

Comunas de la Ciudad, de expertos a ciudadanos

Una de las consecuencias no deseadas del largo proceso de debate en torno a la institucionalización de las comunas es que la gran mayoría de los habitantes de la Ciudad cuentan en la actualidad con información fragmentada e incompleta sobre sus rasgos fundamentales.

¿Qué son las comunas?

Las comunas forman parte del sistema organizativo de la Ciudad de Buenos Aires y su origen se encuentra en la Constitución porteña sancionada en el año 1996.

Aún cuando ante el prolongado debate que culminó en el año 2005 con la sanción de la Ley 1777, Orgánica de Comunas, es común atribuir su origen a la Ley, es fundamental destacar que su status como institución de gobierno es constitucional.

Específicamente, en el título VI de la Carta Magna, artículos 127 a 131, podemos encontrar detalladas sus principales características. La Ley 1777 retoma y profundiza, en algunos casos, las prescripciones constitucionales, aportando, además, precisiones sobre aspectos que el texto constitucional no aborda, como los mecanismos de coordinación entre las comunas y el gobierno central y el número y delimitación de las comunas, aspecto que desarrollamos detalladamente en la nota “Comunas y límites”.

La Ley define a las comunas como “unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia.” Podemos ubicarlas como un “tercer nivel” de gobierno aunque con características particulares muy diferentes a las de los municipios que son las instituciones que en la estructura organizativa del estado federal ocupan ese nivel. Obviamente, las particularidades que presentan las comunas están directamente relacionadas con el status especial que también ocupa nuestra Ciudad en esa estructura.

Las comunas son entonces instancias ejecutivas de gobierno local que concretan la descentralización política y administrativa a partir de la elección directa de sus autoridades por parte de los vecinos de la Ciudad y de la autonomía de gestión que en el marco de sus funciones y competencias poseen respecto del ejecutivo central.

La ausencia de un poder legislativo comunal, la falta de autonomía institucional, la prohibición de crear impuestos, son entre otros aspectos las notas que diferencian esencialmente a las comunas de los municipios.

Sobre este punto también es preciso señalar que el presupuesto comunal forma parte del presupuesto del ejecutivo de la Ciudad.

El Gobierno Comunal

Uno de los aspectos donde las comunas presentan una innovación fundamental como órgano ejecutivo es en su estructura ya que frente a la tradicional forma monocrática, el ejecutivo comunal es un cuerpo colegiado compuesto por 7 miembros.

Si bien la Ley establece la existencia de un presidente, el gobierno de la comuna es una responsabilidad del conjunto y la Junta, por lo tanto, un colectivo de pares.



de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, ocupando el puesto de presidente de la Junta el primer candidato de la lista que más votos haya obtenido.

Consejo Consultivo Comunal

Por otra parte, la Ley prevé que la organización del cuerpo se realice partir de áreas de gestión, asegurando así que la totalidad de sus integrantes posean responsabilidades ejecutivas. El presidente es entonces un vocal con atribuciones específicas relacionadas con la representación legal y la administración general de la comuna.

En torno a la organización concreta de las áreas, la Ley deja su determinación a los reglamentos internos que las Juntas Comunales se den una vez electas, aunque establece que estas deberán adecuarse a la estructura organizativa del Poder Ejecutivo y que de manera obligatoria deberá crearse un área de Participación Vecinal y otra de Control Comunal.

Sistema Electoral

Como cuerpo electivo la Ley establece que los miembros de la Junta Comunal sean elec-

tos por los ciudadanos domiciliados en cada comuna.

La Junta tiene un mandato de 4 años y sus integrantes, si fueran reelectos, no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro (4) años. Es condición, además, que los candidatos que presenten los diferentes partidos y alianzas tengan residencia habitual y permanente en la comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos (2) años.

En cuanto a la composición del cuerpo, su integración se determinará en base al sistema

Como institución nuclear de la democracia participativa consagrada por la Constitución de la Ciudad en su artículo 1º, las comunas incorporan a su sistema organizativo un órgano específico para la participación ciudadana: el Consejo Consultivo Comunal.

Ese órgano de composición eminentemente asociativa estará integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la comuna.

Entre sus funciones se encuentran: asesorar a la Junta Comunal, canalizar demandas vecinales, seguir la gestión de la Junta, presentar propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario y generar espacios de debate.

Su forma de funcionamiento interno se determinará a partir de los reglamentos que los

propios Consejos elaboren una vez que las comunas tengan institucionalización concreta. No obstante, la Ley ya establece que su funcionamiento deberá ser descentralizado, debiendo rotar el lugar de reunión entre los barrios que componen la comuna, que sus reuniones se celebrarán al menos una vez por mes y que tendrá capacidad de autoconvocarse.

Una de las cuestiones que permite ya mensurar la importancia que seguramente tendrán estos Consejos en la gestión comunal es su calidad de ámbitos para el debate y la elaboración participativa del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la comuna.

Competencias Comunales

Este es tal vez uno de los aspectos que sancionada la Ley más controversias ha generado. En principio, las comunas tendrán dos tipos de competencias, las Competencias Exclusivas, que son funciones y responsabilidades cuya planificación ejecución y control quedan enteramente en la órbita del ejecutivo comunal, y Competencias Concurrentes, un gran universo de cuestiones sobre las que las comunas pueden intervenir, a partir de acuerdos y convenios específicos, pero que siguen siendo responsabilidad del ejecutivo central.

La Coordinación con el Gobierno Central

Justamente, para la determinación de la calidad de la intervención comunal en el universo de las competencias concurrentes, la celebración de acuerdos de gestión y la planificación integral del desarrollo del proceso de descentralización se dispone la creación del Consejo de Coordinación Intercomunal.

En ese espacio, que estará integrado por los presidentes de las diferentes Juntas Comunales y el Jefe de Gobierno, recae también la responsabilidad de construir una matriz de distribución presupuestaria intercomunal, 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.

Nuestro Objetivo

Si bien somos conscientes que en estas líneas no hemos logrado agotar la indagación sobre la temática creemos que hemos sido con-

secuentes con el objetivo de difundir desde nuestro humilde lugar las características centrales de una institución llamada a con-

vertirse en una herramienta central de transformación y profundización democrática en la Ciudad de Buenos Aires.

Competencias Exclusivas

- La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.
- La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.
- La elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio.
- La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo
- En general, llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones Comunales.

Competencias Concurrentes

- La participación en la planificación, prestación y control de los servicios.
- La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano.
- La fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.
- La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial.
- La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial.
- La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.
- La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios.
- El desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna.

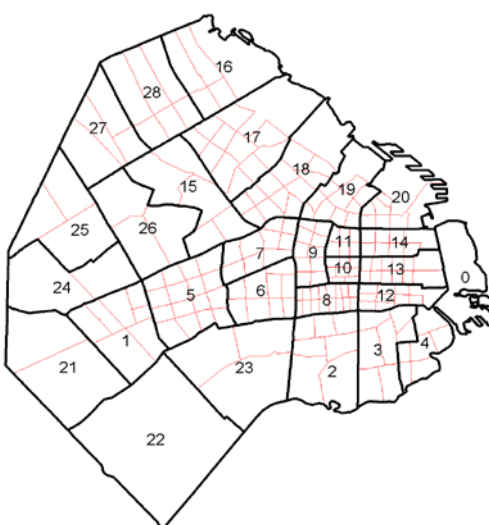
Comunas y Límites

Uno de los aportes fundamentales de la Ley 1777, y tal vez el aspecto más debatido hasta su sanción fue la delimitación de las comunas de la Ciudad. En la actualidad la mayor parte de los porteños saben que la Ciudad se divide en 15 comunas, reconocen la que habitan y también los barrios que la conforman pero no son demasiados los que poseen información certera sobre los criterios en que se basa esta división, sus antecedentes y el proceso de trabajo que implicó la conformación definitiva del mapa comunal.

Los criterios

La delimitación comunal de la Ciudad se basa en 2 criterios rectores, definidos por la Constitución de la Ciudad y por la Ley 1777: garantizar el equilibrio demográfico entre las comunas, configurando además unidades territoriales con afinidad urbanística, económica, social y cultural, y respetar los límites históricos de los barrios.

En esta nota nos detendremos en este último criterio, mantener los barrios históricos de la Ciudad, ya que esta decisión fue la que mayor complejidad supuso para la rápida realización de la primera elección comunal, por la necesidad de ajustar la delimitación de todos los circuitos electorales a ese criterio.



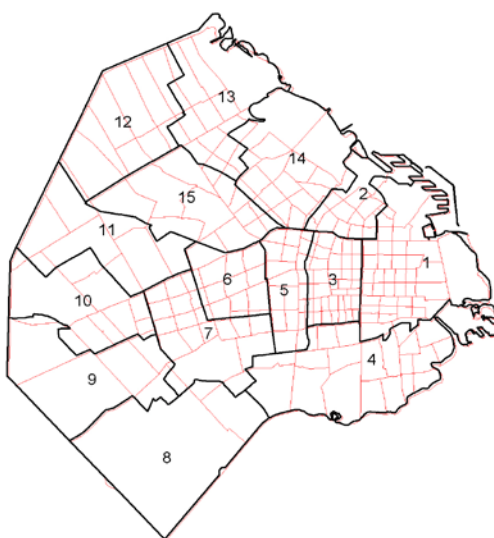
28 circunscripciones y los anteriores 209 circuitos (límites congruentes).

Cambios Necesarios

Hasta la sanción de la Ley de Comunas los Circuitos electorales se organizaban en función de las 28 Circunscripciones en que se dividía la Ciudad, ambos sin relación con los barrios y comunas fijados por la Ley.

Cuando las circunscripciones son reemplazadas por las comunas, para que los circuitos no se superpongan con los límites de estas, hubo que redibujarlos y garantizar que

queden incorporados dentro de las mismas. Esto explica porque los circuitos redujeron su cantidad de los históricos 209 a los 167 de la actualidad.



15 comunas con los anteriores 209 circuitos (límites no congruentes).

El cambio de límites obligó, además, a adaptar todo el padrón electoral de la Ciudad reasignando los electores a los nuevos circuitos electorales.

La complejidad al delimitar

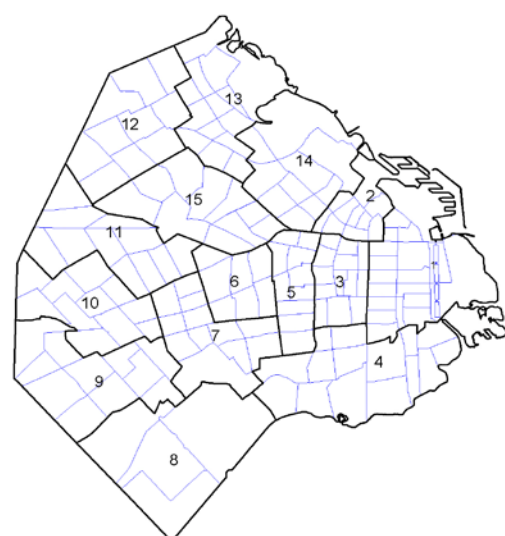
Al pensar en encuadrar los límites de barrios, comunas y circuitos electorales de la Ciudad y ajustar en ese sentido el padrón, lo primero que imaginamos son especificaciones de calles y avenidas y sus numeraciones. Sin embargo, en el terreno encontramos que los límites también involucran vías de ferrocarril, autopistas, el Riachuelo, etc.

Dentro de ese conjunto de elementos los límites más significativos son las denominadas prolongaciones virtuales, líneas imaginarias que proyectan la continuidad de algún límite material al atravesar un territorio que carece de los mismos, escena que adquiere mayor complejidad cuando dentro del mismo se asienta población.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, muchas de estas proyecciones atravesaban asentamientos poblacionales que carecían de un ordenamiento urbanístico formal (calles, direcciones formales, viviendas claramente delimitadas), situación por demás difícil de revertir debido al dinamismo poblacional y edilicio sin control de estos asentamientos.

Esta realidad, además de otros inconvenientes e inconsistencias que fueron surgiendo en el territorio luego de la primera delimitación planteada por la ley, requirió la búsqueda de soluciones, ya que el éxito o el fracaso en la definición de los límites impactaba directamente tanto en la futura organización administrativa de la Ciudad, como en el armado del padrón para las elecciones comunales.

Como todos sabemos, para la realización de un comicio los electores deben estar claramente asignados tanto a una comuna como a un circuito electoral, por esto la Legislatura debió promulgar las Leyes N° 2094/ 2006, N° 2329 de 2007 y N° 2650 de 2008, modificatorias de los límites establecidos por la Ley Orgánica de Comunas.

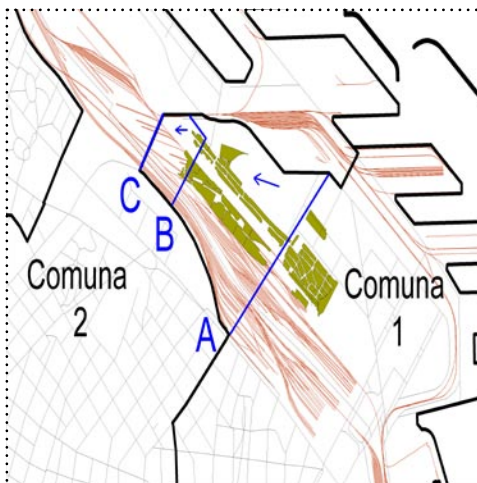


15 comunas con los nuevos 167 circuitos (límites congruentes).

Algunos casos conflictivos

En muchos casos los asentamientos irregulares de población se extendían en más de un barrio o comuna y resultaba materialmente imposible determinar un límite entre uno u otro sector. Esto implicó la necesidad de establecer un criterio para asignar a los electores a los circuitos electorales correspondientes y, como puede verse en los ejemplos que se presentan, el criterio utilizado fue que todo el asentamiento y su población queden integrados en un solo barrio o comuna.

- Asentamiento Villa 31 y Villa 31 bis: El límite entre la comuna 1 (barrio de Retiro) y 2 (barrio de Recoleta) se corre dos veces hacia el norte para integrar los asentamientos villa 31 y 31 bis en la comuna 1 cuando antes se repartían entre la comuna 1 y la comuna 2.



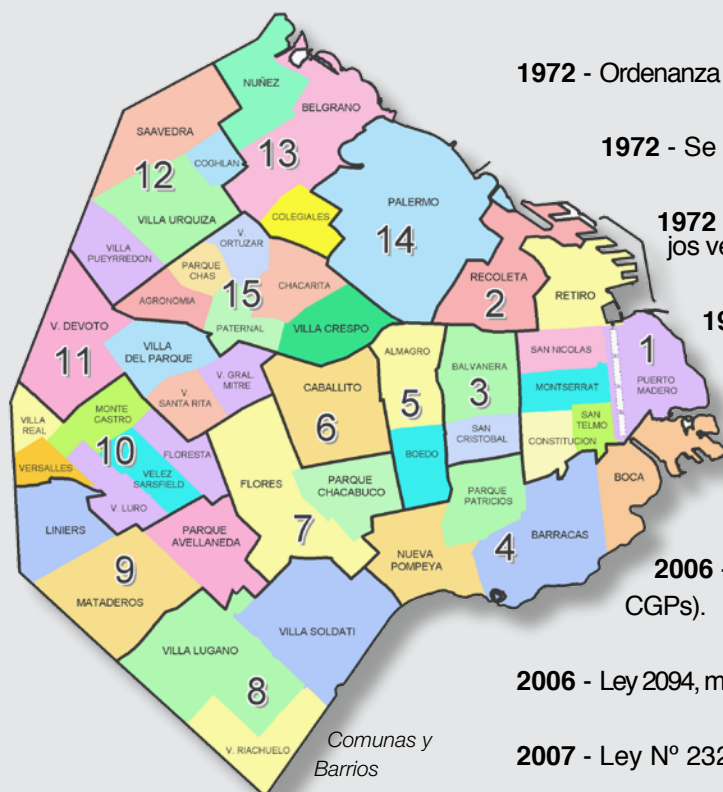
Modificaciones al límite entre comuna 1 y comuna 2
A - Proyección Montevideo (Ord. Municip. N° 26607/72).
B - Proyección Francisco Romero y calle 7 (Ley N° 2094/06).
C - Proyección Juan Antonio Bibiloni (Ley N° 2329/07).

A modo de Conclusión

Si bien podríamos definir a una comuna por la existencia de una comunidad con identidad cultural y lazos sociales, el proceso para definir a una comunidad es heterogéneo y complejo, y más aún cuando se les debe adjudicar a esta un límite concreto.

En esas instancias se ve claramente que los límites informales, identidades e imaginarios de distintos grupos o individuos, difícilmente corresponden con los límites formales político-institucionales definidos por las autoridades.

Una Cronología de los límites



1972 - Ordenanza Municipal N° 26607 define los barrios de la ciudad (46) y sus límites.

1972 - Se establecen 28 circunscripciones y 209 circuitos electorales.

1972 - Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad, establece 14 Consejos vecinales y sus límites agrupando circunscripciones electorales.

1996 - Comienza a funcionar los 16 CGPs (en reemplazo de los C.V.).

1996 - Ordenanza N° 51.163 crea el barrio 47 Puerto Madero.

2005 - Ley de Comunas N° 1777 la delimitación se ajusta a los 47 barrios históricos y los agrupa en 15 comunas.

2006 - Comienzan a funcionar los 15 CGPCs (en reemplazo de los 16 CGPs).

2006 - Ley 2094, modifica el anexo de la Ley 1777, incorpora a Parque Chas como barrio 48.

2007 - Ley N° 2329, modificatoria al anexo de límites de la Ley N° 1777.

2008 - Ley N° 2650 modifica el anexo de la Ley 1777, delimita las actuales 15 Comunas y 48 barrios.

2008 - Res. N° 31 del Min. de Salud, crea 4 regiones sanitarias.

2009 - Comienzan a funcionar en el ámbito electoral las 15 comunas y los nuevos 167 circuitos electorales.