil 01/10/2016. Recuperado de: <http://www.perfil.com/politica/rodriguez-larreta-juega-su-futuro-politico-a-una-alianza-con-los-inversores-inmobiliarios.phtml> (fecha de consulta 20 de diciembre de 2016).

GIL DE SAN VICENTE, Iñaki. 2012. "Capitalismo y poder popular", en: *La Maza* 38 12/2012, 22-23.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 2017. Comunas. Disponible en: <https://baelige.buenosaires.gob.ar/budgets/1/groups/1>.

INTERCOMUNAL. 2017. "Declaración Intercomunal sobre el Programa 'BAElige'". Disponible en: <https://agendaurbana.org/es/eventos/declaracion-intercomunal-sobre-el-programa-baelige>.

MOVIMIENTO COMUNERO. 2011. "¿Quiénes somos? ¿Qué hicimos? ¿Cómo seguimos?" (7/2011). Disponible en: <http://www.movimientocomunero.com.ar/quienes2.htm>.

OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD. 2016. 2016 - 11- La justicia ordena al GCABA a adoptar medidas para garantizar la participación en la discusión del nuevo código urbanístico. Disponible en: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=98>. Acceso en: 2/2017.

_____. 2017. 2017 - 02 - Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires, 7/2/2016. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=110>. Acceso en: 2/2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. 2015. ¡Atención reformistas sub-nacionales!. En: Open Government Partnership. Historias. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/stories/atenci-n-reformistas-sub-nacionales>.

OSZLAK, Oscar. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>. Fecha de consulta 1/5/2017.

_____. 2013a. “Un ‘gobierno abierto’ supone la desaparición del secreto”, en: *Página 12* 22/7/2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-224993-2013-07-22.html>. Fecha de consulta 1/5/2017.

_____. 2013b. “Un ‘gobierno abierto’ supone la desaparición del secreto”, en: *Página 12* 22/7/2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-224993-2013-07-22.html>.

_____; Esther Kaufman. 2014. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (IDRC-CRDI; Red GEALC; Organización de los Estados Americanos). Disponible en: <http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/>. Fecha de consulta 1/5/2017.

UNIDAD POPULAR. 2014. “Decreto 251/14. El Macrismo arremete la soberanía de las comunas”. Disponible en: <http://www.unidadpopularcaba.org.ar/index.php/ipyp/81-noticias/2486-decreto-251-14-el-macrismo-arremete-la-soberania-de-las-comunas>.

SVAMPA, Maristella. 2011. “La política en las calles: lenguajes de movilización y espacio público en la época contemporánea”, en: Mirta Zaida Lobato (editora), *Buenos Aires. Manifestaciones, fiestas y rituales en el siglo XX*, (Buenos Aires: Biblos), 235-253.

Índice de abreviaturas

APGAA: Alianza para el gobierno abierto Argentina.

DP: Defensoría del Pueblo.

UP: Unidad Popular.