

La descentralización y la participación ciudadana en el control comunal

Dra. Diana Maffia
Dra. Susana Campari
Mayo 2011

Una democracia que reconoce el valor de la participación ciudadana entiende que la ciudadanía no sólo ejerce sus derechos políticos a través del voto delegando en sus representantes políticos la toma de decisiones, sino que contempla la intervención del ciudadano en las diferentes etapas del ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.

Esa participación no es igual ni reemplaza a la participación política sino que la complementa y profundiza. La participación transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo, le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados, esta participación no se entiende únicamente como una técnica de gestión para mejorar la eficiencia del estado y la aceptación de las políticas públicas, *sino como un instrumento en el cambio de las relaciones de poder*

¿Por qué una participación ciudadana en las comunas?

El fundamento legal surge de la normativa contenida en la constitución de la ciudad y en la ley de Comunas, el fundamento Ideológico en la concepción de que la participación es visualizada como un componente fundamental para avanzar en los procesos de democratización y el fundamento Instrumental en la creación de espacios e instrumentos efectivos de participación ciudadana y de control social.

La participación a la que nos referimos supone el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en el monitoreo y fiscalización de las políticas públicas, por lo que se diferencia claramente de la participación política (elección) y de la participación social (agrupación).

El ciudadano ejerce su competencia de control entendiendo la competencia como la "aptitud legal para actuar" y la "esfera de sus atribuciones"

En este sentido, los vecinos de la ciudad ejercen sus derechos dentro del marco de competencias establecidas por la ley a los fines de controlar la gestión en la ciudad.

Control y transparencia

A diferencia del término "contralor" que está directamente vinculado al examen de las cuentas públicas, el término "control" tiene diversas acepciones que según el diccionario de María Moliner ¹ son: "acción de mantenerse concientemente enterado de cierta cosa cuyo conocimiento interesa para determinada finalidad, comprobación,

¹ Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 2ª edición, 1998.

inspección, observación, vigilancia, autoridad, dirección, dominio, intervención, mando, preponderancia, regulación"

Según estos significados, el control se ejerce tanto sobre nosotros mismos y las circunstancias que nos rodean, como sobre las acciones llevadas a cabo por otros y aparece vinculada a relaciones jerárquicas o de poder de quien controla sobre quienes son controlados. Si hay relaciones de poder, hay entonces un sentido político y no sólo administrativo en el control.

Pero las formas más novedosas y democráticas de control son las que incluyen a la propia sociedad civil estableciendo controles ciudadanos de los actos públicos. Alentar esta forma de control contribuye a la transparencia de los actos de gobierno y a generar formas más activas y responsables de ciudadanía.

En ciencias políticas, el concepto relevante es el de "control social", vinculado al "conjunto de medios de intervención, sean positivos o negativos, puestos en marcha por toda la sociedad o grupo social a fin de conformar a los propios miembros a las normas que la caracterizan".²

El control, hace a la gobernabilidad, pero la necesidad de vincular la gobernabilidad con el desarrollo, considerando también el desarrollo humano, hace reconocer como actores no solo a los gobiernos sino al sector privado y a la sociedad civil cambiando el concepto de gobernabilidad hasta ligarlo a un conjunto de reglas fundamentales. Según O'Donnell³, éstas serían las "normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente". Comienza a reconocerse que la gobernabilidad depende no sólo de la iniciativa de los gobiernos sino también de redes de actores con capacidad y canales de gestión. Al fortalecerse la posibilidad de monitoreo ciudadano de políticas, un sentido de control completamente distinto al control social aludido por Bobbio, los ciudadanos comienzan a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y su capacidad de incidencia en las decisiones.

Esta noción del control ciudadano esta íntimamente vinculada a la obligación de los funcionarios de rendir cuentas por sus actos de gobierno ("accountability"). Esto supone una cierta relación que Martín Buber podría llamar "dialógica" entre actores controlados y controlantes.

En efecto, las acciones y demandas ciudadanas tienen como objetivo generar algún tipo de respuestas por parte de los decisores políticos, en el marco de la tradicional noción de accountability horizontal y vertical elaborada por O'Donnell⁴, la primera hace referencia a la operación del sistema intraestatal de controles y la segunda a los mecanismos de control externos al Estado donde incluimos a las acciones que ejerce la ciudadanía para controlar el funcionamiento de los decisores políticos del nivel central y de la gestión en general.

² Bobbio, Norberto, Mattucci, Incola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, 10ª edición, 1997.

³ O'Donnell, Guillermo, citado en "Gobernabilidad Democrática para el desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico", Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay elaborado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, septiembre de 2002.

⁴ O'Donnell, Guillermo, 1999. "Horizontal Accountability in new Democracies", en *Journal of Democracy* - Volume 9, Number 3, July 1998, pp. 112-126

Agrega O'Donnell: "Especialmente en países donde, como en América Latina, la accountability vertical electoral funciona de manera bastante deficiente, la versión societal ⁵ de la accountability vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente incluso, para la supervivencia de un régimen democrático".

Competencias de las comunas según la Constitución

Dentro del marco de descentralización política y administrativa, las principales funciones que consagra el art. 128 de la CCABA son las de planificación, ejecución y control.

La planificación -entendida como el diseño y la elaboración de las políticas públicas y los programas que llevarán adelante las comunas- la ejecución de los proyectos presupuestados asignados a las comunas y la función de control que implica facultad de controlar las acciones y hacer cumplir las normas.

Estas competencias se complementan en artículo 131 que se refiere a los controles sobre cuestiones que hacen a la vida cotidiana como el estado de las calles, el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos, las prioridades presupuestarias, entre otras, considerando las prioridades que los mismos vecinos determinen.

"Asimismo, le da la competencia a reclamar del organismo estatal controlado para que modifique (o no) determinadas medidas de gobierno o para iniciar acciones tendientes a controlar a los organismos o funcionarios denunciados. Estas interacciones entre las acciones ciudadanas y las instituciones estatales constituyen factores claves para entender la dinámica de las relaciones de "accountability" y las potencialidades y limitaciones del control ciudadano". ⁶

La equidad de representación en la participación ciudadana

Conviene distinguir entre espacios de participación ciudadana y los instrumentos de participación ciudadana, ya que si bien están relacionados, en el caso de los espacios de participación un elemento que se debe resolver de manera adecuada es el tema de la equidad en la representación (jóvenes, minorías, discapacitados y mujeres) ⁷

La realidad social y las diferencias estructurales entre las comunas de la Ciudad de Buenos Aires nos permiten afirmar que no basta la apertura de canales para la participación ciudadana para asegurar una participación equitativa de los vecinos, no todos los instrumentos de participación pueden ser igualmente utilizados por

⁵ Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuesto un tipo de accountability vertical pero no electoral que llaman "societal". La definen de la siguiente manera: "La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas".

⁶"Aportes para la reglamentación de la Ley de Comunas", Documento elaborado por Andrés M. Nápoli y Juan Martín Vezzulla para el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires.

⁷ La cláusula transitoria primera de la Ley 1777 de comunas dice que a los efectos de garantizar que la integración de las juntas comunales cumpla con lo prescripto en el Art. 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y hasta tanto sea dictada la ley electoral de la Ciudad, las listas que representen los partidos políticos para la elección de los miembros de la juntas comunales no podrán incluir dos personas de un mismo sexo en forma consecutiva.

ciudadanos de acuerdo a sus condiciones socioeconómica y culturales, la participación tiende a prevalecer en los sectores de clase media, es poco eficaz en sectores más pobres y no es utilizado por otros sectores con mayor poder y recursos.

Implicancias de la reglamentación

Se sabe que los derechos constitucionales no son plenamente absolutos y son susceptibles de reglamentación, para darles la debida precisión que los haga operativos pero la reglamentación debe darse en un marco de razonabilidad en el sentido que los principios o derechos no sean alterados por leyes que reglamenten su ejercicio.

Muchas competencias otorgadas por la constitución y la Ley de Comunas carecen de reglamentación dejando librado a la normativa inferior partes esenciales y determinantes de las mismas, que influyen en gran medida en la viabilidad de su aplicación. Por lo tanto un punto central para tener en cuenta es los alcances de la futura reglamentación para que las normas no queden convertidas en catálogos de buenas intenciones.

La situación al día de hoy

Existe un gran desconocimiento del marco normativo. Al respecto no está de más recordar que institucionalización y ejercicio de los derechos no son necesariamente sinónimos, es importante que un derecho se escriba, pero tanto o más que se ejercite o que se cumpla, por lo que corresponde analizar las causas del desconocimiento y falta de apropiación de las normas por parte de la ciudadanía, el problema actual no es tanto de arquitectura jurídica, sino de una cierta precariedad de cultura democrática.

Por otra parte, nadie participa en aquello que no sabe qué es. La cuestión es, entonces, concientizar, educar, discutir la trascendencia política que tienen las comunas y las competencias otorgadas a los vecinos, que redefinen una nueva institucionalidad en la Ciudad.

Como en los cuentos infantiles la descentralización de las comunas en Buenos Aires aparecía como una historia de nunca acabar, siempre se está próximo del final, pero nunca se llega. Ahora nos acercamos a ese final con algunos interrogantes:

¿Cuáles son los alcances y los límites de los vecinos y vecinas con relación a las herramientas disponibles?

¿Cuáles son los límites y alcances de las herramientas disponibles?

¿Qué criterios se tomarán en cuenta para organizar las Áreas de control Comunal?

¿Cuándo se reglamentarán las competencias de los Consejos Comunales?

Detectadas irregularidades, ¿se podrán imponer sanciones, iniciar acciones, en qué plazo?

¿Cómo se articularán las funciones de los órganos de control centrales con los de las comunas?

¿Cómo se asegurará la participación ciudadana y el ejercicio del poder de policía previsto en la Constitución de la Ciudad?

Y finalmente, ¿qué responsabilidades nos cabe en este estado de situación como legisladores y legisladoras de la ciudad, funcionarios y funcionarias o vecinos.

Normas constitucionales

La Constitución de la CABA determina en su **art. 128** que las Comunas ejercen en forma concurrente con el PE *"la fiscalización y el control de las normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley"* y *"...el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la Comuna y que por ley se determine"*.

Su *"participación en la planificación y control de los servicios"*.

Art. 130.- *Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.*

Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

Art. 131.- *Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.*

Ley orgánica de comunas

Ley Orgánica de Comunas N° 1777 en su Art. 11° inc. a. y c.

Art. 4° establece como principios generales de la gestión pública descentralizada la *"descentralización de la función de control"* – inc. b. – y el *"seguimiento comunal de la gestión del Poder Ejecutivo en el ámbito local"* – inc. f.

El Art. 35° inciso b incluye entre las funciones del Consejo Consultivo Comunal

"Efectuar el seguimiento, evaluar la gestión comunal y supervisar el y el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna".

A diferencia del tratamiento que da la Ley de Comunas al resto de las competencias concurrentes, en el caso de las funciones que nos ocupan avanza en la reglamentación estableciendo la obligatoriedad de contar en cada Comuna con un Área de Control Comunal que deberá *"instrumentar la organización del cuerpo de inspectores"* y del *"comité de control de servicios con participación comunal"*