

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: UN ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

por Gustavo Dufour*

Introducción

En los últimos años la República Argentina ha experimentado profundas e importantes transformaciones orientadas a la búsqueda de soluciones que superen el escenario de crisis que afecta tanto al estado como a la clase política. Inmersos en este conflictivo escenario (que pone en discusión, por un lado, el papel y tamaño del estado y su relación con la eficiencia y la productividad y, por el otro, la representatividad de los dirigentes políticos) se abre un espacio de incertidumbres en el cual confluyen distintos posicionamientos que afirman la necesidad de transformar y rearticular la relación estado-sociedad. En este marco, la política de descentralización emerge como una herramienta técnica y, al mismo tiempo, como un proceso político a través del cual se pretende cristalizar una nueva modalidad de vinculación entre el estado y la sociedad.

Sin embargo, un gran interrogante nos inquieta y preocupa. Nos preguntamos qué se oculta detrás de estas aparentes coincidencias que promueven e inducen a la formulación e implementación de la política de descentralización como una estrategia de transformación/adaptación del estado a los desafíos que la crisis le impone. Con tal objeto, el propósito del trabajo se orienta hacia un análisis que nos permita desentrañar el proceso de gestación y las características principales que encierra la política de descentralización. Para ello, utilizaremos como caso testigo el proceso de transformación operado sobre la ciudad de Buenos Aires a raíz de la "autonomía concedida"¹, en el

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de San Andrés. Investigador de la Universidad de San Andrés.

¹ Creemos oportuno aclarar los motivos que nos inducen a presentar este concepto. Este encuentra su origen en las características que adoptó el proceso que condujo a que la ciudad de Buenos Aires fuera reconocida, luego de transcurridos largos años, como ciudad autónoma. En efecto, ésta se originó en torno a una negociación entre los líderes políticos de los partidos mayoritarios (P.J. y U.C.R.) que involucró la reelección como moneda de cambio.

cual la política de descentralización se configura como una de sus aristas más relevantes. Intentaremos así abordar la política descentralizadora encarada en la ciudad de Buenos Aires (en el marco de la confección de la Constitución de la ciudad) focalizando nuestra atención en torno a la definición del *problema* que conduce a la incorporación de la descentralización en la agenda pública, explicando la forma y el momento en que aparece y se define la *cuestión*, los diversos posicionamientos de las fuerzas políticas y sociales y, finalmente, la manera en que la descentralización se cristaliza.

Algunas consideraciones metodológicas: hacia una estrategia de análisis de las políticas públicas

Descriptos los objetivos que guían nuestra investigación, con el objeto de poder responder a las incertidumbres planteadas creemos indispensable retomar el enfoque sugerido por O. Oszlak y G. O'Donnell² para el estudio y análisis de las políticas públicas. Nos interesa, especialmente, poder aplicar dicho enfoque a la política de descentralización plasmada en la Constitución de la ciudad de Buenos Aires para poder explicar y comprender la complejidad que se encierra tras el proceso de gestación, y posterior cristalización, de esta política pública; internándonos, así, en el complejo y conflictivo escenario en el cual la descentralización emerge.

De tal modo, resulta conveniente poner en conocimiento algunos conceptos específicos de este enfoque que nos acompañarán durante el transcurso de nuestro trabajo. En efecto, desde esta perspectiva de análisis, se subraya que las políticas públicas son esencialmente tomas de posición tácitas o explícitas del estado frente a cuestiones que han sido socialmente problematizadas, y que intentan expresar alguna forma de resolución de la cuestión. Por tanto, las políticas públicas son concebidas sólo como un aspecto relevante de un proceso social mucho más amplio que se origina alrededor del surgimiento de una cuestión y que incorpora a una diversidad de actores de la sociedad civil que se movilizan en pos de una determinada resolución de la cuestión. Ello implica que un análisis que desee desentrañar el proceso de formulación de las políticas públicas no sólo debe analizar y explicar el papel desarrollado por el estado sino, además, comprender las distintas posiciones adoptadas por los diversos actores políticos y sociales que intervienen e interaccionan alrededor de la cuestión.

² G. O'Donnell y O. Oszlak: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en B. Kliksberg y J. Sulbrant (comps.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1984.

Sin embargo, cometeríamos un grave error si pensáramos que el estado constituye un actor monolítico y sin contradicciones, puesto que en su interior se encierran infinidad de conflictos que expresan los intereses de las diferentes agencias del aparato estatal en torno a la cuestión. De aquí se desprende la riqueza del enfoque adoptado, al permitirnos concebir al estado como una arena de conflicto en la que interaccionan las diversas agencias del estado y los distintos actores de la sociedad con el propósito de condicionar la modalidad de resolución (política pública) de la cuestión que ha sido, con anterioridad, socialmente problematizada.

En este punto, se vuelve necesario precisar que cuando se hace referencia al concepto de “cuestión socialmente problematizada” está aludiéndose a aquella cuestión que, en virtud de su relevancia, ha sido incorporada dentro de la agenda de problemas sociales que requieren solución, induciendo a una necesaria toma de posición (acción u omisión) de los diversos actores. En tal sentido, nos proponemos descubrir el proceso por el cual la cuestión alcanza a ser problematizada, dando cuenta del momento y el espacio (contexto) en que logra incorporarse en la agenda pública como, así también, los actores que la promueven y los que se oponen.

De este modo, pueden vislumbrarse los alcances del enfoque adoptado, el que pretendemos aplicar al análisis de la política de descentralización cristalizada en la Constitución de la ciudad de Buenos Aires. En efecto, este nos permite acceder a un análisis profundo de las políticas públicas al concebirlas como un proceso, en el que interactúan los diversos actores, que se inicia con el surgimiento de la cuestión y que atraviesa un “ciclo vital” que se desarrolla desde su problematización social, y su consecuente incorporación a la agenda de problemas sociales, hasta su posterior resolución.

¿La era de las políticas de descentralización?

En las dos últimas décadas, la descentralización ha irrumpido con fuerza en la discusión académica y política latinoamericana. En efecto, los últimos años nos encuentran envueltos en un importante e intrincado debate, en el cual cobran vitalidad infinidad de proyectos e ideas en torno a la descentralización, donde subyace la voluntad de encontrar rápidas respuestas, por un lado, a la crisis de representación que afecta a los sistemas políticos democráticos y, por otro, a las necesidades de una mejor y más eficaz administración y más amplio control en la toma de decisiones. Más aún, las reflexiones en torno a posibles reformas políticas desembocan, generalmente, en el postulado de la descentralización, constituyéndose así (aunque la

brecha entre discurso y realidad todavía es extraordinariamente amplia) en una “utopía política” que pretende aparecer como la solución a los problemas que aquejan a los estados modernos.

Sin embargo, sabiendo que en torno al concepto de descentralización se han agrupado diversas realidades, nos vemos obligados a realizar un ejercicio de clarificación conceptual que nos permita desentrañar la gran confusión que se extiende sobre el concepto de descentralización. En este escenario, se entrecruzan dos importantes interrogantes. ¿Qué intentamos describir con el concepto de descentralización? ¿Cuáles son las esferas en las que opera la descentralización? Con el propósito de intentar ofrecer una respuesta a tales inquietudes, que al mismo tiempo nos permitan abarcar la riqueza conceptual que caracteriza a este término creemos necesario distinguir tres modalidades de descentralización.

Por un lado, reconoceremos la descentralización política, como forma máxima de la función descentralizadora, en la cual el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales. En efecto, como lo advierte G. de Vergottini, “Cuando la descentralización comporta formas de condicionamiento jurídicamente disciplinadas, por parte de *cuerpos electorales locales* sobre las estructuras administrativas descentralizadas, se puede reconocer el *carácter político* de las estructuras descentralizadas y hablar de descentralización política”³. Por otro lado, distinguiremos la descentralización administrativa como aquella que implica sólo una transferencia de instancias decisorias respecto de las funciones de gestión, manteniendo los órganos descentralizados una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades. Por último, la descentralización territorial refiere al traspaso de poder decisional a órganos cuya jurisdicción está constituida por un territorio, no pudiendo estos órganos generar sus propias autoridades a través de procesos electorales.

En este contexto, es posible advertir que a nivel mundial gran parte de la literatura abocada al tema en cuestión ha señalado la importante contribución de la descentralización administrativa, territorial y política en los ámbitos de la eficiencia, la democracia y la participación. Como lo señala P. Pérez⁴ la descentralización administrativa y territorial fue vinculada con la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de las políticas pú-

³ G. de Vergottini: “La distribución territorial del poder político”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 16, Bilbao, 1986.

⁴ P. Pérez: “Descentralización y Gestión de la ciudad de Buenos Aires”, en *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y Descentralización*, Hilda Herzer (compiladora), Buenos Aires, CEA-UBA, 1996.

blicas y, en particular, de los servicios; en tanto, la descentralización política y territorial del estado fue vinculada, tanto en el discurso como en la realidad, con la democratización de los gobiernos locales y la participación ciudadana.

Otro de los grandes teóricos volcados al análisis del tema, Jordi Borja, considera a la descentralización administrativa, territorial y política como el “[...] medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales (dado que) en los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base. Asimismo los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana pueden utilizarse de forma más efectiva”⁵. Por otra parte afirma que la información, la recepción de críticas y demandas, la fiscalización y control de los servicios y de la intervención pública local por parte de la población pueden encontrar canales institucionales apropiados en una estructura organizativa descentralizada.

Asimismo, los autores E. Palma y D. Rufián⁶ visualizan que el proceso de la descentralización política contribuye a la democratización de la sociedad dado que favorece el establecimiento de nuevos mecanismos de participación no directamente vinculados a la representación parlamentaria. Sostienen, además, que permitiría reforzar el derecho de sufragio en la medida que los ciudadanos no sólo podrán elegir a las autoridades de la administración central, sino también a aquellas que gobiernen en espacios territoriales pequeños.

De tal manera, la descentralización aparece concebida como una “mágica” solución frente a los problemas que afrontan las democracias modernas, puesto que se la asocia tanto con la calidad de la democracia como con la superación de la crisis económica.

El surgimiento de la cuestión: la descentralización en el marco de la ciudad de Buenos Aires

Inmersos en este escenario optimista que se despliega alrededor de las potencialidades que encierra la descentralización, la ciudad de Bue-

⁵ J. Borja: “Descentralización, una cuestión de método”, en *Organización y descentralización municipal*, pág. 21, op. cit.

⁶ E. Palma y D. Rufián: *Los procesos de Descentralización y Desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque Institucional*, ILPES, 1989, Chile.

nos Aires no ha podido permanecer al margen. Sus costas han sido alcanzadas por estas fuertes y persistentes oleadas descentralizadoras que presentan a la descentralización como el fruto máspreciado. Pero, ¿cuáles fueron las circunstancias que hicieron posible la emergencia de fuerzas políticas y sociales descentralizadoras? ¿Qué actores impulsaron la descentralización?

Para poder responder a estos interrogantes, debemos reflexionar sobre dos acontecimientos estrechamente relacionados que preparan el escenario para la “bienvenida” de la descentralización. El primero de estos acontecimientos aparece enmarcado en el contexto de crisis en que se encuentra sumergido el estado nacional. Sobre este crítico terreno, la administración de la ciudad llevada adelante por C. Grosso durante los primeros años de gestión del gobierno justicialista significó un punto de inflexión para la vida político-institucional de la ciudad. En efecto, la multiplicación de los anillos burocráticos, la corruptela creciente y el despilfarro de los fondos públicos no hizo sino estallar la situación de la ciudad, poniendo en crisis las finanzas del estado municipal y generando un clima adverso que pone en primer plano la ausencia de legitimidad del Intendente, propia de la condición de la ciudad⁷.

Como respuesta a este escenario, los últimos años de gestión del Intendente C. Grosso estuvieron signados por una profunda y creciente toma de conciencia por parte de actores políticos y, en menor medida, de algunos actores sociales que reconocieron la necesidad de implementar una reforma política sustancial que modifique los cimientos institucionales de la ciudad. En efecto, las voces y aires de cambio no se hicieron esperar. Tanto la U.C.R. como el Frente Grande, acompañados por algunas organizaciones intermedias, fueron dentro del arco político quienes impulsaron la demanda de transformación en pos de alcanzar la autonomía de la ciudad negada durante tantos años. Sin embargo, los incentivos que el gobierno justicialista tenía para participar en un proceso que condujera a la autonomía de la ciudad no pasaban por la modificación de su configuración institucional. Puesto que

⁷ En virtud de lo dispuesto por la Constitución Nacional reformada en 1860 (y a través de la ley 1029 de 1880 que establece que la ciudad de Buenos Aires pasaba a ser la capital de la República Argentina) se instituyó en la ciudad de Buenos Aires un régimen especial de gobierno basado en un único centro de decisión política ejercido por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como jefe inmediato de la capital, y reconociendo la facultad del Congreso de la Nación de ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio. En este marco, es sancionada la ley 1260 del año 1882 que delinea la estructura de gobierno para la ciudad-capital, la cual se encontraba conformada por un Ejecutivo Municipal cuyo titular era designado por el Presidente de la Nación.

este distrito constituía un espacio opositor al partido justicialista, vislumbrándose, por tanto, una derrota en una futura instancia electoral para la generación de las autoridades de la ciudad, los estímulos no surgían de la ciudad *per se*. Por el contrario, las fuerzas que inducían al partido oficialista a aceptar la posibilidad de la autonomía de la ciudad giraban enrededor a una reforma constitucional que permitiera la eliminación de la cláusula prohibitiva de reelección presidencial.

Interpretando esta situación, la U.C.R., en una decisión controvertida y poco concertada⁸ a través del liderazgo del Dr. R. Alfonsín (por entonces, presidente del partido), decidió entablar negociaciones con el partido justicialista que permitieran alcanzar una solución de compromiso. Solución que se cristalizó en el denominado "Pacto de Olivos" que celebraron los líderes de los partidos mayoritarios (U.C.R. y P.J.), y que condujo a la apertura de un proceso de reforma constitucional que abría las puertas a la definición de un nuevo escenario político-institucional para la ciudad.

Es éste el segundo de los acontecimientos. En efecto, con la apertura del proceso de reforma constitucional en agosto de 1994 se inauguró el camino a una profunda reflexión sobre la nueva forma de organización de la ciudad de Buenos Aires, al reconocer su facultad para organizar sus propias instituciones. En este nuevo horizonte que se configura para la vida de la ciudad, aparece la descentralización como una herramienta técnica idónea y una estrategia política adecuada para cristalizar los valores de eficacia, eficiencia y democracia en la gestión de la ciudad, alrededor de la cual se posicionan los distintos actores.

Desde la perspectiva de los actores políticos, en los días que siguieron a la reforma constitucional de 1994, la descentralización generó un importante nivel de consenso que motivó la aparición de sucesivas propuestas descentralizadoras para la ciudad. Tanto el partido justicialista como los de la oposición sugirieron la necesidad y conveniencia de descentralizar. Sin embargo, tras este tímido consenso aparecían dos dimensiones de conflicto. La primera de ellas surgía en torno a la pregunta sobre qué descentralizar mientras que la segunda giraba alrededor del interrogante sobre cómo descentralizar.

Con respecto a la primera, parecía existir un conflicto entre los partidos que propugnaban la descentralización política de la ciudad (P.J.,

⁸ Es preciso recordar los inconvenientes que, dentro del partido radical, suscitó la decisión, para algunos omnímoda de su líder de transformar a la autonomía de la ciudad en una moneda de intercambio. No sólo críticas fueron las recibidas por el líder del partido sino que además condujo a una seria fragmentación del partido entre "los pactistas y los anti-pactistas".

FREPASO, y una minoría de la U.C.R.) y la U.C.R. que proponía una descentralización administrativa y territorial pero no política. Por lo que respecta a la segunda dimensión del conflicto, ésta generó una profunda segmentación del espectro político que condujo a la diferenciación de los distintos partidos en relación, por un lado, al número de unidades descentralizadas que se pensaba crear y, por otro, a los criterios de demarcación territorial de las mismas.

Desde la perspectiva de los actores sociales, el período inaugurado con la reforma constitucional evidenció una alarmante pero, al mismo tiempo, predecible pasividad de los mismos. La explicación no resulta en absoluto sorprendente. A partir de una serie de entrevistas⁹ realizadas a autoridades de distintas organizaciones no gubernamentales, percibimos una actitud de escaso compromiso con los desafíos que la descentralización potencialmente podría generar. Asimismo, aparecía una alta dosis de escepticismo en torno a los intereses que motivaban a los partidos políticos a impulsar la descentralización.

De lo expuesto, podemos inferir que, a pesar de las diferencias que distanciaban a los partidos políticos, éstos se han convertido en los únicos y verdaderos promotores para la adopción de políticas descentralizadoras en la ciudad de Buenos Aires. Consecuentemente es posible afirmar que los actores políticos mismos han sido quienes instalaron en la agenda la necesidad de descentralizar.

Empero, la descentralización recién aparece como una opción política en razón de la proximidad de los comicios electorales de junio de 1996 en virtud de los cuales resultarían electos el Jefe y Vice-jefe de Gobierno de la ciudad y los convencionales estatuyentes que debían confeccionar la primera Constitución de la ciudad. En efecto, un análisis del discurso y de las propuestas presentadas durante los meses previos a las elecciones nos muestran que la descentralización aparece definitivamente incorporada en el lenguaje político. Una clara prueba de ello lo constituye las jornadas¹⁰ sobre descentralización organizadas hacia fines de 1995 donde las principales fuer-

⁹ Las entrevistas fueron realizadas durante el transcurso de la Convención Estatuyente de la ciudad y con posterioridad al desarrollo de la misma, a través de un cuestionario uniforme que pretendía recoger información sobre la participación de los actores sociales en el surgimiento de los impulsos descentralizadores. Sin embargo, por razones ajenas a nuestros deseos nos vemos imposibilitados para identificar nuestras fuentes.

¹⁰ Nos referimos especialmente al Seminario sobre Descentralización del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, celebrado durante los días 9 y 10 de noviembre de 1995 en la ciudad de Buenos Aires.

zas políticas se comprometieron al desarrollo de reformas descentralizadoras (aunque con algunas diferencias como las anteriormente señaladas) que promuevan el bienestar de la ciudadanía al tiempo que efficienten la gestión de la ciudad.

De tal manera, puede observarse que las elecciones de junio de 1996 abren las puertas a la configuración de un nuevo escenario.

El escenario de la Convención Estatuyente: ¿el camino hacia la descentralización?

Después de la celebración de las elecciones de junio de 1996, la ciudad de Buenos Aires presentó un nuevo panorama. Dos hechos son especialmente significativos. En primer término, las elecciones expresaron un importante triunfo de la U.C.R., que se apoderó de la jefatura de gobierno de la ciudad. Ello implicó un traspaso del poder local de manos del P.J., que quedó relegado a ocupar un espacio en la oposición dentro de la ciudad. En segundo lugar, los resultados electorales que delinearon la composición de la Convención Estatuyente de la ciudad simbolizaron una contundente derrota del P.J., que apareció como el más rotundo derrotado en los comicios de junio. En efecto, la mayoría quedó en manos del FRE.PA.SO, seguidos de cerca por la U.C.R, en tanto que el P.J. finalizó en clara minoría.

De este nuevo escenario configurado, se desprende una consecuencia relevante. Dada la doble elección en los comicios de junio del Jefe de Gobierno y de los convencionales estatuyentes de la ciudad, el escenario de la Estatuyente percibió la aparición de un nuevo actor (diferenciado del partido al que pertenecía) que, al tiempo que era instituido por la Convención, significó y ejerció una determinante influencia sobre las características de la nueva Constitución de la ciudad¹¹.

¹¹ Un comentario que puede resultar risueño al respecto, al tiempo que refleja la contradicción señalada, aparece explícitamente expresado en la Constitución de la ciudad. En efecto, la Constitución de la ciudad aprobada el primero de noviembre de 1996 establece en la cláusula transitoria primera inciso 1º que el Jefe de Gobierno de la ciudad asumirá en sus funciones el día 6 de agosto de 1996 a la hora 11.00, es decir tres meses antes de su aprobación. Sin embargo, esto constituye un símbolo de las contradicciones e incoherencias que atraviesan, desde su origen, la nueva vida de la ciudad, y las que auguran no pocos peligros para su futuro desarrollo político-institucional.

De este modo, cuando en agosto de 1996 es convocada la Convención Estatuyente, constituida como un amplio y plural espacio de deliberación y decisión sobre las cuestiones que habían sido ingresadas en la agenda pública de la ciudad, los distintos actores (políticos, sociales y agencias estatales) comenzaron a desplegar y movilizar sus recursos con el propósito de poder influenciar sobre la dirección y modalidad de resolución de las distintas cuestiones previamente problematizadas. Así, el escenario de la Convención se transforma en una "arena" de negociación y conflicto permeada por las sucesivas y diferentes tomas de posición de los diversos actores interesados ante la multiplicidad de cuestiones agendadas, siendo las más importantes y, además, aquella sobre las que se canaliza y focaliza nuestro interés: la crisis de representatividad y la crisis en la gestión y administración de la ciudad.

Remitiéndonos, entonces, al caso que concita nuestra atención, consideramos oportuno clasificar a los actores, que se posicionan y movilizan, en dos grupos que influirán de manera desproporcional sobre la solución¹² que se dará a las cuestiones problematizadas. Por un lado, los actores políticos y las distintas agencias del estado y, por otro, los actores sociales.

Centrando nuestra atención en el plano de los actores políticos, es posible advertir, a partir de la lectura de los diferentes proyectos debatidos en la Convención Estatuyente y de un programa de entrevistas efectuadas a informantes claves de los distintos partidos políticos¹³, la existencia de cierto consenso acerca de la necesidad de implementar un modelo de organización descentralizado para la ciudad. Sin embargo, tras este tímido consenso es fácil percibir la existencia de opiniones contrapuestas en torno a dos dimensiones: por un lado, las esferas y alcances de la descentralización, es decir, si debía ser territorial, administrativa y política, o simplemente territorial y administrativa, y, por otro, el número de unidades descentralizadas que pretendía instituirse, así como el criterio de demarcación de las mismas. En tal sentido, la presencia de diferentes posturas nos permite advertir la existencia de un alto nivel de conflictividad entre las mismas.

Analizando las diferentes propuestas descentralizadoras efectuadas por la U.C.R. en la Convención Estatuyente, éstas pueden agruparse en dos

¹² Es importante advertir que cuando utilizamos los conceptos de "solución" o "resolución" de la cuestión, lo hacemos adoptando el enfoque de G. O'Donnell y O. Oszlak. De este modo, con estos conceptos entendemos la desaparición de la cuestión como tal, sin implicar que ésta haya sido efectivamente solucionada en un sentido sustantivo.

¹³ Entrevistas realizadas (entre septiembre de 1996 - marzo de 1997 a convencionales y asesores) con la utilización de un cuestionario abierto de siete preguntas, y cuyos datos fueron procesados en función a cinco dimensiones consideradas relevantes para nuestro análisis.

grandes tendencias que, conflictivas, emergieron en el seno de la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal. Por un lado, nos encontramos con aquella corriente¹⁴ que sostuvo la necesidad de impulsar una descentralización que abarque los ámbitos territorial, administrativo y político. En cuanto al primero se establecía que la ciudad debía estructurar su territorio en no menos de cinco y no más de diez unidades descentralizadas, tomando como criterio de demarcación el equilibrio demográfico y la identidad cultural. En lo referente al plano de la descentralización administrativa, las funciones de administración serían descentralizadas en las unidades territoriales. Por último, el establecimiento de la condición electiva de las autoridades de cada unidad territorial permitía vislumbrar el planteo de una descentralización política, la cual no se implementaría sino hasta tanto se determinen las características que asumirá el nuevo régimen organizativo de la ciudad. En este escenario, la política de descentralización propuesta para la ciudad de Buenos Aires se enmarca, según los fundamentos utilizados por esta postura, al interior de un enfoque teórico que remite al concepto de descentralización como un proyecto para hacer viable la consagración de la democracia, la participación y el control de la gestión.

Como lo expresan los fundamentos utilizados por los defensores de esta postura, aparece, en primer término, la idea de que la proximidad territorial que se establece entre los representantes y los representados, producto de la descentralización política, administrativa y territorial, conduce a generar mayores niveles de concientización ciudadana, elevando los índices de responsabilidad. De este modo, se genera un sólido compromiso de la ciudadanía con el tratamiento y la gestión de la "cosa pública", desembocando en un aumento del control sobre las decisiones de gobierno. Se garantiza, así, una mayor transparencia en el proceso decisorio que contribuiría al acceso de niveles más altos de eficiencia en la gestión.

Asimismo, señalan que la descentralización, entendida como descentralización política, administrativa y territorial, incorpora la apertura de canales institucionales con el objeto de promover la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno. Con estos mecanismos se pretende incrementar, aún más, los poderes de control sobre los asuntos públicos. Por último, afirman que la descentralización política se constituye en la herramienta esencial para profundizar los procesos democráticos. En efecto, la elección directa de los representantes al interior de los territorios descentra-

¹⁴ Ver los proyectos presentados a la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal por los convencionales Antonio Macris (174-E), Oscar Shuberoff y María Elena Lopez (471-E) y Jorge Canata (794-E).

lizados fortalece y revitaliza los vínculos entre la ciudadanía y sus representantes, al posibilitar una estrecha identificación entre los mismos.

Así lo entiende el Vicepresidente primero de la Convención Estatuyente, Dr. Oscar Shuberoff, al señalar, en sus fundamentos, que “[...] los procesos de descentralización política llevan implícito una participación activa del ciudadano tanto en la labor de elaboración y ejecución de los proyectos como en el control de la gestión. Se deduce, así, su valioso aporte a la consolidación de la democracia”¹⁵.

Por el contrario, la segunda tendencia¹⁶ que encontramos al interior del bloque de la U.C.R., se caracterizó, por su parte, por enfatizar la necesidad de implementar una descentralización territorial y administrativa. No proponía, en oposición a la primer corriente, una descentralización política al establecer que las autoridades de las unidades territoriales descentralizadas serían designadas y removidas por el Poder Ejecutivo de la ciudad.

En estos términos, esta corriente visualizaba la descentralización administrativa y territorial de la gestión de gobierno como el instrumento idóneo para superar las carencias y generar un nuevo sistema de ejecución de políticas públicas locales, que permitiría, de esta manera, obtener una mejor satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad. Sin embargo, en lo que refiere a la transferencia de competencias a las unidades descentralizadas, advertían en forma permanente acerca del tratamiento responsable con que debe efectuarse dado que, podría afectar gravemente la gobernabilidad de la ciudad por la fragmentación y debilitamiento de poder que acarrearía. Consecuentemente, mostraron su oposición flagrante al establecimiento de la descentralización política dado que, considerando la dispersión del poder que ella provocaría, se desencadenaría un verdadero caos en el gobierno de la ciudad autónoma.

Así lo expuso la estatuyente radical María José Lubertino en los fundamentos que acompañan el proyecto presentado en la comisión, al expresar “Nos oponemos a la fragmentación de la Ciudad en Alcaldías, que atomizarían el poder político del nuevo Gobierno y lo debilitarían en su relación con el Gobierno Federal y el de la Provincia de Buenos Aires. [...] Nos preocupa que en nombre de la descentralización –concepto que compartimos y desarrollaremos más adelante– se proponga atomizar la

¹⁵ Shuberoff, Oscar: proyecto (471-E) presentado en la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 2.

¹⁶ Ver los proyectos presentados a la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal por los convencionales María José Lubertino (745-E), Elsa Kelly y otros (693-E, 695-E, 696-E y 697-E), Miguel A. Inchausti y otros (775-E).

Ciudad, desaparezca la unidad, se profundicen las diferencias [...]”¹⁷. En esta misma dirección, la estatuyente radical Elsa Kelly (Presidente de la Comisión) afirma, en forma tajante, en los fundamentos del proyecto presentado que “Por ello descartamos la posibilidad de establecer mecanismos de ‘descentralización política’. La dispersión del poder [...] generaría un caos en el gobierno autónomo”¹⁸.

Las diferencias aquí esbozadas se cristalizaron en los debates realizados al interior de la comisión y se explicitaron, con crudeza, en diversas entrevistas efectuadas a convencionales y asesores que desempeñaron un rol activo en la discusión y redacción del nuevo Estatuto Organizativo de la ciudad. Esta situación condujo a una parálisis (inacción) de la comisión puesto que el partido que la presidía era objeto de pujas intestinas que lo fragmentaban, al tiempo que debilitaban su capacidad de decisión.

En el centro de estas controversias apareció en escena la figura del Jefe de Gobierno, un nuevo actor que, simultáneamente, como mandatario del poder de la ciudad y Presidente del Comité Capital de la U.C.R., intercedió e hizo aún más visibles las diferencias al interior del partido. En efecto, la posición adoptada por el Jefe de Gobierno ante la cuestión de la descentralización, respaldando la postura planteada por la segunda corriente, enfatizó los peligros que la descentralización política podría generar como consecuencia de la dispersión del poder. De este modo, su presencia e injerencia estuvo direccionada hacia un intento por impedir la posibilidad de cristalización de la descentralización política.

Sin embargo, constituiría un error pensar al actor estatal, como un actor homogéneo. Si bien es cierto que la presencia del Jefe de Gobierno relegó a un segundo plano los conflictos entre algunas agencias del aparato estatal de la ciudad, no deberíamos desconocer la existencia de algunos intereses que, al interior del estado local, se mostraban conflictivamente a favor y en contra de la descentralización. Tal vez, un ejemplo de esta situación lo constituye el surgimiento de algunas resistencias burocráticas (nos referimos especialmente a la situación de incertidumbre experimentada por el personal que todavía hoy desempeña funciones en los Consejos Vecinales) que mostraron, sin embargo, una débil oposición a la posibilidad de implementación de una descentralización política.

¹⁷ Lubertino, María José: proyecto (745-E) presentado en la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 8

¹⁸ Kelly Elsa: proyecto (693-E) presentado en la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 4.

Por su parte, el partido Frente País Solidario¹⁹ (FRE.PA.SO) mantuvo una postura frente a la descentralización que dejó entrever su clara idea de implementar en la ciudad de Buenos Aires una reforma descentralizadora que abarcara los planos territorial, administrativo y político. En un nivel de consenso, que pareció ausente en la UCR, plantearon que la descentralización, entendida como descentralización política, administrativa y territorial, permitiría conseguir una mejor representación de la sociedad en las unidades descentralizadas, las cuales recibirían las atribuciones y los recursos necesarios para alcanzar una más eficiente satisfacción de las demandas provenientes del núcleo social. En este contexto, la descentralización era concebida como la herramienta adecuada capaz de asegurar una gestión más democrática y participativa.

A través de la descentralización territorial y administrativa se pretendía crear pequeñas unidades de gestión que, persiguiendo una mayor inmediatez entre el vecino y la estructura de gobierno, faciliten la organización interna de la administración y favorezcan o estimulen el interés y la participación ciudadana en la vida pública. Asimismo, según su propia fundamentación, consideraban preciso profundizar el proceso descentralizador a través de la descentralización política, la cual implicaría el efectivo ejercicio de la soberanía y el control del estado local mediante la combinación de las instituciones de la democracia participativa con formas más directas de participación y gestión, además de la profundización de los canales de representación social. Por tanto, la descentralización debería instrumentarse con el objeto de ampliar las bases de sustento del estado democrático y social, y generar, asimismo, los mecanismos institucionales que garanticen el pluralismo y la efectiva restitución a los gobernados de la facultad de participar en la decisión acerca de las soluciones que se darán a sus propios problemas.

Esta posición se hace explícita en el proyecto presentado por la convencional M. E. Barbagelata que, incorporando en sus fundamentos el pensamiento del especialista español J. Borja, señala "Borja entre muchos otros analiza con claridad el proceso histórico y la evolución del estado centralista hacia un estado descentralizado, como proceso político-administrativo que junto a la revalorización de los poderes locales, reestructure a la administración para asumir con eficacia las competencias locales con los recursos necesarios. La potenciación del autogobierno y de la participación se han conver-

¹⁹ Ver los proyectos presentados a la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal por los convencionales Nestor Bilancieri y otros (915-E), Jorge D. Arguello (259-E y 491-E), Nilda Garré y otros (803-E) y Marcelo Escolar y otros (260-E).

tido hoy - sostiene el autor citado - en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas²⁰.

Asimismo, esta predisposición favorable a la descentralización administrativa, territorial y política, ha quedado reflejada en las entrevistas realizadas a dos informantes claves del FRE.PA.SO quienes sostuvieron la necesidad de adoptar un modelo de organización descentralizado para la ciudad. Clamaban, así, por la inevitable contribución que la implementación de un proceso descentralizador traería aparejado, en relación a la democratización de la gestión, participación ciudadana y modernización y eficiencia del accionar del estado. En tal sentido, la posición adoptada por el FRE.PA.SO se orienta hacia una postura de consenso con la primera tendencia percibida en la U.C.R..

Sin embargo, puesto que el FRE.PA.SO propuso una división de la ciudad en torno a la creación de dieciséis a veinte unidades descentralizadas, aún a pesar del consenso aparente alrededor de la necesidad de descentralizar políticamente la ciudad, la dimensión de conflicto emergió en relación al número de unidades que debían instituirse. Ello se vislumbró claramente en los enconados debates establecidos entre las fuerzas mayoritarias de la Convención Estatuyente, lo que generó la incapacidad de conciliar los diferentes intereses en pugna.

A este complicado escenario se suma la posición adoptada por el partido, que más recientemente había emergido en la escena política, Nueva Dirigencia²¹, el cual se orientaba también hacia el planteo de la descentralización como una reforma de carácter político-administrativa. En efecto, al igual que el FRE.PA.SO y una de las fracciones de la U.C.R., sus representantes propusieron la creación de unidades de gestión política y administrativa de base territorial como un intento de alcanzar un poder político más democrático, una administración más sensible a las demandas sociales y una mayor participación de la ciudadanía en la gestión y el control del gobierno. En tal sentido, afirmaban que la apertura de las instituciones hacia la ciudadanía y su consecuente vinculación a la comunidad y a la vida cotidiana del ciudadano común, fomentaría el logro de una igualdad de oportunidades. Asimismo, ella contribuiría a la desmarginalización de amplios sectores hoy relegados en la satisfacción de sus demandas y conllevaría a un incremento de la participación política de los vecinos y, por tanto, a una mejora en su calidad de vida.

²⁰ Barbagelata, María Elena y otros: proyecto (395-E) presentado en la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 4.

²¹ Ver los proyectos presentados a la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal por el convencional Jorge M. Arguello (311-E, 328-E y 336-E).

Esta actitud optimista con respecto a la descentralización se ha manifestado con notable claridad en los fundamentos de los proyectos presentados por el convencional J. M. Argüello, quien afirmaba “[...] creemos que la descentralización político-administrativa es uno de los más preciados frutos que esta Convención puede brindarle a la ciudad”²². Pero ¿cuál es ese fruto tan preciado? Ante ello, el mismo convencional respondía “Hoy en día las experiencias de descentralización en el mundo muestran que el rol de los poderes locales es decisivo para la consolidación de la democracia como forma de gobierno y estilo de vida, y al mismo tiempo genera las condiciones para hacer más eficaz y eficiente la formulación de políticas públicas, el gasto público y la producción y distribución de bienes y servicios públicos al conjunto social”²³.

Conjuntamente a una de las corrientes presentes en el seno de la UCR y a la postura sostenida por el FRE.PA.SO, el partido Nueva Dirigencia consideraba que la creación de las unidades descentralizadas no implicaría un grave peligro en términos de atomización de la ciudad y, consecuente, fragmentación del poder del gobierno central. En efecto, dado que mediante la descentralización sólo se pretende transferir a los órganos electivos funciones y competencias vinculadas a cuestiones operativas, de ejecución y control de proyectos o prestación de servicios hacia los barrios, argumentaban que no era posible pensar en riesgos de fragmentación de poder dado que las funciones estratégicas y globales serían competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de la ciudad. Esta concepción pudo ser constatada en la entrevista realizada a uno de los asesores del Partido Nueva Dirigencia que se desempeñó en el ámbito de la comisión de Descentralización y Participación Vecinal. En efecto, de la información procesada, pudimos detectar un optimismo exultante en torno a los beneficios que la descentralización podría generar, y se destacaba su importante aporte democratizador y modernizador de las relaciones estado y sociedad al acercar la gestión a los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, cuando reflexionamos sobre el número de unidades descentralizadas que Nueva Dirigencia pretendía crear, observamos, nuevamente, la emergencia de una dimensión de conflicto. En efecto, reclamaban la necesidad de dividir territorialmente a la ciudad en no más de seis unidades, generándose así un fuerte debate con el FRE.PA.SO, cuyos representantes, a través de distintos argumentos, afirmaban la inutilidad de la creación de tan

²² Argüello, Jorge M. A. y otros: proyecto (336-E) presentado en la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 9.

²³ Argüello, Jorge M. A. y otros: proyecto (328-E) presentado en la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 8.

pocas unidades descentralizadas para la cristalización de los propósitos que la política de descentralización pretende alcanzar.

Por lo que refiere al P.J.²⁴, el último de los partidos representados en la Convención Estatuyente, éste sostenía (al igual que el FRE.PA.SO, Nueva Dirigencia y una de las corrientes de la U.C.R.) la necesidad de implementar un modelo de organización descentralizado para la ciudad. En este sentido, los fundamentos utilizados por los convencionales justicialistas pusieron en relieve las bondades que una descentralización política, administrativa y territorial desencadenaría, en términos de profundizar el proceso de democratización de la sociedad y garantizar una mejor representación de la misma. Asimismo, relativizaron la posibilidad de pensar a la descentralización como un elemento de fragmentación y debilitamiento del poder político central al señalar, por el contrario, que la puesta en acción de un proceso descentralizador conduciría a un fortalecimiento o revitalización del tejido social que redundaría en una mayor y mejor presencia, eficiencia y control del poder político central en los problemas de gestión.

Así, lo entiende el jefe de bloque del justicialismo en la Convención de la ciudad, el convencional J. M. Arnedo Barreiro, cuando, interrogándose por los motivos que explican la descentralización administrativa, territorial y política, afirmó que “Acercar la gestión al ciudadano significa lograr una mayor transparencia a través de la participación en la planificación y ejecución de las funciones que puedan ser desagregadas territorialmente. Implica, asimismo, facilitar el control social sobre los órganos de gobierno encargados de conducir política y administrativamente dichas tareas”²⁵. Esta postura optimista en torno a la descentralización se ha exteriorizado, también, en la entrevista realizada a un convencional del P.J. quién nos manifestó que la descentralización se encontraba estrechamente vinculada a los valores democráticos y al mejoramiento de la gestión pública, al permitir un incremento de la participación ciudadana en el control del accionar del gobierno de la ciudad. Asimismo, advirtió que la descentralización contribuiría a superar la crisis de representatividad que aqueja a los partidos políticos, al aproximar y hacer más estrecha la relación representante-representado.

Empero, este consenso con la mayoría de los partidos políticos en torno a la necesidad de descentralizar políticamente la gestión de la ciudad,

²⁴ Ver los proyectos presentados a la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal por los convencionales Raúl Garré (11-E), Inés Perez Suarez (205-E) y Juan M. Arnedo Barreiro y Carlos Ruckauf (35-E).

²⁵ Arnedo Barreiro, Juan M.: *Fundamentos para la Reforma Institucional de la ciudad de Buenos Aires*, Editorial AD-HOC, Buenos Aires, diciembre de 1994, pag. 207.

quedó resquebrajado al enfatizarse que el número de unidades descentralizadas no debía resultar menor a seis ni mayor a ocho. De esta manera, el FRE.PA.SO se distanció afirmando que no era posible pensar la viabilidad de la descentralización en esas condiciones, generando así una persistente oposición con las restantes fuerzas políticas.

De lo expuesto, puede observarse el alto grado de consenso que caracterizó la posición de los distintos partidos políticos en torno al tema de la descentralización. En efecto, en su mayoría coincidían en la proposición de la descentralización política, administrativa y territorial como el mejor modelo organizativo para la ciudad, realzando el rol de la descentralización como una probable solución a los problemas de representación, participación y eficacia y eficiencia en la gestión. Si bien es cierto que existía al interior de la Convención Estatuyente un grupo de convencionales que manifestaban su posición contraria a la descentralización política (nos referimos a una de las corrientes al interior del bloque de la U.C.R.), aún así esta corriente no se oponía de plano a la posibilidad de instrumentar un proceso descentralizador en la ciudad. Por el contrario, advertían la necesidad de implementar una descentralización administrativa y territorial con el objeto de responder con celeridad y eficacia a las demandas emergentes de la sociedad, mejorando, de este modo, la calidad de la gestión y, consecuentemente, la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Este escenario se simplificó cuando después de largas deliberaciones al interior del bloque de la U.C.R. se alcanzó un acuerdo que permitió la aceptación de la descentralización política por parte de aquella corriente en principio opositora, siempre que la descentralización política fuera implementada de manera gradual y no antes de los cuatro años desde la aprobación de la Constitución de la ciudad. De este modo, ello contribuyó a aportar un ingrediente adicional de consenso puesto que los distintos partidos políticos representados en la Convención concordaban en la necesidad de que la descentralización política fuera un proceso lento que asegurara la cristalización de los resultados esperados.

Sin embargo, una duda aparece en nuestro pensamiento. ¿Existió o no una injerencia determinante por parte del Jefe de Gobierno de la ciudad en la explicitación de una cláusula transitoria que estableciera que la descentralización política sólo podía implementarse con posterioridad a los cuatro años de sancionada la Constitución? Es cierto que carecemos de pruebas al respecto. Pero algunas suspicacias aparecen cuando reflexionamos y tomamos conciencia que el período transicional sugerido hasta la implementación de la descentralización política coincide con los años de mandato del actual Jefe de Gobierno. Por tanto, consideramos como un

potencial factor gravitante la figura del mismo en el acuerdo alcanzado al interior de la U.C.R..

Sobre este clima de consenso, otro de los elementos importantes que emergió en el debate al interior de la Convención Estatuyente (que se constituyó, además, en una de las preocupaciones relevantes que se identificaron en las entrevistas realizadas a los convencionales y asesores de los distintos partidos políticos) fue el reconocimiento de que la descentralización aparecería como un proyecto político inviable si, conjuntamente con las competencias y responsabilidades, no eran transferidos los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. En efecto, incluso quienes en principio adoptaron una concepción restringida de la descentralización²⁶, concibiéndola sólo como territorial y administrativa, han puesto énfasis en la necesidad de dotar a las unidades territoriales descentralizadas con los recursos²⁷ que resulten indispensables para el ejercicio de las competencias transferidas con motivo de la descentralización. De otra forma, las políticas descentralizadoras, no sólo verían coartadas las posibilidades de alcanzar los propósitos que las inspiran sino que, se constituirían en un potencial mecanismo conducente a traspasar la carga de la crisis hacia las unidades descentralizadas.

Ahora bien, cometeríamos un grave error si pensáramos que no existieron diferencias entre los distintos partidos políticos en torno a la temática de la descentralización. Estas se expresaron, esencialmente, en torno al número de unidades políticamente descentralizadas que era preciso instaurar para llevar a "buen puerto" la política descentralizadora, y simbolizaron la ruptura y el conflicto que atravesaron las posibilidades de resolución inmediata de las cuestiones socialmente problematizadas. Esta situación se vio reflejada en la Convención Estatuyente, puesto que fue éste, y no otro, el motivo que condujo a la inexistencia de un despacho de comisión unánime

²⁶ Cuando hablamos de la concepción restringida de la descentralización nos referimos a la posición adoptada por una de las corrientes que se desarrollaron al interior del bloque de la U.C.R. (en el marco de la Convención Estatuyente), la cual concibe a la descentralización como un proceso que se desarrolla en los ámbitos territorial y administrativo.

²⁷ Debemos señalar que esta preocupación generalizada por la asignación de los recursos necesarios se ha limitado, a la luz de los datos que emergen de las entrevistas realizadas y los proyectos presentados, a los recursos materiales (económicos). De tal forma, parece escapar del imaginario político la importancia que una buena asignación de recursos humanos tiene para una implementación exitosa de la descentralización. En efecto, la descentralización supone, conjuntamente con la transferencia de competencias, la delegación de responsabilidades, las que requieren la existencia de actores capacitados para asumirlos y receptorlos. De lo contrario, aún contando con los recursos materiales necesarios la viabilidad de la descentralización se encontraría sumergida en un escenario incierto.

en la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal. Sin embargo, la necesidad de alcanzar un consenso que cristalizara la descentralización política, administrativa y territorial en la Constitución de la ciudad, condujo a la transformación (en las sesiones plenarias de la Convención Estatuyente) de los despachos de comisión presentados, perdiendo éstos una alta dosis de contenido, y contribuyendo a que la descentralización apareciera como una simple formalidad. A tal punto, resultan interesantes algunos aspectos expresados en distintos artículos de la Constitución²⁸ que “casi sin querer” postergan la posibilidad de una resolución efectiva de la cuestión de la descentralización a la conformación de un nuevo escenario configurado por la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, se nos plantean aquí nuevos interrogantes que requieren ser develados. En efecto, al ponerse de manifiesto que la descentralización parece no haber alcanzado una resolución definitiva, emergen multiplicidad de incertidumbres sobre los posibles escenarios futuros. De tal manera, si bien es cierto que el escenario de la Convención significó un paso hacia adelante, es aún más cierto que muchos de los interrogantes que aparecieron con el espacio abierto por la reforma constitucional de agosto de 1994 todavía no han encontrado una respuesta.

Por lo que respecta al plano de los actores sociales, es posible advertir las posiciones adoptadas, a partir de la lectura de los diferentes proyectos presentados a la Convención Estatuyente y de un programa de entrevistas efectuadas a distintas organizaciones sociales que participaron en la Convención. En relación a los datos extraídos del análisis de los proyectos presentados²⁹, podemos advertir una actitud favorable a la implementación de un modelo de organización descentralizado para la ciudad. En efecto, éstos resaltaban el invalorable aporte que la descentralización podría generar para la promoción de la participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas locales. Asimismo, señalaron la importancia que la descentralización tiene como un mecanismo tendiente a mejorar la “calidad de la democracia”, al concebirla no sólo como el ejercicio del derecho al sufragio periódicamente sino, además, como la posibilidad de alcanzar la gestión en el tratamiento de la “res pública”.

²⁸ En efecto, los arts. 127, 130 y 131 aparecen como un claro referente de lo expuesto, al delegar y postergar la decisión sobre los contenidos, alcances y modalidades de la descentralización hasta la constitución de la nueva Legislatura de la ciudad.

²⁹ Ver los distintos proyectos presentados por particulares en la comisión de Descentralización y Participación Vecinal de la Convención Estatuyente de la ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, los distintos actores sociales que participaron en la Convención Estatuyente percibían a la descentralización como un instrumento que redundaría en una mayor dosis de transparencia en la gestión, pues “aproxima” al ciudadano a las instancias decisorias, contrarrestando los altos índices de corrupción que imperan en la actual coyuntura. Se generaría, así, un mayor compromiso e identificación del ciudadano con los resultados alcanzados por la administración local, consignándole una gran responsabilidad al otorgarle un rol activo en la gestión.

Lo expuesto puede evidenciarse en la exposición de motivos incluidos en el proyecto presentado por Buenos Aires Viva, quienes afirmaban que “Al descentralizar en unidades territoriales o alcaldías surge un espacio de creación para un nuevo sistema decisional definido por niveles de incumbencia con capacidad de resolver problemas cotidianos, y fuerte presencia participativa de las organizaciones barriales. Para eso debe favorecerse que las organizaciones intermedias barriales trabajen de manera cogestiva con las autoridades electas de las alcaldías [...]”³⁰. En esta misma dirección, el proyecto elaborado por la Fundación Generación 2000 sostenía que la descentralización administrativa, territorial y política contribuiría a “La generación de nuevos espacios de participación ciudadana [...] que permiten recrear mecanismos de concertación y consenso social capaces de incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”³¹.

Paralelamente, del procesamiento de los datos que emergen de las entrevistas realizadas a distintos actores sociales se desprenden importantes reflexiones que refuerzan y, al mismo tiempo, complementan las afirmaciones anteriormente enunciadas. En efecto, aparecen dos cuestiones relevantes. Por un lado, se advierte la presencia de un optimismo en torno a la descentralización al plantear una estrecha vinculación entre ésta y la participación ciudadana. Por otro, se exterioriza un profundo entusiasmo en las bondades que la participación ciudadana trae consigo en los términos de democratización, eficacia y eficiencia en la gestión.

Sin embargo, un elemento adicional se desprende de las entrevistas realizadas. En este sentido, debemos resaltar la presencia de cierta incertidumbre por parte de estos actores sociales, al reconocerse como actores pasivos en el proceso decisorio que promueve la descentralización. Por un lado, esta pasividad se fundamenta en el reconocimiento de las innumerables res-

³⁰ Buenos Aires Viva : proyecto (219-P) presentado en la comisión de Descentralización y Participación Vecinal. pág. 4.

³¹ Fundación Generación 2000: proyecto (254-P) presentado en la comisión de Descentralización y Participación Vecinal. pág. 3.

pensabilidades que la descentralización transfiere y en las dudas que ellos mismos tienen para receptorlas en una forma eficiente y responsable. Por otro, y tal vez constituya éste el elemento que mejor explica la pasividad de los actores sociales, advierten el reducido espacio concedido por los actores políticos para su participación, reconociendo a su vez su incapacidad para movilizar recursos que puedan servir como elemento de negociación con los actores políticos. Estas afirmaciones se explican a partir del reconocimiento de que la descentralización fue una política pública impulsada por los actores políticos y que su incorporación al Estatuto de la ciudad fue resultado de la iniciativa de los partidos.

En este contexto, la pasividad de los actores sociales con respecto a la descentralización se torna aún más crítica si incorporamos al análisis un relevamiento del número de actores sociales que han desempeñado un rol activo en la discusión sobre el diseño de la política descentralizadora a implementar. En efecto, si bien la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal ha receptado múltiples proyectos de descentralización provenientes de particulares, éstos se concentraban en un número reducido de actores sociales. Esta situación pareciera reflejar el desconocimiento y la escasa preocupación que la temática de la descentralización ha generado en los actores sociales, hecho que podría presentarse como un posible obstáculo para el éxito en la implementación de una política de descentralización.

De este modo, se comprende el escaso protagonismo adquirido por los actores sociales a la hora de influir en la decisión en torno a la adopción de un modelo descentralizado de organización político-administrativa para la ciudad. Por tanto, se pone de manifiesto que el diseño de una política descentralizadora ha sido abandonado a los avatares y negociaciones de los actores políticos quienes, a su vez, mostraron su propia incapacidad para generar un consenso; dejando, así, abiertas las puertas para la configuración de escenarios futuros que tendrán la responsabilidad de llenar los vacíos y plantear las soluciones definitivas.

Es en este espacio de incertidumbres que se inspirarán nuestras reflexiones finales.

Algunas reflexiones finales

Orientados hacia el análisis y seguimiento del proceso decisorio en torno a la descentralización, y a partir de la percepción del fracaso de los actores políticos, acompañado por la pasividad de los actores sociales, en

poder darle una solución definitiva, dos interrogantes parecen dominar nuestro interés. Por un lado, nos preguntamos cuales fueron las verdaderas causas que tornaron imposible generar un consenso. En efecto, nos interesa saber y descubrir que verdades se ocultan detrás de esa diferencia, por algunos relativizada, en el número de unidades descentralizadas que se proponía crear. Por otro, nos preocupa conocer cuales son los escenarios futuros que se alzan tras los vacíos dejados por la Convención de la ciudad.

En lo referente al primer interrogante planteado, si bien es difícil poder aseverarlo con total certeza, las entrevistas realizadas a distintos actores políticos significaron un instrumento de gran utilidad al permitirnos desentrañar que tras la discusión en torno al número de unidades descentralizadas existían fuertes intereses partidarios no relacionados con la profundización de la democracia y la eficiencia en la gestión. En efecto, éstas dejan entrever la presencia de intereses electorales que se relacionan con la proporción de representación que es posible alcanzar según sean seis o dieciseis las unidades descentralizadas instauradas.

De tal manera, este escenario sugiere nuevos interrogantes alrededor de las posibles implicancias que estos intereses partidarios mezquinos pueden desencadenar en función al éxito o fracaso de la descentralización en la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, podemos inferir que, como consecuencia de la interacción de estos intereses partidarios, los supuestos beneficios de la descentralización podrían verse limitados y distorsionados, al permitir la posible utilización por parte de los actores políticos de la descentralización política como un instrumento tendiente a profundizar el clientelismo político al interior de las unidades descentralizadas creadas. Así, quedan expuestas, una serie de motivaciones que, implícitamente, imperaron en el espíritu de los convencionales estatuyentes a la hora de decidir adoptar, constitucionalmente, un modelo descentralizado de organización política para la ciudad, al tiempo que generaron obstáculos para conseguir un consenso en rededor del número de unidades descentralizadas que era necesario instituir.

Los peligros del nuevo escenario se acrecientan, aún más, por la pasividad característica de los actores sociales, quienes podrían haberse constituido en un factor de control sobre las actividades desarrolladas por los actores políticos si hubiesen adoptado una actitud diferente (compromiso). De esta manera, el escenario desolador que parece adivinarse potencia las posibilidades de abusos y desvíos de los objetivos que se encierran tras la descentralización, al dejar un espacio abierto a la manipulación política de la descentralización.

Por lo que respecta a la segunda de nuestras preocupaciones, y entramos aquí en el campo de las hipótesis, la incapacidad de los estatuyentes

para generar un consenso en relación a la descentralización, y las suposiciones en torno a la presencia de intereses electoralistas y clientelistas, deja un espacio para elucubraciones que sugieren escenarios “oscuros” para la cristalización de las bondades de la descentralización. En efecto, nos inquieta la posibilidad de que la futura Legislatura de la ciudad puede constituirse en un ambiente poco propicio para el debate de temas tan importantes para los destinos de la ciudad. No nos referimos con ello a que la Legislatura no pueda ser un espacio plural de deliberación, de hecho lo será. Hacemos, por el contrario, hincapié en la no superación de las incapacidades que afectaron a la Convención Estatuyente de la ciudad y en la persistencia de intereses poco oportunos para canalizar con éxito una política descentralizadora.

Asimismo, ello podría verse agudizado si los actores sociales permanecen en el estado de pasividad con que acompañaron el desarrollo de la Convención Estatuyente. Acontecimiento probable si nos dejamos llevar por las inferencias que hemos podido deducir de las entrevistas realizadas a los distintos actores sociales y que manifiestan pocas posibilidades para una toma de conciencia repentina que, al tiempo que les permita comprender las enormes responsabilidades que se levantan tras la descentralización, les posibilite receptarlas con criterio y eficiencia.

No queremos, con ello, resultar pesimistas, si bien es cierto que el potencial escenario sugerido nos muestra un horizonte bastante descorazonador. En efecto, también es posible hipotetizar un escenario optimista, aunque a nuestro entender un poco menos probable, en el cual podemos imaginar actores políticos alejados de intereses partidarios egoístas y comprometidos con los propósitos de una política descentralizadora, y actores sociales despertando del letargo en que se encuentran y ejerciendo un rol de fiscalización.

Finalizando, es posible advertir que el trabajo aparece inconcluso puesto que el debate sobre la descentralización no ha desaparecido como tal del escenario de la ciudad. En efecto, dejamos abierto el espacio para la continuación futura de la investigación.

Bibliografía

- Arnedo Barreiro, Juan M.: *Fundamentos para la Reforma Institucional de la ciudad de Buenos Aires*, Editorial AD-HOC, Buenos Aires, diciembre de 1994.
- Arroyo, D. y Peñalva, S.: “Descentralización y Reforma Institucional: potencialidades, ambigüedades y encrucijadas de la democracia local en el horizonte de un nuevo orden estatal”, en *Revista Cambios, Municipio y políticas públicas*, Año II, Nro. 3, 1992.
- Badia, Gustavo y Cormik, Hugo, (y otros): “Descentralización, Desconcentración, Centralización. Un análisis desde las funciones del Estado”, en *Revista Cambios, Municipio y políticas públicas*, Año II, Nro. 3, 1992.
- Blutman, Gustavo (compilador): *Investigaciones sobre Municipio y Sociedad*, Centro de Investigaciones Administrativas, UBA-CBC, 1996.
- Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económico, Bs. As. , 1989.
- Borja, Jordi: *Status Jurídico de las grandes ciudades*, Buenos Aires, Fundación Banco Ciudad, 1993
- Borja, Jordi (coord.): *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- Borja, Jordi (y otros): *Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO, 1989.
- Borja, Jordi , Perdigo Joan (y otros): *Organización y Descentralización Municipal*, Buenos Aires, EUDEBA, 1987.
- Bowman, Margaret y Hampton, William (comp.): *Democracias locales: un estudio comparado*, México, F.C.E., 1989.
- Cincunegui, Miguel: “Descentralización vs. Centralismo: un falso dilema”, artículo presentado en el Primer Congreso Ciudadano: hacia la Estatuyente, Buenos Aires, 1996.
- Constitución de la Nación Argentina (anterior a la reforma constitucional de 1994). Buenos Aires, varias ediciones.
- Constitución de la Nación Argentina (reforma constitucional de 1994). Buenos Aires, varias ediciones.
- Convención Estatuyente de la ciudad de Buenos Aires. Proyectos presentados en la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal. Buenos Aires, agosto-setiembre de 1996.
- De La Rúa, Fernando: Proyecto de Ley Orgánica Municipal. Exp. 840-s-93.

- De Mattos, Carlos: "Falsas Expectativas ante la Descentralización. Localistas y Neoliberales en Contradicción", en *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 104, Caracas, noviembre-diciembre 1989.
- Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, varias ediciones, 1996.
- Felcman, Isidoro: *Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios. El caso de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Galerna, 1991.
- Harnecker, Marta (comp.): *Descentralización y participación ciudadana*, entrevistas realizadas a protagonistas políticos que participaron en la experiencia uruguaya de la descentralización.
- Herzer, Hilda (comp.): *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y Descentralización*, Buenos Aires, CEA-UBA, 1996.
- Kliksberg, Bernardo: *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Nohlen, Dieter (editor): *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, México, Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O.: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, B. y Sulbrant, J. (comps.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1984.
- Palma, E. y Rufián, D.: *Los procesos de Descentralización y Desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque Institucional*, Chile, ILPES, 1989.
- Pirez, Pedro: *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*, Buenos Aires, CEAL, 1994.
- Pirez, Pedro: "Descentralización y Gestión de la Ciudad de Buenos Aires". Artículo presentado en el Primer Congreso Ciudadano: hacia la Estatuyente, Buenos Aires, 1996.
- Pirez, Pedro y Herzer, Hilda (comp.): *Gobierno de la Ciudad y crisis de la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Revista Perfiles Liberales, Edición especial sobre Política Municipal, Bogotá, 1994.
- Revista Zona Educativa, Descentralización y Autonomía, Año I Nro. 6, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Vergottini, G. De: "La distribución territorial del poder político", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nro. 16, Bilbao 1986.