

# Comunas de la Ciudad: La representación local invisibilizada

POR CARLOS F. DE ANGELIS

El Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales (COPES) es un instituto de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires que funciona desde el año 1985. El COPES produce, procesa y analiza información sobre una diversidad de temas y problemas que enfrentan la Argentina y América Latina en la actualidad.

En un entorno complejo y cambiante, el COPES propone el análisis riguroso de la información surgida de la opinión pública, sobre la base de la neutralidad valorativa. Se nutre del aporte de investigadores, docentes, graduados y alumnos de la Facultad de Ciencias Sociales, en base a la producción científica y al desarrollo de técnicas de exploración del entorno político, económico y social.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley 1777 de la Ciudad de Buenos Aires que regula la forma en que las comunas son organizadas<sup>1</sup> fue sancionada el 1º de septiembre de 2005. Pero esta forma de disposición de la Ciudad había sido incorporada ya en la Constitución de la Ciudad de 1996. Allí se establecían las funciones y competencias de las comunas (art. 128), presupuesto (art. 129), órganos de gobierno (art. 130) y organismos consultivos (art. 131).

Un antecedente de las actuales comunas puede hallarse en la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad (Ley 19987), que sancionaba la dictadura de Alejandro Lanusse. Allí se creaban 14 concejos vecinales y sus límites, que agrupaban las antiguas veintiocho circunscripciones electorales.

En 1972 la Ordenanza Municipal N° 26607 definió los límites de los barrios de la ciudad, estableciendo su número en cuarenta y seis. En 1996 se sumó el barrio 47, Puerto Madero. También en 1996, durante la jefatura de gobierno de Fernando de la Rúa, se cambiaron los concejos vecinales por dieciséis Centros de Gestión y Participación (CGP). En 2006 comenzaron a funcionar los CGPCs (se agregó la palabra "Comunal" y se ajustó el número a quince).

Recién en el año 2009 se le otorgó la función electoral a las quince comunas y los circuitos electorales (actualmente, 167). Finalmente, en 2011 se eligen por primera vez los representantes a las juntas de las comunas.

La Ley de Comunas agrupa a los 47 barrios en 15 co-

munas, respetando los límites exteriores de estos barrios. Excepto las comunas 14, 2, y 6 que sólo contienen un barrio cada uno (Palermo, Recoleta, y Caballito, respectivamente), las otras doce comunas reúnen barrios diferentes. Esto dificulta la identificación de los vecinos con la nueva agrupación. De hecho, las comunas no tienen otra denominación que la numérica, estando previsto que tuvieran "nombres de fantasía". Por ejemplo, las comunas 1, 15 y 10 reúnen seis barrios cada una. La comuna 1 reúne barrios tan disímiles como Constitución y Puerto Madero, y la comuna 15 agrupa en sus extremos Villa Crespo con Agronomía.

## 2. COMUNAS, POBLACIÓN Y HETEROGENEIDAD

Según el Censo Nacional de 2010, las comunas de la ciudad tenían, en promedio, poco menos de 200.000 habitantes. Según esta referencia, la más poblada es la comuna 13 (Núñez, Belgrano y Colegiales) con 231.131 habitantes y la menos poblada es la comuna 2 (Recoleta) con 157.932 personas.

Un análisis del promedio de ingreso per cápita familiar por comunas permite identificar fuertes niveles de desigualdad en la ciudad, que va contra cierta idea establecida de una ciudad muy homogénea. Las comunas 8, 9, 10 y 4 tienen un ingreso per cápita promedio (para 2012) mucho menor que la de los habitantes de las comunas 2, 13 y 14. Mientras que en la comuna 8 el ingreso es de \$2.148, en la 13 es de \$5.811.



GRÁFICO 1

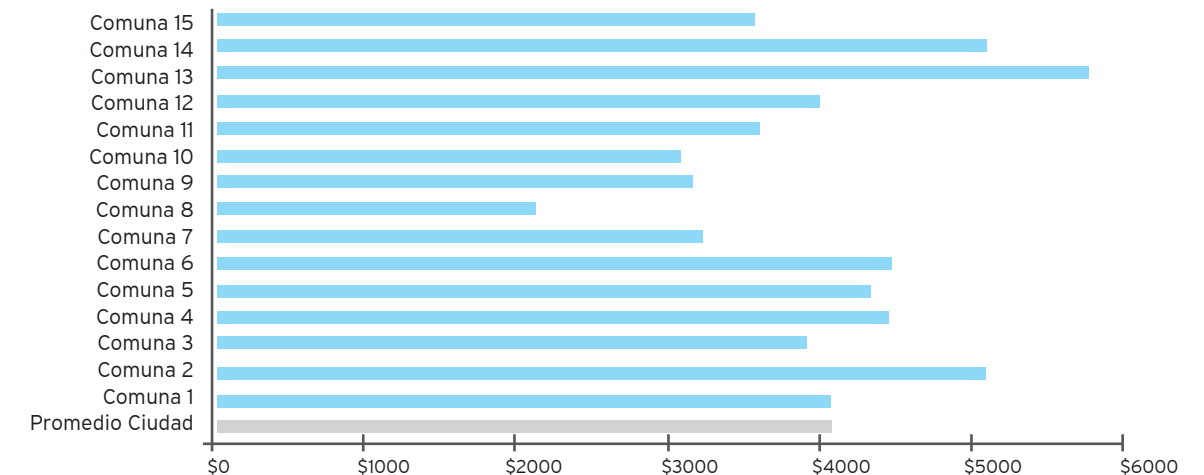
También puede observarse que un dato relevante para identificar las diferencias en la ciudad según el lugar de residencia de los habitantes lo da el porcentaje de quienes dependen del sistema público de salud como cobertura médica. En promedio, un poco menos del 17% sólo cuentan con el sistema público. Sin embargo, esta cifra porcentual asciende a 40,9% de la población en la comuna 8, al 35,5% en la 4, y al 31,5% en la comuna 1. Cabe destacar que no hay hospitales públicos en la comuna 8. ▶

GRÁFICO 2.1  
Población de la CABA por comuna



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. CNPhyV 2010

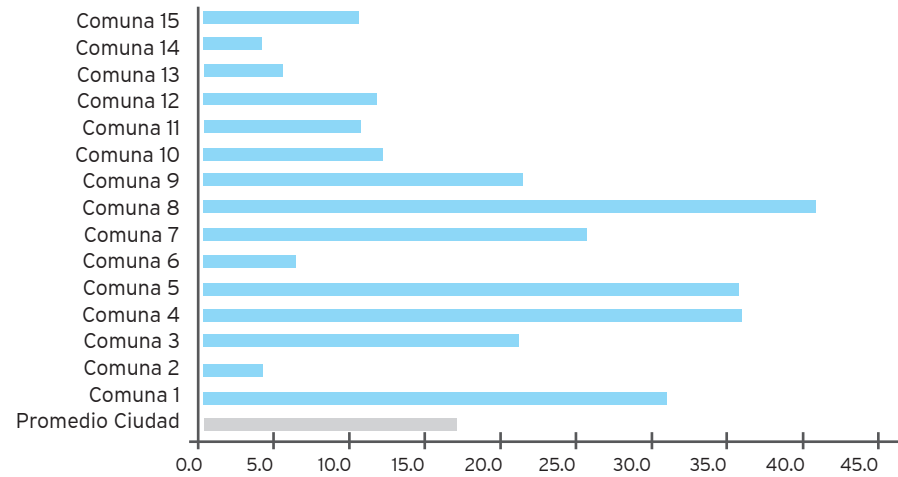
GRÁFICO 2.2  
Promedio de ingreso per cápita familiar (IPCF) de los hogares según comuna.  
Ciudad de Buenos Aires. Año 2012



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2012.

GRÁFICO 2.3

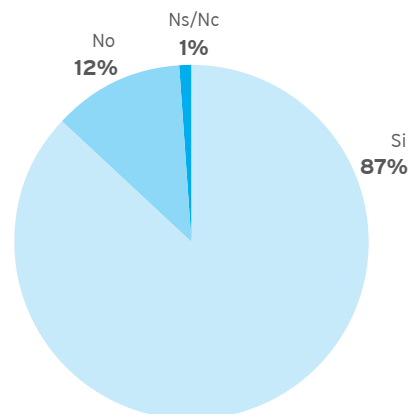
Distribución porcentual de la población por tipo de cobertura médica según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2013. Sólo sistema público.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2013.

GRÁFICO 3.1

¿Escuchó hablar de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires?



Fuente: Fuente: Datos propios COPES

### ► 3. CONOCIMIENTO SOBRE LAS COMUNAS Y SUS REPRESENTANTES

Con la finalidad de identificar el conocimiento de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires sobre diversos aspectos de las comunas se realizó una encuesta en abril de 2015, sobre una muestra de quinientos habitantes distribuidos en las quince comunas que integran la Ciudad.

La primera cuestión evaluada fue el reconocimiento sobre la propia existencia de las comunas, pregunta que a primera vista puede resultar trivial, pero en virtud de los resultados no lo es.

En efecto, el desconocimiento del 12% de los porteños sobre este aspecto crucial de la organización de la ciudad resulta sorprendente, lo que hacer presumir la falta de información respecto al tema. La mayor falta de conocimiento se da entre los más jóvenes. En efecto, el 26,1% de quienes tienen entre 16 y 24 años no conocen la existencia de estas nuevas entidades administrativas.

Obviamente las comunas no constituyen simplemente una nueva modalidad de distribución territorial, sino que tienen, desde la ley misma, un correlato político y la búsqueda, al menos en términos declarativos, de una gestión "de cercanía". En virtud de la Ley 1777 de CABA, cada comuna tiene un cuerpo colegiado denominado "junta comunal" compuesta de siete miembros elegidos mediante un "régimen de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, por los ciudadanos domiciliados en la comuna" (artículo 20). La junta también cuenta con un presidente.

Con el fin de profundizar el relevo de la información disponible sobre los diversos aspectos de las comunas por parte de los ciudadanos, se preguntó acerca del conocimiento sobre estos nuevos representantes de la soberanía popular que se han denominado coloquialmente como "comuneros".

Apenas un poco más de la mitad de los porteños escuchó hablar de los miembros de la junta de la comuna, a pesar de ya haberse votado en las elecciones de julio de 2011<sup>2</sup>. Vale aclarar que la junta se renueva en su totalidad cada cuatro años, por lo que en 2015 será la segunda elección de sus miembros.

Para quienes respondieron conocer la figura del "comunero" se les repreguntó si conocían al menos de nombre algún miembro de la junta de la comuna del barrio

en donde viven. Sobre la base de 269 encuestados, solamente el 18% respondieron afirmativamente.

Es cierto que existe, en términos generales, un alto desconocimiento sobre los representantes políticos, especialmente en el caso de los legisladores. Precisamente, el objetivo de las comunas es acercar la gestión pública hacia los vecinos, cuestión que en vista de los resultados por ahora no se está logrando.

### 4. FUNCIONES Y ACCIONES DE LAS COMUNAS

La Ley establece en sus artículos 10 y 11 dos tipos de competencias de las comunas: las exclusivas y las concurrentes. Las primeras, como su nombre indica, son las básicas que deberían ejercer, y son cinco:

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

Las funciones concurrentes son las que las juntas comunales pueden realizar en conjunto o en colaboración con el poder ejecutivo, que amplían las competencias a la participación en los servicios que presta el Gobierno de la Ciudad y le otorgan decisiones sobre la obra pública con impacto comunal, la fiscalización y ejercicio del poder de policía sobre el espacio público, entre otras.

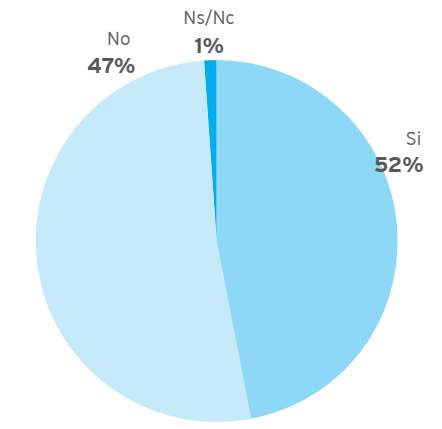
Frente a la pregunta sobre el conocimiento acerca de las funciones de las comunas, las respuestas fueron en su mayoría negativas. Se puede observar que entre los sectores de mayor nivel de instrucción se obtiene mayor porcentajes de respuestas positivas (52,1% entre terciario o universitario completo).

Para quienes respondieron positivamente se les preguntó qué función principal recuerdan. Sobre esta base reducida, la primera respuesta fue, valga la redundancia, "NS/NC". La siguiente función reconocida es sobre el cuidado de los espacios verdes sumado a la poda y cuidado de arbolado. En efecto, esta función es de las más recordadas por la ciudadanía de la ciudad.

Mantenimiento de las veredas y fiscalización del espacio público son las siguientes respuestas. También sigue instalada la idea vinculada a la resolución de trámites, la re-

GRÁFICO 3.2

¿Y escuchó hablar de los "comuneros" o miembros de la junta de la comuna?



Fuente: Fuente: Datos propios COPES

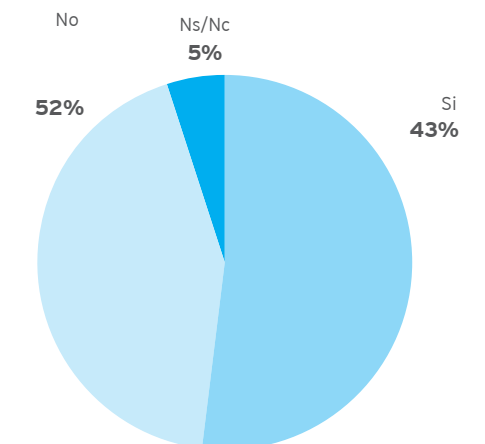
cepción de quejas y el contacto primario con los vecinos.

Uno de los grandes problemas y que sin dudas incide sobre la falta de conocimiento sobre las funciones de las comunas es la falta de información de acciones y políticas realizadas por las comunas que corresponde según el barrio de residencia. El 80% no ha tenido conocimiento de ninguno de estos quehaceres.

Aquí surge la pregunta si existe una ausencia de políticas en prácticas comunales, o si por el contrario no se han comunicado a la sociedad, tal como sí se han realizado profusamente otras acciones (por ejemplo, el Metrobus o las bicisendas).

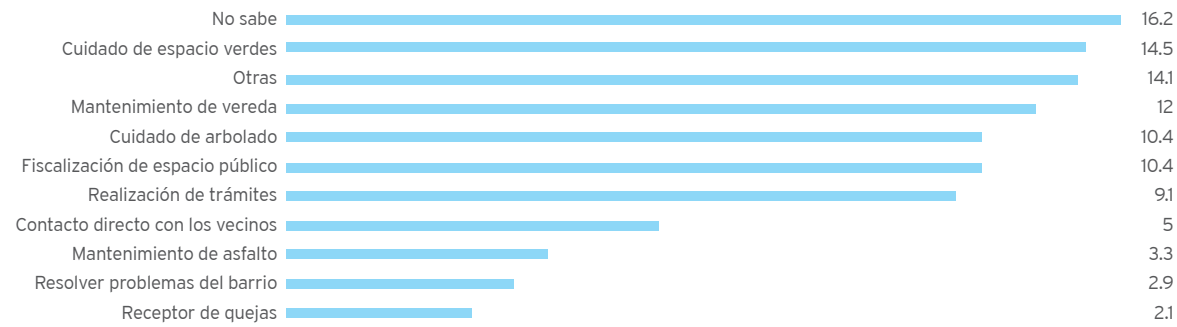
GRÁFICO 4.1

¿Conoce algunas de las funciones de las comunas?



Fuente: Fuente: Datos propios COPES

**GRÁFICO 4.2**  
**¿Podría nombrar alguna función de las comunas que conozca?**  
(Sobre quienes dicen conocer alguna función n=241)



Fuente: Datos propios COPEs

**5. REPRESENTACIÓN Y PRESUPUESTO**

Los puntos finales que se abordaron en la encuesta de referencia se vinculan con dos opiniones sobre temas referidos al sistema de conducción política de las comunas y la cuestión, siempre polémica, de la pertinencia o no de que las comunas cuenten con partidas presupuestarias de ejecución local.

Por una parte, en 2014 existió una extensa polémica sobre un presunto intento por parte del Gobierno de la Ciudad de cambiar la naturaleza jurídica de las comunas, buscando colocar "gerentes"<sup>3</sup> en la conducción de las comunas, medida que iba contra de la letra y el espíritu de la Constitución de la Ciudad. En este marco se consultó sobre si quienes estén a cargo de las comunas tienen que ser representantes elegidos por los habitantes (como lo indica la Ley actual), o una o más personas elegidas por el jefe de gobierno.

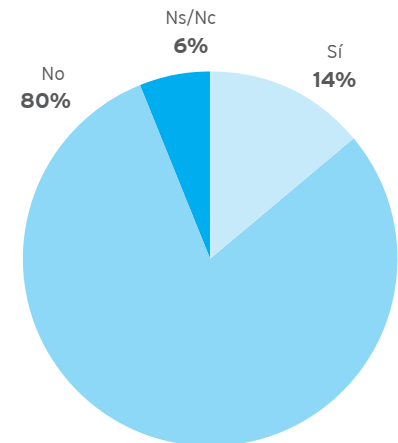
Más allá de los desconocimientos a los que se ha hecho referencia, la respuesta mayoritaria respeta la voluntad popular en la elección de los representantes. Sin embargo, una porción muy minoritaria ofrece un contrapunto en las antípodas de esta opinión: algunos porteños creen que no deben existir ni comunas ni comuneros.

La pregunta sobre las responsabilidades políticas se vincula con la siguiente y es donde se obtienen las respuestas más divergentes: si las comunas deben manejar presupuesto propio.

Si bien la respuesta mayoritaria es afirmativa, uno de cada cuatro porteños cree que esto no es correcto, y uno de cada tres no sabe qué responder. Esta última y numerosa categoría no sólo implica la falta de información sobre el punto, sino la necesidad de abordar discusiones públicas al respecto.

En la tabla siguiente puede observarse que quienes sostienen que las comunas deben estar a cargo de un representante electo por sus habitantes creen en mayor medida

**GRÁFICO 4.3**  
**¿Ha escuchado sobre alguna acción o política realizada por la comuna de su barrio?**



Fuente: Fuente: Datos propios COPEs

que deben contar con presupuesto propio. Pero aun en este grupo numeroso existen muchas dudas sobre el punto.

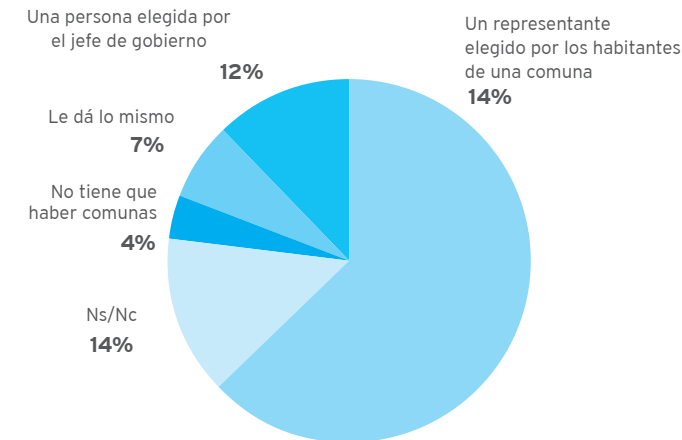
**6. BREVES CONCLUSIONES**

En 2015 se cumplen diez años desde la sanción de la Ley de Comunas. La descentralización administrativa y la elección de representantes locales que fortalezcan la llamada "gestión de cercanía" no parecen prosperar, al menos, en el conocimiento de los propios vecinos.

Sorprende que a pesar de haber sido votados los miembros de las juntas comunales en 2011, buena parte de la ciudadanía desconozcan la presencia de estos representantes.

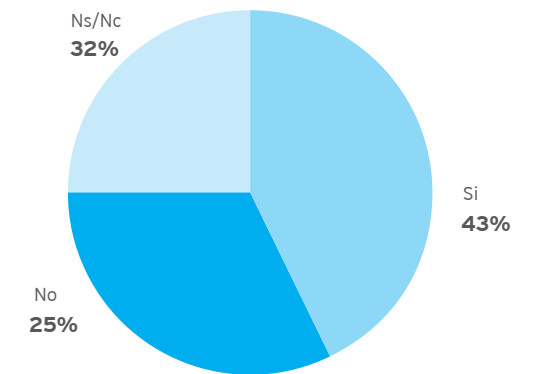
La conclusión provisional es que desde la gestión central de la ciudad, sea por desinterés o falta de previsión, no existió una consistente campaña de información

**GRÁFICO 5.1**  
**¿Quién cree que tiene que estar a cargo de la comuna?**



Fuente: Fuente: Datos propios COPEs

**GRÁFICO 5.2**  
**¿Cree que las comunas deben tener presupuesto propio?**



Fuente: Fuente: Datos propios COPEs

**TABLA 5.1**  
**¿Cree que las comunas deben tener presupuesto propio?**  
(Según quién cree que debe estar a cargo de la comuna)

	¿Quién cree que debe estar a cargo de la comuna?					Total
	Un representante elegido por los habitantes de la comuna	Una persona elegida por el jefe de gobierno	Le da lo mismo	No tiene que haber comunas /comuneros	NS/NC	
¿Cree que las comunas deben tener presupuesto propio? SI	53,2%	39,3%	54,5%	10,5%	7,0%	43,4%
NO	19,9%	26,2%	9,1%	68,4%	40,8%	24,8%
NS/NC	26,9%	34,4%	36,4%	21,1%	52,1%	31,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: COPEs n=500 pv=0,000

sobre las tareas que deben realizar las comunas de la Ciudad de Buenos Aires, el tipo de representación que ejercen los comuneros, y la posibilidad de ampliar los dispositivos de presupuesto participativos.

Evidentemente, desde una lectura política, el espíritu de la Constitución de 1996 no ha logrado plasmarse en unas instituciones locales activas, que colaboren en mejorar la calidad de vida de los porteños y permitan una participación activa de los ciudadanos en la definición de las prioridades en la gestión barrial.

También debe señalarse que los datos aquí expuestos hablan del tipo de cultura política de una ciudad que se propone cosmopolita como Buenos Aires, pero donde sólo la mitad de los porteños manifiestan que la política les importa "mucho" o "bastante", a pesar de que casi el 90% cree que las decisiones que toman los gobernantes tienen incidencia en su vida cotidiana. •

FICHA TÉCNICA: ENCUESTA REALIZADA EN FORMA TELEFÓNICA POR EL CENTRO DE OPINIÓN PÚBLICA Y ESTUDIOS SOCIALES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA, ENTRE EL 8 Y EL 15 DE ABRIL DE 2015. LA MUESTRA FUE EFECTUADA SORTEANDO NÚMEROS TELEFÓNICOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, SOBRE RESIDENTES EN LA CIUDAD. MUESTRA DE QUINIENTOS CASOS LO QUE IMPLICA UN ERROR ABSOLUTO DE ESTIMACIÓN DE +/-0,05 PARA UN 95% DE CONFIANZA DE LA ESTIMACIÓN Y EN LA SITUACIÓN MÁS DESFAVORABLE DE P=0=0,5 EN DISTRIBUCIONES NORMALES.

**Notas**

- <sup>1</sup> <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1777.html> (revisado 13 de abril de 2015)
- <sup>2</sup> <http://www.infobae.com/2011/07/07/592028-el-domingo-se-podra-votar-comuneros-boletas-otros-barrios-portenos> (revisado 10 de abril de 2015)
- <sup>3</sup> <http://www.minutouno.com/notas/329232-denuncian-macri-colocar-gerentes-las-Comunas> (revisado 12 de abril de 2015)
- <http://www.telam.com.ar/notas/201409/79416-pro-gerentes-imputacion-causa-penal-ciudad-de-buenos-aires-Comunas.html> (revisado 12 de abril de 2015)