

LAS COMUNAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Conforme lo establecido en la CCABA (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y tras un largo proceso de acuerdos y desacuerdos políticos, en septiembre de 2005 fue finalmente sancionada la ley que establece las normas de organización, competencia y funcionamiento de las Comunas.

Las comunas – que son definidas en la CCABA como “...*unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial.*” – constituyen una de las más importantes transformaciones institucionales en nuestro país, ya que estas - si bien pueden emparentarse con instancias resultantes de otros procesos de descentralización – poseen peculiaridades que las distinguen de lo que finalmente constituyen meras “delegaciones” o “sucursales” del gobierno central.

Si bien tanto en el orden local como en el plano internacional se han venido desarrollando desde los años 90’, programas y procesos ordenados a la descentralización gubernamental, pocos son aquellos que han diseñado una modificación de la profundidad de la planteada en la Ciudad de Buenos Aires.

Entre numerosos aspectos, las Comunas se distinguen de otras instancias de descentralización de la gestión pública por su naturaleza jurídica, por sus competencias y por su gobierno.

Las Comunas poseen, además de un área territorial de actuación específica, patrimonio y personería jurídica propios, una serie de competencias exclusivas y concurrentes y un órgano de gobierno elegido de manera directa por los vecinos de la correspondiente Comuna.

Si a lo citado se agrega el particular marco institucional en el que las Comunas se desenvolverán, resulta evidente que se está ante una instancia absolutamente novedosa: el advenimiento de gobiernos locales en una ciudad-estado.

Antecedentes

Las Comunas son tributarias de un proceso de transformación del estado iniciado globalmente en los 70’. En esos años comenzaron a manifestarse las señales de una crisis del modelo estatal vigente, el que se caracterizaba por su centralismo y alto nivel de burocratización. Este modelo comenzó a experimentar crecientes dificultades para responder de manera eficiente a las demandas sociales y – paralelamente y partir de la puesta en cuestión de su legitimidad – la sociedad comenzó a requerir la apertura de nuevos canales de participación para intervenir en la discusión de los asuntos públicos.

La globalización financiera, la adopción mundial de políticas desregulatorias, la llegada de nuevas tecnologías y la constitución de bloques políticos o económicos regionales, generaron - por su parte - el marco necesario para la revalorización de las ciudades como asientos del poder mundial y nodos de los flujos financieros, de productos y de información, lo que paulatinamente dio lugar a una competencia entre las mismas para ocupar una posición beneficiosa en el entramado global.

A partir de la influencia de estos factores y de manera global, comenzaron entonces a implementarse procesos orientados a la descentralización del gobierno y a facilitar la

participación ciudadana en la esfera de lo público.

En numerosos países se desarrollaron programas descentralizadores, tales como las conocidas experiencias de Francia, España, Alemania y México y prácticas ordenadas a incrementar la participación ciudadana como la de Presupuesto Participativo creada en Brasil.

En nuestro país se llevó adelante en los 90' un vasto pero defectuoso proceso de descentralización de las prestaciones estatales nacionales en materia de salud y educación y en algunas ciudades como Mendoza, Córdoba y Rosario se iniciaron procesos de descentralización del gobierno local que esencialmente concluyeron en la desconcentración de algunos servicios prestados por la comuna.

En la ciudad de Buenos Aires - y en el marco del proceso en el que obtuvo su autonomía – estas tendencias encontraron amplio respaldo y se plasmaron en una serie de principios, derechos, garantías, políticas especiales y órganos de gobierno específicamente previstos en la CCABA, ordenados a concretar una efectiva descentralización del gobierno y promover y facilitar la participación ciudadana en la gestión de las cuestiones públicas.

En tal sentido fue implementado en 1998 un programa del que resultaron los CGP (Centros de Gestión y Participación) los que no obstante sus limitaciones, permitieron a gobierno y ciudadanía efectuar una aproximación a un esquema no centralizado de gestión (en rigor se trató de un esquema de desconcentración de la atención y prestación de algunos servicios) y un ejercicio de participación de la comunidad en la gestión pública, en el marco de espacios creados al efecto.

Tras la experiencia desarrollada con ese programa, el proceso de descentralización se hará efectivo finalmente con las Comunas y pero cuando estas comiencen a funcionar, nada estará terminado sino que - por el contrario - comenzará una larga y compleja etapa de institucionalización de los nuevos gobiernos locales de la ciudad.

Caracterización

Como hemos referido, las Comunas se distinguen de otras instancias de gobierno descentralizadas por un conjunto de aspectos.

Naturaleza

El primero de estos lo constituye su naturaleza jurídica, la que en principio está dada – nada menos – que por el origen constitucional de las mismas. Tal condición atribuye a estas un distingo particular, ya que a diferencia de unidades descentralizadas surgidas de otros procesos implementados, tanto en el exterior o en nuestro país – e incluso en la ciudad de Buenos Aires – las Comunas no resultan de la decisión del órgano ejecutivo ni del deliberativo, sino de los estatuyentes que definieron el diseño institucional del gobierno de la ciudad.

Conforme a lo establecido en la CCABA y la LOC (Ley Orgánica de Comunas N° 1.777), estas poseen competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propios, es decir que junto con el ámbito asignado para cumplir con su cometido, poseen la capacidad de constituir y disponer del patrimonio necesario para ello y para adquirir derechos y contraer obligaciones, destacándose – respecto de esto último – la expresa **prohibición de endeudarse financieramente** (CCABA, Artículo 128, Punto 2, in fine).

Competencias

Respecto de las competencias asignadas a la Comunas, éstas se encuentran referidas a un conjunto de materias que la CCABA y la LOC discrimina entre de competencia exclusiva de las Comunas y de competencia concurrente entre estas y el Poder Ejecutivo del GCBA (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Están así a cargo de las Comunas en forma exclusiva: La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de las vías secundarias, la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto, la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo y – en general – toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o demás Comunas.

Son – por su parte – materias de competencia concurrente entre las Comunas y el ejecutivo de la ciudad: 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 materias que resulten de convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos de 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 ejecutivo, tengan incidencia en el ámbito territorial de la Comuna, la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar la Comuna con su propio presupuesto, complementarias a las que pueda desarrollar el Gobierno de la Ciudad, la implementación de un método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, el desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, etc. y la elaboración y planificación – dentro de la esfera de competencias de las comunas - de políticas de salud, educación, medioambiente, cultura, etc..

Este conjunto de materias, ya se trate de competencia exclusiva de las Comunas o de competencia concurrente entre estas y el ejecutivo de la ciudad no constituye – de todas formas – el total de las materias sobre las que las Comunas podrán actuar, en tanto que en la misma LOC se ha establecido que **el Poder Ejecutivo podrá delegar en estas** – bajo condición de hacerlo de forma igualitaria entre todas las Comunas - **la ejecución de competencias propias**, a través de instrumentos que establezcan las responsabilidades que asume cada parte y garanticen la asignación de las partidas presupuestarias necesarias para su ejecución.

Contrariamente a esta posibilidad de las Comunas de incrementar las materias de su competencia, la ley prescribe que **el Poder Ejecutivo no podrá ejercer las funciones derivadas de las competencias exclusivas de estas** y que, incluso, **en el caso de duda respecto de la extensión y alcance de sus competencias exclusivas y concurrentes, la interpretación deberá hacerse a favor de estas** (Ley N° 1.777, Artículo 9°).

Patrimonio y recursos

El patrimonio y los recursos de las Comunas estarán constituidos por los fondos asignados por la Ley de Presupuesto, los ingresos originados por actos de disposición, las donaciones o legados, los bienes que la administración central les transfiera y por los bienes y derechos que adquieran utilizando el presupuesto con el que cuenten.

Corresponde señalar, al respecto, dos aspectos significativos prescriptos por la ley. Por un lado – y tal como establece en la CCABA, **en ningún caso las Comunas podrán crear impuestos, tasas o contribuciones** y por el otro – y respecto de los fondos que les serán asignados por la Ley de Presupuesto – que estos surgirán de un **anteproyecto** de presupuesto que cada Comuna **deberá elaborar utilizando mecanismos que garanticen la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario**.

A tenor de ello – y sin perjuicio de que, finalmente, **los fondos que se les asignarán anualmente a las Comunas serán los que resulten del temperamento que al respecto adopte el legislativo de la ciudad** – sin duda los mismos guardarán una mayor concordancia con las necesidades y demandas de la comunidad destinataria, la que no solo podrá intervenir en la fijación de prioridades, sino que también en el control de la ejecución de tales fondos.

Debe advertirse, no obstante – y al menos para el ciclo de inicio de las Comunas – que aunque la CCABA establece que las partidas que se asignen a cada Comuna deben tener un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias asignadas, estas dispondrán - **durante sus dos primeros años de gestión** - de un presupuesto quizá solo suficiente para el inicio de sus actividades, en tanto conforme lo establecido por la Cláusula Transitoria Tercera de la LOC, **el presupuesto total asignado a las mismas no podrá superar el 5% del presupuesto de la Ciudad** (algo poco mayor a tres veces el tope fijado por la CCABA al presupuesto para el funcionamiento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires).

Gobierno

Como se ha referido, las Comunas serán gobernadas por un órgano cuyos integrantes serán elegidos directamente por los vecinos. El mismo se denomina **Junta Comunal** y estará integrado por 7 miembros elegidos en forma directa, con arreglo al régimen de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, constituyendo – cada Comuna – un distrito único.

Corresponde a la Junta Comunal aprobar el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual, ejecutar el presupuesto y administrar el patrimonio de la Comuna, disponer la adquisición de bienes, aceptar legados y donaciones, celebrar contratos y convenios en los que la Comuna sea parte, nombrar y remover al personal de la Comuna, aprobar los anteproyectos de ley y de decreto que remite para su tratamiento al legislativo o al ejecutivo, atender a la prestación de los servicios y ejercer el poder de policía dentro de la Comuna, promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno de la Comuna, convocar a audiencias públicas y consultas populares, crear y mantener actualizado el registro de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes, otras formas de organización que desarrollen actividades comunitarias y vecinos e inscribirlos para su integración y participación en el Consejo Consultivo de la Comuna, garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal, requerir el auxilio de la fuerza pública cuando ello fuere necesario para cumplir con sus funciones, requerir asesoramiento de las distintas dependencias del ejecutivo de la ciudad para la ejecución de proyectos de obras y servicios públicos, planificar una política de comunicación que garantice el acceso a la

información y la publicidad de los actos de gobierno y los informes de la Unidad de Auditoría Interna, emitir resoluciones y declaraciones en el marco de sus competencias, asesorar y emitir opinión no vinculante en la designación de cargos públicos que tengan injerencia en el ámbito territorial de la Comuna, emitir opinión – dentro de los 30 días de recibida la actuación – acerca de toda modificación o autorización de usos que afecten derechos subjetivos, intereses legítimos o intereses difusos o colectivos de los vecinos de la Comuna que se presuma ejercerá mediano o relevante impacto ambiental y publicar los informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto de la Comuna en la página web del Gobierno de la Ciudad.

Conforme establece la ley, la Junta Comunal deberá dictar su propio reglamento interno y organizar su acción de gobierno en áreas de gestión, debiendo contar con un área de participación vecinal, otra de control comunal y otras áreas que deberán establecerse teniendo en cuenta la estructura organizativa del ejecutivo de la ciudad. Las áreas constituidas deberán distribuirse entre los integrantes de la Junta Comunal, según lo establezcan sus propios integrantes, aunque ello no supondrá menoscabo de las responsabilidades de los integrantes del cuerpo por las decisiones que este adopte en ejercicio de sus competencias.

El mandato de los integrantes de la Junta Comunal durará 4 años y aunque la ley establece que estos, además de ser argentinos, hábiles y mayores de edad, deben tener residencia habitual y permanente en la Comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos años, podrán dar por cumplido tal requisito – al efecto de la primera elección y por única vez, conforme lo establecido en la Cláusula Transitoria Primera de la LOC – contando con residencia habitual y permanente en alguna Comuna inmediatamente contigua.

Los integrantes de la Junta Comunal percibirán por el desempeño de sus funciones una remuneración equivalente al 60% de la que les corresponde a los diputados de la ciudad y podrán ser destituidos por revocatoria de mandato o juicio político.

La Junta Comunal tendrá un presidente que será el representante legal de la Comuna y que será responsable de convocar a las reuniones del cuerpo, elaborar su orden del día, elevar para su aprobación por la Junta Comunal el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto elaborado participativamente, firmar los actos administrativos que emanen de resoluciones de la Junta Comunal, expedir órdenes de pago, convocar al Consejo Consultivo Comunal, rendir cuentas semestralmente, ante este, de las actuaciones de la Junta Comunal y dirimir – con su voto – las cuestiones en que hubiere empate en la votación en la Junta Comunal.

Para asegurar que la integración de las Juntas Comunales cumpla con la garantía de igualdad entre varones y mujeres consagrada en la CCABA – y hasta tanto sea dictada la Ley Electoral de la Ciudad – las listas de candidatos no podrán incluir dos personas de un mismo sexo de manera consecutiva.

Por otra parte – y en razón de la aplicación supletoria del Código Electoral Nacional en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, solo podrán presentarse candidaturas que cumplan con las formalidades prescriptas en el mismo, es decir presentadas por partidos políticos reconocidos como tales, conforme los requisitos previstos por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Participación vecinal

Como se ha indicado precedentemente, la Junta Comunal debe garantizar dentro la Comuna, el funcionamiento de un órgano denominado **Consejo Consultivo Comunal**.

Esta instancia, definida por la LOC como organismo consultivo y honorario de participación popular, estará integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y vecinos en forma individual y tendrá por funciones principales participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna, efectuar el seguimiento, evaluar la gestión Comunal y supervisar el cumplimiento de la prestación de los servicios brindados por el ejecutivo de la ciudad en el Comuna, controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna, presentar a la Junta Comunal iniciativas, promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos y generar foros e instancias de participación para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas y políticas públicas.

La LOC establece – asimismo – que debe garantizarse el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal a escala barrial y que incluso este debe funcionar descentralizadamente, debiendo rotar el lugar de reunión entre los distintos barrios que compongan la Comuna.

Tales prescripciones, claramente ordenadas a facilitar la participación de los vecinos en el cuerpo, son complementadas con una garantía de atención de lo tratado por los vecinos: **Las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal** (Ley N° 1.777, Artículo 37)

Coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Comunas

La actuación del ejecutivo de la ciudad y las Comunas será coordinada en el ámbito del **Consejo de Coordinación Intercomunal**, que será presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por los presidentes de cada una de las Juntas Comunales y tendrá las atribuciones de entender sobre la planificación de las competencias que en forma concurrente la CCABA, el Poder Ejecutivo y la LOC le asignan a las Comunas, coordinar y monitorear la ejecución del proceso de descentralización político-administrativo de la ciudad, acordar el contenido de las jurisdicciones comunales dentro del proyecto de presupuesto de la ciudad, proponer criterios de integración técnica, funcional y administrativa de las Comunas con el Poder Ejecutivo, fijar los criterios para la construcción de la matriz presupuestaria que distribuirá el presupuesto asignado a estas entre cada Comuna y dirimir cuestiones de orden jurídico y administrativo relacionadas con superposición de competencias, contrataciones, etc.

Control de las Comunas

Además del control de la gestión de las Comunas asignado al Consejo Consultivo Comunal, el control interno y externo de los actos de la Junta Comunal estará a cargo de las **Sindicatura General** y la **Auditoría General de la Ciudad**, respectivamente, junto con una **Unidad de Auditoría Interna** para el control de gestión.

Intervención de las Comunas

Conforme lo establecido por la CCABA – y ante la ocurrencia de causas graves – la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires podrá intervenir las Comunas mediante la designación de un interventor investido de la totalidad de atribuciones fijados a la Junta Comunal y por un lapso no mayor a 90 días corridos.

Proceso de transición

Si bien las Comunas debieron haber comenzado a funcionar antes del mes de octubre de 2001, una extraordinaria mora legislativa determinó que estas recién lo harán en 2007, más de 10 años después de haber sido creadas en la letra de la CCABA.

Sin perjuicio de ello, la transición hacia las mismas ya está en marcha y el proceso para asegurar su funcionamiento deberá completarse antes del 31 de diciembre de 2006. Antes del vencimiento de este plazo – y conforme lo previsto por la LOC - la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires deberá de haber fijado la fecha en que se realizarán las elecciones para constituir las Juntas Comunales, la disolución de los Centros de Gestión y Participación y la asunción de las autoridades de las Comunas.

Este proceso de transición será controlado por una comisión bipartita integrada por representantes vecinales, agrupados según las Comunas establecidas y los diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad, los que – entre otras cosas – deberán efectuar el seguimiento de la implementación de la descentralización de los servicios actualmente desconcentrados en los CGP, la adaptación de los límites, la normativa y los padrones electorales, la adecuación de la información presupuestaria y la transferencia gradual de las competencias exclusivas de las Comunas actualmente centralizadas en el ejecutivo de la ciudad.

Perspectivas

Con el advenimiento de las Comunas se completará una parte importante del proceso de modernización y fortalecimiento institucional que los estatuyentes previeron realizar en el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires cuando esta obtuvo su autonomía.

La ciudad, organizada institucionalmente como “democracia participativa” conforme lo establecido en el Artículo 1º de su Constitución, tiene ahora la posibilidad de efectuar un avance significativo en la calidad de su gestión, a partir de la materialización de instancias gubernamentales más cercanas a la sociedad y de espacios en los que esta podrá involucrarse efectivamente en la discusión, propuesta y control de los asuntos públicos.

Pero como ocurre con toda construcción, el buen diseño no garantiza el éxito. Es necesario, para ello, hacer un adecuado uso de la misma y en el caso de las Comunas – y probablemente como en ningún otro caso – esta vez ello no depende tan solo de los gestores públicos y la dirigencia política, sino y principalmente, de la sociedad porteña.

Sergio Borelli