

¿PARTICIPACIÓN CIUDADANA O PARTICIPACIÓN POLÍTICA? ABORDAJE DE UN CONSEJO CONSULTIVO COMUNAL

*Joaquín Alberto Oscar Coto*¹

• RESUMEN •

En el artículo pretendo abordar las formas de participación en un Consejo Consultivo Comunal de la Ciudad de Buenos Aires. A tal fin, no parto de una definición previa sobre qué es la participación, ni la entiendo limitada a la dimensión institucional. El abordaje busca comprender cómo la participación es producida en las prácticas y relaciones de los actores que integran dicho órgano participativo. En esa observación se pone de manifiesto que las prácticas desarrolladas en este ámbito están marcadas por relaciones que exceden y preceden al Consejo Consultivo. De esta manera, trazo una diferenciación entre Consejo Consultivo en sentido estricto -formal/institucional- y amplio. Para analizar estas dinámicas retomo un proceso de disputa entre un Consejo Consultivo Comunal de Buenos Aires y el Gobierno porteño. Este artículo es fruto del trabajo de campo etnográfico realizado entre marzo de 2016 y julio de 2017 en una comuna porteña.

Palabras clave: Participación ciudadana; Ciudadanía; Consejo Consultivo; Vecinos; Descentralización

CITIZEN PARTICIPATION OR POLITICAL PARTICIPATION? AN APPROACH TO A COMUNAL CONSULTATIVE COUNCIL

• ABSTRACT •

This article aims to understand how participation is performed in a Comunal Consultative Council of Buenos Aires City. To do so, I do not start with a previous definition on what participation is, nor I confine it to the formal dimension of the Consultative Council. The explored perspective tries to understand how participation is produced in the relations and practices made by the actors that participate in the Consultative Council. While studying this institution, it becomes clear that its functioning is heavily related with relations that exist beyond the institution and before it. Therefore, I will differentiate between the Consultative Council in the strict sense - formal / institutional - and the broad sense. To present this, I will analyze a struggle between the studied Consultative Council and the City's Government. This approach was developed by doing ethnographic fieldwork between march 2016 and july 2017 in a Buenos Aires' Comune.

Keywords: Citizen participation; Citizenship; Consultative Council; Neighbors; Decentralization.

¹ Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Puan 480 (1406), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo: cotojao@gmail.com

Recibido en el mes de septiembre de 2018, aceptado en diciembre de 2018.

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC-BY-NC-SA)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone estudiar los modos de participación en un Consejo Consultivo Comunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Los Consejos Consultivos son órganos de participación popular establecidos por la Ley de Comunas (Ley 1.777) y previstos en la Constitución de la CABA. Más adelante ahondaré sobre las características formales de estos espacios.

En los estudios sobre participación ciudadana existe una tendencia hacia un enfoque que la circunscribe al plano institucional (Rofman 2012), sea al atender al funcionamiento de un órgano o a la forma en la cual los integrantes de un ámbito participativo discuten y renegocian los términos oficialmente impuestos.

En lo relativo a las Comunas porteñas, las mismas fueron analizadas sobre todo durante la larga disputa por su institucionalización (Heras *et al.* 2007; Poggiese 2008; Quintar *et al.* 2007; Triguboff *et al.* 2013) y en las primeras etapas de su puesta en funcionamiento a partir de 2011 (Bomben *et al.* 2012; Dupey *et al.* 2014, Pautasso 2016). Estos trabajos son ricos en el estudio de las tensiones entre los grupos de participantes (sobre todo, movimientos de vecinos y organizaciones barriales) con el Gobierno de la Ciudad, autoridades comunales, partidos políticos e, incluso, al interior de ese mismo movimiento. En esta bibliografía ocupa un lugar central la lucha por el reconocimiento de la participación y formas de organización de los colectivos de ciudadanos que impulsaron la implementación de las Comunas frente a las resistencias de los gobiernos de turno.

Bajo distintas formas, dada la diferente coyuntura política, dichas disputas ocuparon un lugar importante durante el trabajo de campo realizado para esta investigación¹ Sin embargo, el presente artículo busca hacer foco en otros aspectos de la participación en Comunas. Mi intención es entender la participación según ésta es producida en las prácticas concretas de una red de organizaciones e individuos que integran el Consejo Consultivo y cuyas relaciones preceden y desbordan los límites del espacio institucional. En oposición a la tendencia re-

ferida del énfasis en el plano institucional pretendo presentar un análisis de la participación como proceso.

Consecuentemente, la propuesta de abordaje del presente artículo es asimilable al enfoque de la antropología de la política que implica no predefinir la forma y los alcances de los fenómenos políticos sino, por el contrario, rastrearlos etnográficamente atendiendo a su dinámica efectiva y a las concepciones de los actores al respecto (Balbi y Boivin 2008).

Con este fin, presentaré muy sintéticamente algunas acciones coordinadas desde el Consejo Consultivo de una comuna porteña en la disputa contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) por la zonificación de ciertos terrenos. Este caso servirá para observar cómo, en la práctica, las acciones desplegadas al interior del Consejo Consultivo son concebidas y articuladas con acciones por fuera de la institucionalidad y realizadas en una diversidad de ámbitos.

Por motivos de espacio, relegaré otros aspectos relevantes para el funcionamiento del Consejo Consultivo, tales como la trayectoria interna del órgano o la relación entre el colectivo de participantes y las autoridades comunales.

Este artículo es parte de la investigación realizada para mi tesis de licenciatura en antropología social, para la cual -en relación al tópico de esta presentación- realicé trabajo de campo etnográfico en un Consejo Consultivo de la CABA entre marzo de 2016 y julio de 2017, y entrevistas a integrantes del órgano y juntistas comunales. Dado que esta investigación inicialmente estuvo centrada en el Consejo Consultivo en tanto órgano de participación institucionalmente reconocido, éste fue el ámbito en el que comencé a realizar observación participante.

Sin embargo, entendida la perspectiva etnográfica como una “mirada analítica que da por supuesta la diversidad de lo real y trata de aprehenderla a través de un análisis centrado estratégicamente en la perspectiva de los actores” (Balbi y Boivin 2008:9), observé que las dinámicas propias del Consejo Consultivo como institución sólo podían ser apropiadamente comprendidas

considerando prácticas y relaciones que exceden y preceden dicha institucionalidad. De esta manera, también realicé observación participante en actividades relacionadas con los actores que integran el Consejo Consultivo pero por fuera de la institucionalidad del mismo.

A partir de las prácticas llevadas a cabo por los distintos actores y sus discursos, pretendí construir las perspectivas en torno a la participación ciudadana y la producción de ciudadanía que ponen en juego en los espacios participativos estudiados. Así, en algunos pasajes introduciré entrecomilladas palabras de mis interlocutores relevantes para comprender concepciones relativas al proceso de participación.

APROXIMACIÓN A LAS COMUNAS

En primera instancia, será apropiado presentar brevemente qué son las comunas. En 1996 fue sancionada la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que pasó de ser Capital Federal a Ciudad Autónoma. La Constitución estableció que Buenos Aires debía seguir un proceso de descentralización en comunas y definió a éstas como “unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial”. Las comunas tienen diversas competencias: algunas exclusivas -como el mantenimiento de las calles y espacios verdes- y otras concurrentes, que deberían desempeñar junto con el Poder Ejecutivo de la Ciudad, entre las que están la planificación y el control de los servicios, competencias en la ejecución y control de obras públicas y fiscalización sobre el uso de espacios públicos y suelo, entre muchas otras.

En cada comuna existen dos órganos fundamentales: la Junta Comunal y el Consejo Consultivo. La Junta Comunal es el gobierno de la comuna; está compuesta por 7 juntistas que son elegidos/as por voto directo de los habitantes de la comuna. Entre las competencias de la Junta Comunal se destacan la ejecución presupuestaria y la aprobación del programa de acción anual.

Por su parte, los Consejos Consultivos Comunales son órganos de participación popular (Ley 1.777) en los que pueden participar organizaciones situadas o con interés en la comuna, partidos, sindicatos, redes o individuos

Los Consejos Consultivos tienen ciertas competencias definidas por la Ley, entre ellas: la participación en el proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la comuna y en la definición

de prioridades presupuestarias; el seguimiento de la gestión comunal y supervisión de la prestación de servicios públicos en la comuna; presentación de iniciativas a la Junta Comunal; o el control de la ejecución del presupuesto.

Carmona (2011) propuso una clasificación de las prácticas de participación ciudadana de acuerdo al carácter que ésta adopta respecto de la toma de decisiones. Así, diferenció aquellas prácticas con foco en la “información (los actores son informados de las acciones que se realizarán), consulta (los actores son consultados respecto a las acciones a desarrollarse, y pueden aprobar o no lo proyectado) y cogestión-codecisión (los actores son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones)” (Carmona 2011:38). A priori, por sus características formales, podríamos ubicar a los Consejos Consultivos como una práctica con foco en la cogestión-codecisión.

Aún sin profundizar en el proceso de descentralización, vale la pena señalar que a lo largo de su historia las comunas tuvieron mucha resistencia a su implementación y funcionamiento por parte de los distintos Gobiernos de la Ciudad. Por ejemplo, según la Constitución, las comunas debían empezar a funcionar en 2001: la Ley de Comunas fue aprobada recién en 2005 y empezaron a funcionar en 2011, luego de que el Supremo Tribunal de Justicia de la Ciudad instara a la Legislatura a convocar a elecciones de autoridades comunales.

Heras, Córdova y Burin (2007) han utilizado la categoría de disputas políticas para referir al carácter político de estos hechos que, a pesar de presentarse como situaciones administrativas (vencimiento de términos establecidos por la ley, vencimiento de términos recordados, lentitud en la conformación de padrones electorales para adaptar las jurisdicciones electorales al nuevo mapa de comunas), remiten a conflictos y “visiones acerca del poder político y su nivel de concentración ideal o posible” (Heras *et al.* 2007:188). En relación con estas dilaciones, Poggiese (2009) destacó que el atraso en la implementación de las comunas tuvo una relación directa con un modelo hegemónico de reurbanización globalizante. Una vez que entraron en funcionamiento, algunas medidas del GCBA apuntaron a poner nuevamente bajo la órbita del Poder Ejecutivo funciones que según la Constitución de la CABA y la Ley de Comunas debían ser desempeñadas por los poderes comunales

descentralizados. A su vez, desde 2011, cuando asumieron las primeras autoridades comunales, existen conflictos por los fondos transferidos a las comunas, los cuáles son apuntados como insuficientes por justistas, organizaciones de vecinos a favor de la descentralización en comunas y organizaciones barriales.

EL CONSEJO CONSULTIVO COMUNAL 6

La investigación que dio por fruto el presente artículo fue realizada en la Comuna 6 de la CABA, coincidente en términos territoriales con el barrio de Caballito. En el curso del trabajo de campo, mis interlocutores refirieron recurrentemente a este como un “barrio de clase media”. En ese sentido, con el fin de contextualizar, cabe señalar que los indicadores socioeconómicos de la comuna son invariablemente más favorables que el promedio de la Ciudad. Por ejemplificar, en torno al 80% de la población de la Comuna 6 dispone de ingresos iguales o mayores a la Canasta Total (Ministerio de Hacienda de GCBA, 2014), dato que supera el 73% medido a nivel CABA. También supera al promedio de la CABA en cuanto a población con estudios superiores completos e incompletos (Ministerio de Hacienda de GCBA, 2008).

El órgano principal del Consejo Consultivo Comunal 6 es la asamblea, que se reúne mensualmente. Se pueden ver diferencias en la intensidad de la participación de distintos grupos e individuos en el Consejo Consultivo según la frecuencia de la participación en asambleas y actividades; sin embargo hay un grupo estable de participantes compuesto por integrantes de organizaciones barriales, militantes de distintas fuerzas políticas, miembros de sindicatos y otras formas de organización que exceden lo local y, en menor medida, otros ciudadanos domiciliados en el territorio comunal sin pertenencia a ninguna organización.

Parece clave señalar que, como apunta Tufro, la participación remite a “un ámbito de conflicto y negociación entre determinadas instancias de gobierno y un sector interpelado que no existe como unidad, sino más bien como conjunto abierto de grupos e intereses en conflicto, atravesados por culturas políticas y problemáticas locales muy diferentes” (Tufro 2011:9). En ese sentido, existen tensiones y diferencias de intereses y miradas al interior del grupo de participantes. Esas diferencias se manifiestan a menudo en la forma en que

conciben el espacio organizaciones barriales y partidos. Sin embargo, en el contexto del trabajo de campo es posible decir que hubo una cohesión basada en la oposición de todos los sectores que lo integran al oficialismo, tanto en Ciudad como en Nación.

Algunas de las organizaciones que se encontraron frecuentemente representadas durante el trabajo de campo fueron SOS Caballito, distintas regionales de Asociación de Trabajadores del Estado, la Unión de Trabajadores de la Educación, clubes de barrio, cooperadoras escolares de la comuna, la seccional Comunal de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa. Excepcionalmente participaron centros culturales y el centro de estudiantes de un colegio secundario de la comuna. El arco de las fuerzas políticas regularmente presentes incluyó a distintos sectores del Frente para la Victoria/Unidad Ciudadana (Nuevo Encuentro, La Cándida, La Vertiente), Patria Grande, Unidad Popular, Libres del Sur, Partido Socialista, Movimiento Socialista de los Trabajadores. Excepcionalmente acudieron militantes de la Unión Cívica Radical. También participaron integrantes de la Multisectorial contra los cortes de luz. En algunos casos, los mismos individuos representaban a distintas organizaciones. Como resulta evidente, la intervención de estos heterogéneos actores al interior del Consejo Consultivo puede responder a diversas motivaciones (la construcción territorial partidaria, la defensa de intereses sectoriales, entre otras).

A su vez, también resulta notoria la gran cantidad de profesionales al interior del Consejo Consultivo: abogadas, arquitectos, contador, politólogo, entre otros. También participan del Consejo un ex justista comunal, tres asesores/as legislativos y, eventualmente, otra ex justista comunal y dos ex legisladores de la CABA. De esta manera, el espacio está atravesado por una multiplicidad de saberes. La participación en el espacio no sólo se da desde un aporte de conocimiento a partir de la experiencia (saber de uso), sino que son puestos en juego diversos conocimientos técnicos (de áreas como derecho o urbanismo, por ejemplo) o saberes políticos (Sintomer 2008). Ello favorece el despliegue de una amplia gama de estrategias y recursos según sea del interés del Consejo Consultivo en general o de organizaciones específicas que actúan en él. También, como se verá, es de particular importancia la movilización del capital

social de las distintas organizaciones (Font 2004).

El proceso de deliberación sobre cada tema aparece como central en la dinámica de funcionamiento del Consejo Consultivo. A través del mismo, los oradores opinan, proponen y argumentan, como fue dicho, apelando a la movilización de diversos saberes y recursos. Por otra parte, son puestos en juego conocimientos específicos sobre el territorio comunal. Además, las distintas organizaciones no sólo presentan sus miradas del tema en discusión, sino que también comunican las acciones que realizaron o planean implementar en relación a aquél. Así, el Consejo Consultivo también tiene una función informativa y de puesta en común de conocimientos respecto a una temática.

En la práctica cotidiana del Consejo Consultivo cabe resaltar la importancia de la correlación de fuerza de las distintas organizaciones y de las relaciones, no sólo entre organizaciones sino entre las personas que las representan. El Consejo Consultivo tiene una historicidad que atraviesa a los actores que lo integran, pero también a las relaciones entre ellos. Se trata de un ámbito institucional cargado de saberes, sentidos y lógicas propias. No es un órgano de participación que opera al margen de quiénes lo integran concretamente y cuya historia es desconocida o irrelevante para sus miembros. Por motivos de extensión no profundizaré en este aspecto, pero es un factor a considerar en el funcionamiento del Consejo Consultivo observado.

Sin embargo, más allá de la faceta institucional, para abordar la participación en el Consejo Consultivo Comunal 6 creo que lo más productivo es tomar cómo se organizaron y operaron sus miembros en relación a los temas concretos que trabajaron. Durante el período de trabajo de campo, algunos tópicos tratados en el Consejo Consultivo fueron: venta de tierras públicas en la CABA, aumentos en las tarifas de servicios, reforma del Código de Planeamiento Urbano y del Código de Edificación Porteño, problemas en la provisión de servicios en la Ciudad y en la Comuna, proyecto de instalación de parquímetros en la comuna, delincuencia, carencia de guarderías en la comuna, entre otros. Sin embargo, algunos temas tuvieron una centralidad excluyente en la agenda del Consejo Consultivo. Uno de ellos fue la lucha con el GCBA por la parquización de un predio donde éste proyectaba la construcción de un *shopping*.

Las acciones del Consejo Consultivo en relación con este último tópico servirán para abordar sus dinámicas. De todos modos, dado el foco del presente trabajo, me centraré en la dimensión organizativa antes que en los argumentos desplegados en la disputa².

LA LUCHA POR EL PARQUE CABALLITO: EL CONSEJO CONSULTIVO EN SENTIDO AMPLIO

En agosto de 2016 resurgió un proyecto del oficialismo porteño: por quinta vez en siete años el bloque oficialista en la Legislatura presentaría un proyecto de ley para rezonificar terrenos de la Comuna 6. Dicho cambio buscaba avalar la construcción de un *shopping* en Caballito, lo que beneficiaría a IRSA, una de las mayores empresas inmobiliarias de Argentina y propietaria de los centros comerciales más importantes del país. En todos los casos anteriores el proyecto había fracasado por no obtener los votos necesarios para la rezonificación.

Dicha falta de apoyo legislativo habría sido fruto de la "oposición de los vecinos" frente al megaemprendimiento. Oposición que, de modo análogo a lo planteado por Cosacov (2013), a lo largo de los distintos años del conflicto reactivó solidaridades basadas en la proximidad espacial y social, e implicó la conformación de organizaciones y redes de vecinos con una expertise en la temática y que circulan información al respecto. Así quedaron sentadas las bases para futuras controversias.

De esta manera, la iniciativa del GCBA no tomó desprevenidos a los miembros del Consejo Consultivo, quienes en parte preveían que el proyecto del *shopping* podía ser relanzado en la nueva coyuntura política (marcada por el rol del PRO como partido de gobierno tanto en la Ciudad, donde estaba a sólo tres votos de disponer de mayoría absoluta en la Legislatura, como en Nación). En contraposición, las organizaciones de la Comuna sostenían la propuesta de hacer un parque en esos terrenos, cuya titularidad cuestionaban.

En este contexto se dio un proceso de disputa en el cual las organizaciones de la Comuna, con núcleo en el Consejo Consultivo, realizaron actividades a favor del parque y en contra del *shopping*. Entre otros aspectos, contra el *shopping* esgrimieron argumentos relacionados con: a) su carácter perjudicial para los comercios del barrio; b) los problemas que acarrearía en la provisión de servicios de la zona por sus consumos de agua y

electricidad; c) la violación de la Ley de Comunas, dado que en el proyecto no tuvo intervención la Junta Comunal a pesar de ser de interés comunal; d) la denuncia de las prácticas del gobierno en tanto “corruptas”. Así se apuntó que el hermano del Jefe de Gobierno y un ministro del GCBA habían sido gerentes de la empresa inmobiliaria. En ese sentido, los actores que integran el Consejo Consultivo apuntaban que los intereses privados permeaban el accionar del Gobierno, que buscaba favorecer negocios inmobiliarios por sobre “los intereses de los vecinos”.

Dicha impugnación era complementaria al proyecto del parque, presentado como una iniciativa “de los vecinos” basada principalmente en cuestiones de salud, urbanísticas, culturales y de calidad de vida. Esta construcción del problema se contraponía al discurso más cercano al oficialismo, que presentaba el shopping como una cuestión privada, aunque trajera beneficios “para los vecinos” en tanto haría más segura e iluminada la zona, y aportaría fuentes de trabajo. Los miembros del Consejo Consultivo, a la vez que realizaban cierto encuadre específico de la cuestión, se ocupaban de discutir y refutar los argumentos de la perspectiva contraria.

Las distintas organizaciones (a través de sus representantes regulares) que participan en las asambleas del Consejo Consultivo definieron las principales líneas de argumentación y acción en la disputa contra el GCBA. Dicha definición fue realizada tanto en asambleas del Consejo Consultivo como en eventos coordinados por los mismos actores pero por fuera de la formalidad del órgano institucional. En virtud de los acuerdos alcanzados, en lo sucesivo se realizaron numerosas actividades nacidas en los espacios de articulación o de las organizaciones que los integraron.

Sobre las actividades llevadas adelante a partir de la coordinación realizada en el Consejo Consultivo es de notar que las mismas no tuvieron que ver necesariamente con acciones del Consejo Consultivo en tanto órgano institucional. Es decir, se realizaron acciones tanto dentro de los marcos institucionales como por fuera.

Entre las acciones que llevaron adelante los diversos actores del Consejo Consultivo durante esta disputa por dentro del marco formal del órgano se pueden referir, por ejemplo, discusiones en las sesiones de la asamblea del Consejo Consultivo, pedidos de informe

sobre acciones a la Junta Comunal, declaraciones del Consejo Consultivo Comunal en rechazo del *shopping* y apoyo al parque, y apoyo a actividades realizadas en vía pública. A su vez, los mismos actores del Consejo Consultivo organizaron y coordinaron diversas actividades en pos del parque por fuera de la institucionalidad del órgano participativo. Entre ellas: a) reuniones vecinales en una parroquia de la comuna; b) volanteadas; c) reunión con comerciantes para explicar el conflicto; d) recorridas por el predio en que se quería realizar el parque/shopping; e) asamblea de vecinos en un parque; f) asamblea de vecinos con corte parcial de avenidas; g) intervención en la Comisión de Planeamiento de la Legislatura; h) participaciones en programas radiales; i) diálogos con legisladores; j) producción de materiales de difusión en formato físico y digital; k) intervención en “Reunión de vecinos” con Diego Santilli y en Reunión con Ministro de Medio Ambiente; y l) festival en los terrenos en disputa.

Es clave diferenciar que muchas de estas actividades no fueron decididas ni organizadas en los ámbitos propios del Consejo Consultivo. Tampoco fueron ejecutadas en nombre de éste, aunque en algunos casos sí fueran apoyadas formalmente por el órgano participativo. Es decir, la organización y realización de estas actividades fue llevada a cabo, mayoritariamente, por integrantes del Consejo Consultivo pero en otras instancias de articulación, constituidas específicamente en pos de la disputa por el parque.

En estas actividades, planeadas y organizadas por los actores del Consejo Consultivo, se incorporaron a las reivindicaciones individuos y organizaciones que no participaban regularmente del Consejo -y que tampoco comenzaron a hacerlo a partir del conflicto-, que en muchos casos tenían algún vínculo previo con algunos de los miembros (individuos u organizaciones) del Consejo. Más adelante voy a apuntar algunos de ellos para reflejar el carácter heterogéneo de los actores que se relacionaron con las actividades coordinadas desde el Consejo en el marco de este conflicto. Pretendo así dar cuenta del modo en que el conjunto de organizaciones e individuos del Consejo Consultivo está inserto en una red de actores mucho más vasta, pasible de ser movilizada a través de relaciones personales y organizacionales (al menos en lo relativo al tópico de la disputa), pero

ajenos al Consejo Consultivo en sí.

Como se observa, la participación, según fue puesta en práctica por los miembros de Consejo Consultivo, no se limitó a la dimensión institucional. Considero que limitar el estudio de las lógicas que operan en ese órgano a lo que ocurre en los ámbitos formalmente existentes implica un recorte arbitrario que sesga la comprensión del proceso de participación e implica una mirada normativa. Ello sería problemático en tanto obvia relaciones constitutivas de las dinámicas del ámbito de participación y autonomiza una parte de las mismas que, en la práctica, no suponen una unidad.

Por lo tanto, cabe hacer una distinción entre el Consejo Consultivo en sentido estricto y el Consejo Consultivo en sentido amplio. El Consejo Consultivo Comunal 6, en sentido estricto, es una institución; un órgano de participación ciudadana que se reúne mensualmente y tiene competencias definidas. El Consejo Consultivo Comunal, en sentido amplio, es una red de relaciones entre organizaciones e individuos cuyas dinámicas exceden funcional, temporal y espacialmente la formalidad institucional. En su sentido amplio, pues, el Consejo Consultivo tiene una pata en la institución y otra en la calle o, mejor dicho, se apoya en cada lugar al que puedan acceder sus miembros para tomar impulso en sus reivindicaciones. Vale decir entonces que la institución del Consejo Consultivo está rebasada y sujeta por la amplia organización que se despliega en torno a ella y de sus actores, y que los liga más allá del órgano de participación. Entendidas también como herramientas de acción política, las prácticas del Consejo Consultivo pueden incluir la convocatoria y participación en cortes de calle, asambleas en parques, o volanteadas, por mencionar sólo algunas actividades. Así, el Consejo, en sentido amplio, tiene límites difusos.

Esta diferenciación, que entiendo fundamental para acceder al funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal, surge -también- de la reconstrucción realizada de la perspectiva de los actores. A menudo los miembros del Consejo Consultivo refieren a las actividades que realizan por fuera de la formalidad de la institución como “actividades del Consultivo”, y despliegan la bandera identificatoria del mismo. Sin embargo, la diferencia entre el sentido estricto y el sentido amplio del Consejo Consultivo es clara para los miembros del

mismo, que jamás pierden de vista las reglas y la utilidad propias del nivel institucional y administrativo. La complementariedad de las acciones por vías institucionales con las que ocurren por fuera de dichos canales -entre ellos, la generación de “hechos políticos”- no implica la indistinción entre esas prácticas. Dicha complementariedad abreva en las experiencias históricas de acción de las diversas organizaciones y vecinos que intervienen en el espacio.

Sin embargo, es interesante que la complementariedad de acciones por dentro y fuera de la institución de participación sea asumida por la generalidad de los miembros: no se trata de que los partidos políticos prefieran las acciones en la vía pública, ciertas organizaciones barriales con experiencia en acciones judiciales ponderen dicha vía y otros miembros del espacio alienten acciones administrativas. Las distintas vías se complementan y, si bien las acciones institucionales son necesarias, en modo alguno son entendidas como suficientes. Como sintetizó un miembro del espacio en la primera asamblea de 2016 en que fue tratado el tópico del *shopping*, “por lo formal perdemos, hay que hacer cosas concretas”.

Esta distinción entre Consejo Consultivo en términos amplios y estrictos requiere explicitar cual es el rol del Consejo Consultivo en cada caso. Al respecto, cabe referir al lugar que desempeñó como articulador y a su importancia simbólica, respectivamente, aspectos mutuamente vinculados entre sí.

Me centro primero en el rol del Consejo Consultivo, en sentido amplio, como espacio de articulación a partir de su capacidad de movilizar relaciones coordinando un colectivo diverso, compuesto por organizaciones y vecinos. Esa “coordinación” llevada a cabo desde las organizaciones que integran el Consejo Consultivo no quiere decir que éste, como un actor unitario, diseñó un plan totalizador en el que cada acción era meticulosamente planificada por el conjunto. La coordinación consistió, primeramente, en acuerdos al interior del Consejo. Luego, en función de los lineamientos y las tácticas a seguir acordadas, fueron desplegadas relaciones históricamente tejidas por las múltiples organizaciones e individuos que integran el espacio participativo.

Fueron los actores del Consejo Consultivo quienes definieron las principales líneas de acción y, en función de ello

movilizaron sus propios recursos y relaciones. Esto no fue realizado de manera homogénea, hubo una clara división del trabajo según las características de las distintas organizaciones y partidos. Como manifestaba un miembro del Consejo, dada la gran cantidad de trabajo que tenían para realizar había margen para una interacción sinérgica entre los partidos, ya que todos ellos tenían la posibilidad de obtener rédito por su trabajo.

Los partidos políticos del Consejo Consultivo con representación parlamentaria en la Legislatura porteña facilitaron la participación de legisladores de sus bloques apoyando las actividades realizadas a favor del Parque y en contra del *shopping*. Dichos legisladores intervinieron como oradores en los eventos realizados en la vía pública. Los partidos con mayor cantidad de recursos realizaron otros tipos de aportes, por ejemplo, el trabajo de una diseñadora para los materiales gráficos y equipos de sonido para los eventos.

La coordinación entre los distintos partidos también implicó algunas tensiones, por ejemplo cuando legisladores de una de las fuerzas intentaron realizar enmiendas a los proyectos a presentar en la Legislatura con contenidos distintos a las reivindicaciones “de los vecinos”, es decir, lo acordado en el Consejo Consultivo.

Todas las fuerzas políticas contribuyeron a realizar volantes en la comuna y juntada de firmas a favor del parque, esta última tarea especialmente a cargo de un partido que no tiene representación parlamentaria.

Por su parte, otras organizaciones e individuos del Consejo Consultivo contribuyeron desde diferentes lugares a la lucha por el parque. SOS Caballito, entre otras tareas, tuvo un rol central en la producción de los argumentos a favor de un “espacio verde para los vecinos” y en contra del *shopping*.

Es de notar que durante las actividades convocadas por el Consejo Consultivo (formal o informalmente) ninguno de los partidos que participaba de los eventos llevaba colores o banderas que los identificaran. Por el contrario, sí estaba presente, indefectiblemente, la bandera del Consejo Consultivo en cuestión. Los partidos sólo eran mencionados al leerse la lista de organizaciones y personas que apoyaban el reclamo en pos del parque y en contra del *shopping*.

Entre otros sectores que desde el Consejo Consultivo lograron movilizar en torno a la temática es posi-

ble mencionar a un célebre comerciante del barrio y presidente de la asociación que nuclea al sector, quien luego aportó recursos para la logística y difusión de las acciones realizadas. A su vez, representó al sector de los comerciantes como orador en las asambleas públicas y contribuyó a reunir a empresarios de la comuna para informar sobre el *shopping* y las actividades contra éste. A su vez, miembros de consejos consultivos de otras comunas “con disputas por espacios verdes” estuvieron presentes en las reuniones por el Parque Caballito e intervinieron en las reuniones abiertas en la vía pública trazando un parentesco entre sus “luchas” con la de los vecinos de Caballito, y a todas ellas en una oposición al “modelo de Ciudad” propugnado por el GCBA. Además, una ONG sobre derecho a la Ciudad realizó propuestas para la disputa en los planos “discursivo, legislativo y judicial”, según diferenció su representante, y aportó un modelo de amparo que luego fue interpuesto para impedir el tratamiento del proyecto del oficialismo por no respetar ciertos procedimientos legales.

Estos son algunos de los actores de la trama más amplia que el Consejo Consultivo articuló y coordinó. Se observa a su vez en ello el vínculo entre participación ciudadana y participación política, sobre lo que volveré más adelante.

Entiendo el Consejo Consultivo como un espacio inserto en una trama de relaciones políticas más amplia. A nivel comunal existen numerosas organizaciones y distintos ámbitos en que éstas interactúan, entran en vínculos entre sí y pueden articularse, por ejemplo planificando actividades o acciones en común. Estos espacios de articulación son parciales -nunca abarcan a la totalidad de actores-, y múltiples -pueden reunir grupos de acuerdo al interés en torno a un tópico específico, o a distintos grupos provenientes del mismo sector (por ejemplo, distintas asociaciones de comerciantes). La particularidad del Consejo Consultivo como espacio de articulación deriva de su carácter institucional.

Por su parte, el Consejo Consultivo -estrictamente, en tanto espacio institucional- mantiene especificidades, normas y límites más o menos definidos; todas características requeridas para el ejercicio de competencias legalmente establecidas. En virtud de dichas características institucionales, el ámbito tiene un peso simbólico como órgano de participación popular oficial

que lo diferencia de las demás redes de actores comunales. Ese excedente simbólico permitiría presentar -o al menos tener la pretensión de hacerlo- las acciones y posiciones del Consejo Consultivo como propias del conjunto de vecinos y organizaciones de la Comuna 6.

La política de participación instituida en los Consejos Consultivos en sentido estricto no prevé las dinámicas que se desenvuelven al interior del Consejo Consultivo en sentido amplio. Sin embargo, ofrece un espacio en que esas acciones pueden ser desarrolladas y la coordinación entre distintas organizaciones es, en cierto modo, favorecida ya que aparece como necesaria para poder movilizar con efectividad el excedente simbólico del espacio.

La posibilidad de apropiarse de ese excedente simbólico requiere que el espacio sea integrado por la mayor cantidad posible de grupos e individuos de distintos sectores; de esa manera el peso de las posiciones del espacio aumenta. Como sucedió en momentos previos de la historia del Consejo Consultivo estudiado, el mismo estuvo integrado casi exclusivamente por individuos cercanos a la misma fuerza política, lo que redundaba que sus posiciones fueran acusados de ser minoritarias y no representar a sectores relevantes de la población comunal. La acusación de que el espacio participativo estaba "cooptado" por un partido en particular tenía implicada una carencia de representatividad y, por lo tanto, de legitimidad de las decisiones y posiciones de dicho órgano.

En paralelo al funcionamiento del Consejo Consultivo en sentido amplio, otro aspecto importante es que la participación en ese espacio rompe con la tradicional separación entre participación ciudadana y participación política. Como plantea Landau (2008b), en su surgimiento la participación ciudadana fue concebida (y alentada, justamente, por ello) como "apolítica": orientada en pos del "bien común" y no de la lucha de intereses sectoriales. Sin embargo, en las acciones del 'Consejo Consultivo Comunal 6' se evidencia que ambos aspectos no están necesariamente contrapuestos.

La participación en el Consejo Consultivo rompe con esa escisión en varios sentidos. Por un lado, los partidos forman parte de las discusiones, decisiones y prácticas que se llevan adelante desde el Consejo Consultivo. Es decir, más allá de las características propias del espacio del Consejo Consultivo, éste forma parte un entramado

político territorial que incluye a los partidos políticos que, como es lógico, buscan influir en las acciones del órgano de participación desde sus posiciones. Aquí la participación no está separada ni de lo explícitamente político ni del sistema de partidos. La oposición al PRO y al GCBA es, en muchas instancias, expresa.

Sin embargo, más importante que ello, rompe con la escisión entre participación ciudadana y política en otro sentido. En este caso se ve que los actores del Consejo Consultivo Comunal 6 llevan adelante acciones simultáneamente por vías administrativas, judiciales, legislativas y realizan manifestaciones en la vía pública. En ese sentido, las prácticas de este espacio plantean como complementarias las formas de participación que teóricamente se distinguen como ciudadanas y políticas.

Por otra parte, la disputa -que aquí entiendo como definitoria de lo político- no es contradictoria con las prácticas participativas que buscan objetivos que son percibidos como el "bien común", en este caso, la consecución del Parque Caballito. Desde el Consejo Consultivo se llevaron a cabo diversas acciones en las cuales la confrontación con el oficialismo y su proyecto de avalar la construcción del shopping eran percibidas como parte necesaria para lograr el parque. A lo largo de la disputa por el parque y en contra del *shopping*, la confrontación con el GCBA era complementaria a las reivindicaciones del parque. Al comenzar a tratar el tópico del *shopping* en el Consejo Consultivo en 2016 rápidamente hubo consenso en que estaban todos de acuerdo sobre las "cuestiones técnicas", pero que debían prestar atención a "lo político" si querían lograr paralizar el proyecto del *shopping* y avanzar en la parqueización de los terrenos.

Respecto de dicha complementariedad, es fundamental destacar que el repertorio de acciones del Consejo Consultivo Comunal 6 está directamente ligado con la lucha de las organizaciones que impulsaron la sanción e implementación de la Ley de Comunas, así como de las otras múltiples tradiciones políticas que coexisten al interior del órgano de participación.

La participación en el Consejo Consultivo, aun cuando vinculada -más no limitada- al tejido institucional, no es contradictoria sino complementaria con modalidades de intervención más directas. Ello puede ser vinculado con el planteo de Cheresky (2011) quien señala que "la presencia y activación ciudadana política (...)

-manifestante y a veces disruptiva- y la participación ciudadana/vecinal asociada a las demandas y necesidades, generalmente situada a nivel territorial y en la administración de recursos, no son ámbitos necesariamente contradictorios y a veces se articulan, pero con frecuencia aparecen disociados” (Cheresky 2011:164).

Vale la pena señalar que no todos los actores que intervienen en el Consejo Consultivo Comunal 6 lo hacen con los mismos supuestos o motivaciones. Landau (2008a) diferencia dos visiones de la participación: una instrumental, como herramienta de la gestión, y otra que comprende a la participación como un “principio rector fundamental”. Aquí entiendo estas dos perspectivas como polos de un continuum. En ese sentido, cabe señalar que dichas perspectivas no son necesariamente excluyentes y que conviven en las prácticas de actores concretos.

Aún así, en el marco del Consejo Consultivo estudiado podría apuntarse que la mirada instrumental de la participación estaría más cercana a las acciones de ciertos partidos. Desde los partidos, la participación ciudadana aparece como una vía relativamente subsidiaria, vistos los partidos mismos como principal herramienta de acción política. Sin embargo, a través del Consejo Consultivo los partidos establecen diálogos con sectores a los que difícilmente llegarían en tanto tales, y buscan apropiarse del excedente simbólico del órgano institucional para movilizar sus posiciones como “las de los vecinos”, para lo que deben negociar con otros actores.

Por su parte ciertas organizaciones barriales y ciudadanos que formaron parte de las demandas por la sanción e implementación de la Ley de Comunas manifiestan una posición más reivindicativa de la participación ciudadana como un principio rector de la acción política. La participación aparece como una vía clave para democratizar la sociedad y, en tanto tal, debe ser defendida y profundizada. En ese sentido, algunas organizaciones que impulsan la intervención de ciudadanos/as en los procesos de cogestión del Estado en los Consejos Consultivos, tal como el Movimiento Comunero, apuntan a la extensión y profundización de las prácticas de participación ciudadana como un cambio en la “cultura política”.

Por lo menos al interior del Consejo Consultivo Comunal 6, las prácticas de participación ciudadana son

entendidas como complementarias al accionar partidario y, en ciertos casos, podrían asimilarse a ciertas formas de militancia política, no sólo por las acciones realizadas sino también por su regularidad. En el Consejo Consultivo la participación no aparece como un evento sino como una práctica a menudo cotidiana, más allá del carácter mensual de las asambleas.

Un último aspecto que me interesa referir en este trabajo tiene que ver con la discusión sobre si la descentralización y las prácticas de participación ciudadana alientan una fragmentación del espacio urbano y de las representaciones sobre el mismo, como se ha señalado sobre otras prácticas participativas (Landau 2008a; Gravano 2011).

Al respecto, es preciso señalar que la problemática del *shopping* fue relacionada con otros problemas de Caballito en particular y de la CABA en general, lo que también amplió las redes de apoyo. Por ejemplo, al apuntar el *shopping* como un caso de desarrollo inmobiliario irresponsable en que el estado porteño pone los intereses de privados por sobre las necesidades de la población se logró articular esta cuestión con la venta de tierras públicas en toda la Ciudad y con la masiva construcción de torres en curso en Caballito, que incluía el proyecto de demoler el edificio en que hasta recientemente había funcionado un colegio para construir torres. En última instancia, estos conflictos fueron ligados trazando una equivalencia entre lo que fue denominado como “modelo de ciudad del PRO” con el desarrollo inmobiliario que favorecía a sectores privados concentrados ligados a la especulación.

Creo que en este caso se pone de manifiesto que la participación no necesariamente favorece la fragmentación urbana, es decir, que la ciudad deje de concebirse como una totalidad. Ello depende de las trayectorias y prácticas concretas de quienes intervienen en las experiencias de participación. A través de las prácticas del Consejo Consultivo Comunal 6 y las articulaciones tejidas se puso de manifiesto la necesidad de construir un “modelo de ciudad alternativo”. En las instancias observadas, el “modelo de ciudad” apareció como el horizonte de las acciones realizadas.

Como fue referido, en el Consejo Consultivo Comunal 6 intervienen partidos políticos con representación a nivel nacional y municipal, miembros de sindicatos

nacionales y otras organizaciones que exceden el nivel comunal. Además, los actores del Consejo Consultivo establecen y movilizan relaciones diversas con otros colectivos como el Movimiento Comunero u otras organizaciones con presencia a nivel ciudad. También sostienen vínculos con juntistas y ciudadanos organizados de otras comunas, y con legisladores. Esto se traduce en que el Consejo Consultivo actúe sobre Caballito, pero también realice declaraciones o acompañe actividades sobre temas que exceden al barrio y afectan a toda la Ciudad (o, incluso, a otras partes del país). Existe, entonces, una imbricación compleja entre las diversas escalas por la cual la actividad de la política comunal es afectada y afecta procesos de otros niveles.

CONCLUSIONES

El Consejo Consultivo se revela como un ámbito sumamente complejo, en cuyo funcionamiento juegan un rol determinante diversos factores tales como las correlaciones de fuerzas a su interior, las interacciones entre las escalas local, municipal y nacional, la trayectoria histórica de los distintos actores que conforman el espacio, sus saberes y su capital social, entre otros elementos.

Volviendo a lo apuntado por Tufro, la participación remite a “un ámbito de conflicto y negociación entre determinadas instancias de gobierno y un sector interpelado que no existe como unidad, sino más bien como conjunto abierto de grupos e intereses en conflicto, atravesados por culturas políticas y problemáticas locales muy diferentes” (2011:9).

Diferencí el Consejo Consultivo Comunal en tanto instancia institucional formal (sentido estricto) del ‘Consejo Consultivo Comunal’ en sentido amplio, como red de relaciones entre organizaciones e individuos cuyas dinámicas exceden funcional, temporal y espacialmente la formalidad institucional. Los actores que participan en el Consejo Consultivo manejan estratégicamente las lógicas de los distintos niveles. Dicha complementariedad abreva en las experiencias históricas de acción de las diversas organizaciones y vecinos que intervienen en el espacio.

Cabe señalar que el Consejo Consultivo no necesariamente ocupa un lugar relevante en la política local. Como ocurre en otras comunas, el Consejo Consultivo podría no reunirse regularmente o hacerlo con escasa

participación por parte de organizaciones y ciudadanos de las comunas. Además, la articulación entre distintas organizaciones podría darse en ámbitos distintos al mismo. Sin embargo, el abordaje aquí propuesto no pretende apuntar que el espacio institucional carezca de relevancia sino, por el contrario, que aporta otra dimensión que las distintas organizaciones con presencia en la comuna buscan movilizar. Las competencias institucionales del Consejo Consultivo y su excedente simbólico operan como un incentivo para la participación de diversos actores.

Ese excedente simbólico que las distintas organizaciones intentan apropiarse para presentar sus posiciones como propias de “los vecinos de la comuna” se incrementa si el espacio está poblado por distintos sectores en negociación. Por el contrario, como ocurrió en el pasado del Consejo Consultivo Comunal 6, puede ocurrir que un partido acuda a las asambleas con una cantidad de militantes suficientes para ganar las votaciones sin negociar. Esta práctica conduce a un abandono del espacio del Consejo Consultivo por las demás organizaciones y a una disminución del excedente simbólico del órgano, que es apuntado como un ámbito ligado a una minoría y no representativo del conjunto de grupos que integran la comuna.

A partir del estudio del Consejo Consultivo referido, propuse entenderlo como un ámbito en el cual se transgreden lugares comunes de las clasificaciones elaboradas desde diversas ciencias sociales para el entendimiento de espacios de participación ciudadana. En cualquier caso, esa transgresión está más vinculada con la categorización propia de los abordajes tradicionales sobre instituciones y políticas de participación ciudadana que con las prácticas concretas de los y las integrantes del Consejo Consultivo. La complementariedad manifiesta entre las actividades desarrolladas por dentro y fuera de los marcos institucionales, así como la ruptura de la escisión entre participación ciudadana y participación política, invitan a repensar dichos abordajes.

NOTAS

1. Para un abordaje más detallado del Consejo Consultivo Comunal y de la relación de éste con el proceso de descentralización en la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires ver Coto (2018).

2. A pesar de que cada Comuna tiene reglamentos, correlaciones de fuerza y actores intervinientes distintos, entiendo que el caso de la Comuna 6 permite echar luz sobre ciertas lógicas comunes a los procesos de participación que se dan a nivel comunal en la CABA.

BIBLIOGRAFÍA

Balbi, F.A. y Boivin, M.

2008. La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social* 27: 7-17.

Bomben, E.; Dupey, A.; Necuzzi, M.

2012. La performance (actuación) política de los vecinos de la CABA, a partir del gobierno de las comunas. Trabajo presentado en las *Primeras Jornadas de Estudios de la Performance*, Córdoba.

Cheresky, I.

2011. *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Prometeo, Buenos Aires.

Cosacov, N.

2017. Construyendo un barrio de clase media. Narrativas, moralidades e identidades de clase media en disputas urbanas en un barrio de Buenos Aires. En *Fronteras en la ciudad. (Re) producción de desigualdades y conflictos urbanos*, editado por Boy, M. y Perelman, M, pp. 95-128. Teseo, Buenos Aires.

Carmona, R.

2011. Descentralización y Presupuesto Participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad. En *Todos Juntos: Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, editado por Nardacchione, G, pp. 27-96. Editorial Prometeo, UNGS, Buenos Aires.

Coto, J.

2018. *Participación, Ciudadanía y Comunas: Disputas en torno a la descentralización de la ciudad autónoma de Buenos*

Aires. Tesis de licenciatura en Antropología sociocultural, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

Dupey, A., Bomben, E. y Necuzzi, M. E.

2014. Construcción de identidades comunales en los procesos de Participación Ciudadana. El caso de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy* (46): 85-104.

Font, J.

2004. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, editado por Ziccardi, A., pp. 23-42. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

Gravano, A.

2011. ¿Vecinos o ciudadanos? El fenómeno Nimby: participación social desde la facilitación organizacional. *Revista de Antropología* 54 (1): 191-230.

Heras, A. I., Córdova, L. y Burin, D.

2007. Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. *Estudios Políticos* (31):183-229.

Landau, M.

2008a. *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

2008b. Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología* 70, (1): 7-45.

Poggiese, H.

2008. Programa de transición para las comunas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de nunca acabar. X Seminario Red Iberoamericana de Investigación en Globalización y Territorio. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2009/15-numero-34/211-programa-de-transicion-para-las-comunas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-una-historia-de-nunca-acabar> (25 agosto 2018).

Pautasso, M.

2016. Iniciativas colectivas en torno a las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Procesos de reconocimiento y construcción de ciudadanía. Trabajo presentado en *VIII Jornadas de Investigación en Antropología Social Santiago Wallace*, Buenos Aires.

Quintar, A., Carmona, R. y Fagúndez, P.

2007. El proceso de descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un análisis crítico desde una perspectiva de articulación Estado-sociedad. Trabajo presentado en *IV Congreso Argentino de Administración Pública*, Buenos Aires.

Rofman, A.

2012. La participación ciudadana entre la movilización y la institucionalización: una revisión de los estudios sobre participación ciudadana local en la Argentina. Disponible en: https://www.academia.edu/7143316/ROFMAN_part_ciudadana_en_Argentina (25 agosto 2018).

Sintomer, Y.

2008. Du savoir d'usage au métier de citoyen? *Raisons politiques* (31): 115-133.

Triguboff, M., Pautasso, M., Garibaldi, P. y Morgan, M.

2013. Ciudadanía, competencias, derechos y deberes: categorías nativas y disputas políticas en el proceso de implementación de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Trabajo presentado en *VII Jornadas de Investigación en Antropología Social Santiago Wallace*, Buenos Aires.

Tufró, M.

2011. Sobre algunos problemas para la organización de la participación comunitaria en seguridad ciudadana. Trabajo presentado en el *IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria: Ampliación del campo de los derechos humanos. Memorias y perspectivas*, Buenos Aires.