IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

Algunas reflexiones sobre la Ley de Comunas.

Cosacov, Natalia.

Cita:

Cosacov, Natalia (2007). *Algunas reflexiones sobre la Ley de Comunas. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-024/135

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/e7ne/86Y

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Natalia Cosacov
CONICET/IIGG
naticosacov@yahoo.com.ar

Algunas reflexiones sobre la Ley de Comunas

El presente trabajo intenta ser una reflexión inicial en torno a cómo debería ser abordado el problema de la descentralización y la reconfiguración territorial de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley de Comunas. Se trata simplemente de primeras reflexiones que intentan colocar ese proceso en el marco de profundos cambios en relación a las formas de gestión de lo social frente a la crisis del Estado de Bienestar. Intentaremos abrir algunas líneas de indagación en torno al modo en que la emergencia de una nueva forma de gestión de lo social se articula con la reactivación de solidaridades de proximidad en un escenario urbano de creciente polarización.

Escenario

En los últimos años, en la Ciudad de Buenos Aires, venimos asistiendo a la emergencia de un discurso descentralizador que, situándose en oposición al discurso que sustentó los procesos llevados adelante en los años ´90[1], pone el acento en la dimensión política de la descentralización. Este discurso estaría vinculado a la búsqueda de una forma institucional que permita una mayor democratización de los espacios de decisión.

En ese marco, se sancionó el 1º de Septiembre del 2005 la llamada "Ley de Comunas" (Ley Nº 1.777). Esta ley establece en el Art. Nº 3, que tiene por finalidad facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa; preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios y consolidar la cultura democrática participativa, entre otros objetivos. Se crean 15 Comunas que agrupan a distintos barrios en una unidad de gestión política y

[1] Nos referimos a aquellas propuestas de descentralización entendida como estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades. Idea asociada al discurso privatizador y a la despolitización de la relación entre el Estado y los ciudadanos en tanto importan atributos de eficiencia, menos burocratización, etc. Este es el proyecto descentralizador que se plasmó en la Reforma del Estado y que implicó una transferencia de funciones y competencias del Estado Nacional al Provincial y a los Municipios.

administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia.

En las finalidades de esta ley parecería traslucirse como supuesto una asociación de las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial. La Ley de Comunas supondría una alta valoración de lo local y de la identidad barrial, y una apuesta al surgimiento de sujetos políticos arraigados al territorio y participativos.

De esta forma, el barrio sería la cristalización territorial de identificaciones colectivas basada en vínculos comunitarios. Desde allí se apela a los ciudadanos, en tanto vecinos, a asumir un compromiso colectivo por la defensa de intereses comunes enraizados en una comunidad barrial. Se establecería así la existencia de una *comunidad territorial*.

En esta propuesta, la experiencia urbana y la experiencia de lo político parecieran anudarse. Se recupera el barrio ya no sólo como *espacio de sociabilidad*, sino también como *espacio institucional* para ejercer ciudadanía[2].

Esto nos lleva a preguntarnos en qué medida la reinscripción territorial de lo político en un espacio de sociabilidad como es el barrio, es la forma con que hoy se intenta administrar lo social en un contexto "de degradación de las capacidades de regular económica y socialmente el sistema" (Fitoussi y Rosanvallon,.2003:66)

La modernización: de las comunidades concretas a los territorios abstractos del derecho

Esta reinscripción de lo político en un espacio próximo, parecería ser un punto de inflexión en la lógica propia de la manera en que se organizó lo social y lo político en la modernidad.

[2] Esto no niega el hecho histórico de que el barrio ha sido un espacio de politización, de actividad política y de acciones colectivas. Significa más bien que ahora es considerado un *espacio institucional* de ejercicio de la ciudadanía.

Siguiendo a Eisenstadt (2001), la modernización implicó, en relación al campo de la organización social, "un proceso de disociación creciente entre las instituciones institucionalizadas y formales, por una parte, y los grupos primarios relativamente pequeños, por la otra" (p.26). En efecto, los diversos subgrupos, ya fueran unidades locales, grupos de status, grupos territoriales, etc "...se vieron arrastrados a marcos institucionales u organizaciones comunes" (p.28) . Así, los rasgos característicos de la estructura de asociación en la sociedad moderna son el debilitiamiento de la importancia del parentesco y las bases territoriales estrechas de las asociaciones.

En la misma línea, Castel (2004) plantea que "los poderes públicos recrearon la protección y el vínculo, pero en un registro totalmente distinto del de la pertenencia a comunidades concretas". (p.399). En este sentido, el desarrollo del Estado moderno significó la desterritorialización de las protecciones y de lo político y el surgimiento de un nuevo orden a través de una "reterritorialización por el derecho, o una fabricación de territorios abstractos" (p.471), diametralmente distintos a las relaciones de proximidad.

En cuanto al vínculo político, el ciudadano pasó a ser miembro de una comunidad política, que si bien estaba anclada en el territorio nacional, se constituyó como un espacio desterritorializado. La comunidad pasó a ser la Nación que, en tanto *comunidad imaginada*[3], fundaba un compromiso entre los asociados en el interior de las fronteras del Estado. Así, la comunidad política se constituyó como un espacio político alejado de la experiencia microsocial y microterritorial de los ciudadanos.

Por otra parte, la integración y la cohesión social ya no se vehiculizaron a través de solidaridades de proximidad, sino fundamentalmente a través de la pertenecía a colectivos protectores construidos por reglamentaciones (Castel, 2004). En este sentido, el Estado de bienestar y la ciudadanía social fueron la respuesta más acabada a la problemática moderna de los riesgos de ser un individuo en una sociedad cada vez más compleja en la cual el desarrollo de la industrialización y la urbanización debilitó la eficacia, en términos de garantizar la cohesión y la integración social, de las solidaridades de proximidad (la familia, el vecindario, el grupo territorial).

[3] Siguiendo a Anderson, B (2007). la *nación* "es una comunidad política imaginada (...) imaginada porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán nunca jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión" (p.23)

Así, la ciudadanía resultó del cruce por un lado, de una *ciudadanía cívico-política* basada en el derecho al voto y la participación política indirecta, y por otra parte, de una *ciudadanía social*, basada en protecciones y derechos vinculados a la consolidación del estatuto del trabajo y a la provisión, por parte del Estado, de una serie de bienes y servicios públicos.

En este marco, el Estado asumió la responsabilidad de la seguridad de sus ciudadanos y se constituyó como el eje de una matriz social integradora. El Estado de bienestar justificó su accionar fundado en dos imperativos: por un lado, el imperativo de mantener y sustentar la acumulación privada, por el otro, el imperativo de cohesionar y gestionar el conflicto social garantizando protecciones (derechos sociales) junto con los derechos civiles y los derechos políticos. (Alonso, 2000; Castel, 2003,2004).

Podríamos decir que la *institucionalización* de *solidaridades construidas*[4] fue la respuesta moderna mediante las cuales la sociedad operó sobre sí misma para conjurar los riesgos de su desintegración.

¿Un retorno a la proximidad?

La crisis del Estado de bienestar y la mundialización de los intercambios, generó profundas transformaciones no sólo en relación al lugar que le cabe al Estado, y su lugar en el gobierno de lo social, sino también en la propia constitución de los sujetos. Fitoussi y Rosanvallon (2003) caracterizan esta época como la convergencia de tres crisis: "...fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (crisis del Estado providencia), las formas de relación entre economía y sociedad (crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (crisis del sujeto)" (p.14).

Existen trabajos que ya han dado cuenta de un cambio en el gobierno de los social, donde el Estado se desplaza y al mismo tiempo se empodera a sectores de la sociedad

[4] La inscripción, mediante la intervención del Estado, de los individuos en colectivos abstractos.

para la toma de decisiones[5]. En este marco, surgen una serie de discursos en torno al territorio y la comunidad local y a la necesidad de participación en la toma de decisiones de los actores locales. De hecho, los organismos multilaterales de crédito (BID, BM, etc) fijaron lo que se conoce como la "agenda de la governance" como condición para alcanzar el crecimiento y la estabilidad de las reformas impulsadas por estos organismos (Chiara y Di Virgilio, 2005). Entre los puntos de la "agenda de la governance", se destacaba el mandato de "acconuntability" y de "participación" [6]."

Otros trabajos muestran cómo la producción social de representaciones de ideas de sociedad civil se relaciona no sólo con las prácticas de actores sociales locales y nacionales, sino también con las de actores sociales transnacionales.(Mato, 2004)

De Marinis (1999) inscribe estas dislocaciones del lugar tradicional del Estado y la vinculación con los sujetos, en términos de una nueva racionalidad política donde el Estado cobra cierta "autonomización de otras numerosas entidades de gobierno, con las que sin embargo permanece vinculado a través de una compleja cadena de relaciones, responsabilizaciones, empoderamiento de diferentes sectores y agencias distantes del centro estatal (...) [a la vez que] se inyecta a los sujetos una conducta empresarial que debe reemplazar la pasividad y la dependencia propias de una época pasada, cuando las solidaridades y las responsabilidades colectivas, a la vez que daban importantes garantías y reducían con ello las incertidumbres existenciales, le quitaban peso a la autonomía personal" (De Marinis,1999:93). Retomando las nociones de gobierno y gubernamentalidad de Foucault y los trabajos desarrollados por los denominados "anglofoucaultianos", De Marinis plantea que "la autorregulación será en gran medida obra de agentes no estatales: el Estado observará todo el despliegue de fuerzas a la distancia, y revelará incluso cierta miopía para algunos fenómenos, que no le interesarán

[5] Este movimiento de repliegue del Estado y empoderamiento de los sujetos no debe ser pensado como uno generando al otro sino más bien como una nueva rearticulación entre las esferas centrales y las locales, entre lo público y lo privado, Una nueva economía del poder. Más adelante desarrollaré esta idea.

[6] **"Accountability"** se refieren a la capacidad política de gobernar; además alude a la capacidad que dichos gobiernos tienen de dar cuenta de sus acciones a los gobernados. Entre las medidas de política que pueden contribuir al desarrollo de dicha capacidad y que pueden ser sustentadas por los OMC se propicia la descentralización política y administrativa. El mandato de **"Participación"** se refiere a la necesidad de incorporar a diversos actores de la sociedad civil en el diseño e implementación de los proyectos en la medida en que se considera que la efectividad y sustentabilidad de los proyectos se ve amenazada cuando los sectores de la población afectados no participan en el diseño e implementación del mismo (Chiara y Di Virgilio, 2005)

o se le pasarán por alto, pero en principio liberará en gran medida a los agentes sociales para que resuelvan entre ellos sus conflictos" (p.78).

Aunque desde otra perspectiva teórica, otros autores también coinciden al dar cuenta de que la desinstitucioalización tendría como correlato una individualización creciente en tanto las instituciones sociales que organizaban y canalizaban los comportamientos han perdido su fuerza estructurante como marcos colectivos que funcionaban como orientadores de acciones y estructuradores de identidades. Así, la desvinculación respecto de los marcos objetivos que estructuraban la existencia de los sujetos se traducen en un imperativo social que obliga al individuo a ser autónomo y responsable. (Fitoussi y Rosanvallon, 2003;Castel, 2003, 2004; Svampa,2001,2005).

Ahora bien, esa reactivación del individuo libre, responsable y emprendedor va acompañada también de la reactivación de solidaridades de proximidad[7]. Como si se intentara crear sociabilidades, o consolidarlas cuando existen, como nuevos marcos para fundar compromiso y solidaridad social.

Ahora bien, la reactivación de las solidaridades de proximidad como un nuevo modo de contener y gestionar la nueva cuestión social ¿cómo se articula con la (nueva) cuestión urbana?[8]

¿Mi próximo es mi prójimo?

En principio, la proximidad como término remite a una cercanía en el espacio. ¿Espacio geográfico o espacio social? ¿En qué medida la proximidad física (el compartir un habitat, un barrio) no da cuenta también de una cierta proximidad social?.

En los estudios urbanos constituye un punto de partida el hecho de que existen relaciones entre las estructuras del espacio social y la distribución espacial de los agentes sociales. Particularmente la ciudad ha sido siempre un espacio jerarquizado.

[7] Entran así en la escena de lo político esferas que antes constituyeron interfaces entre lo privado y lo público. Esto da cuenta de que estos procesos descriptos implicarían también una reconfiguración y redefinición de lo público y lo privado.

[8] Si bien la respuesta a este interrogante será parte de lo que guiará un futuro trabajo de campo lo que sigue son algunas consideraciones para pensar la cuestión.

Como bien señala Peter Marcuse (1995), la historia de la ciudad ha sido desde su inicio la de un espacio donde las desigualdades de sus residentes han significado también desigual ocupación del espacio. En el mismo sentido, Bourdieu (1999) establece una relación entre la posición de un agente en el espacio social y el lugar del espacio físico en que está situado aquel. Así, "el poder sobre el espacio que da la posesión del capital en sus diversas especies se manifiesta en el espacio físico apropiado en la forma de determinada relación entre la estructura espacial de la distribución de los agentes y la estructura espacial de la distribución de los bienes o servicios privados o públicos" (Bourdieu, 1999:120). En este sentido, el barrio vincularía no sólo a ciudadanos geográficamente próximos sino también socialmente cercanos.

El fenómeno de la segregación residencial pareciera ser constitutivo de las ciudades. La segregación residencial puede definirse, en términos generales, como "el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades". (Sabatini, Caceres y Cerda, 2001:11)

Sin embargo, lo cierto es que Buenos Aires, hasta fines de la década del sesenta, se planteaba como una ciudad integradora. Cierta combinación de factores hicieron de que "en el proceso expansivo, la ciudad [se encontrara] con una combinación de factores relativamente independientes de las políticas urbanísiticas que le dieron su tensión igualadora: (...) la intensa movilidad social, la provisión de los servicios públicos por parte del Estado, y la cuadrícula universalizada como garantía no solo de la mayor renta sino también de la integración urbana a través de un espacio público irrestricto" (Torres, 2001:197) generaron una forma urbana con "expansión hacia afuera en el territorio –metropolización- y hacia adentro en la sociedad –integración y ascenso". (Gorelik, 2004:198).

Ahora bien, las transformaciones económicas y sociales operadas en las últimas décadas, han generado en la Ciudad de Buenos Aires, una serie de cambios socioterritoriales. Diversos autores han trabajado el fenómeno novedoso de la

"suburbanización de las elites" (Svampa, 2001) y los procesos de gentrificación[9] (. Sin embargo, me interesa hacer hincapié en un tercer cambio socioterritorial que se registra en la ciudad: un proceso creciente de segregación espacial ligado a un proceso creciente de polarización social.

En efecto, Torres en un estudio denominado "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990" (2001) constata que la principal tendencia encontrada es que las áreas de mejor nivel de la Ciudad de Buenos Aires (centro-norte) aumentan su proporción de estratos altos y disminuyen la de sus estratos medios; es decir, son algo más "exclusivas". Por otra parte, considerando como unidades de análisis los *tipos residenciales* en esa misma área refuerza la tendencia anterior: aumentan los tipos residenciales de alta calidad y nivel y disminuyen los que corresponden a tipos residenciales de categoría estándar o media y tienen ocupantes de nivel socioeconómico medio. Según el mismo autor, "las tendencias hacia la polarización residencial de la Capital federal se ven considerablemente reforzadas si analizamos la situación existente fuera del mercado formal" (Torres, 2001:16) como es el caso de las villas, las casas tomadas y los hoteles pensión. El autor da cuenta de que en las tres categorías habitacionales se han producido aumentos significativos. Así concluye que la Ciudad de Buenos Aires, "experimentó durante la década de 1990 un claro proceso de polarización" (Torres, 2001:16).Reforzando su planteo, señala que se produce un importante incremento de la actividad constructiva residencial en el mercado formal, dirigida principalmente a las viviendas suntuosas; al mismo tiempo, las viviendas estándar con población de nivel socioeconómico medio no aumentan sensiblemente su proporción al igual que la población de bajo nivel socioeconómico pero con viviendas en el mercado formal. En cambio, fuera del mercado formal la cantidad de población de nivel socioeconómico más bajo que reside en villas aumenta considerablemente desde fines de la década de 1980 hasta nuestros días.

¿La creación de Comunas reforzará este proceso creciente de zonas homogéneas socialmente? ¿qué rol jugará en la construcción de las representaciones sociales sobre

[9] Veáse por ejemplo HERZER, H.; DI VIRGILIO, M.M.; LANZETTA, M.; REDONDO, A.; RODRIGUEZ, M.C. & MARTIN, L. ¿Revalorización de áreas centrales en la ciudad de Buenos Aires? El caso de La Boca. Buenos Aires: *Revista Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires 2001 y RODRÍGUEZ, María Carla y DEVALLE, Verónica. ¿Exclusión Social? Percepciones de organizaciones sociales e identificación de lugares de disputa en contextos de renovación urbana. Guatemala Antigua: Ponencia presentada en el Congreso ALAS, 2001.

quién es el prójimo? ¿reforzará las representaciones de que sólo mi próximo es mi prójimo? ¿La ciudad como unidad no se pierde en ese proceso? ¿en qué medida esta nueva política se sostiene en un proyecto de integración?

Estas preguntas y las líneas planteadas en este escrito, intentan dar cuenta de que es necesario reinscribir el debate en torno a la Ley de Comunas en procesos de transformación no sólo del Estado sino de toda una forma de gobierno de lo social. Esta reinscripción del problema coloca el debate de la descentralización, en términos de desconcentración del poder y mayor democratización, en otro de mayor alcance: el problema de cómo gestionar una sociedad cada vez más compleja y fragmentada.

Desde esta perspectiva, que deberá ser profundizada, nos interesa proponer que mediante la Ley de Comunas se recurre a la reinscripción territorial de lo político en un espacio de sociabilidad barrial reactivando las solidaridades de proximidad. Esto se produce en una momento donde las regulaciones de carácter general y colectivo que en su momento parecieron eficaces para contener la sociedad hoy parecen impotentes.

En este sentido, la noción de "comunidad territorial" supuesta en la Ley de Comunas sería una categoría estratégica y tendría una productividad en términos de estas nuevas dislocaciones en el gobierno de lo social, pues la reactivación de la "comunidad territorial" es una forma de interpelación a los ciudadanos cuyo reverso es, en primer lugar, un mandato de participar en la gestión. "Quién mejor que los vecinos para saber lo que necesitan". En segundo lugar, supone un desplazamiento. Ya no una interpelación a comprometerse con el bien común sino gestionar el bien de la comunidad barrial. Finalmente, abriría el juego a dos principios de legitimación para fundar pertenencia: el reconocimiento de la persona y el conocimiento del territorio. Un individuo es miembro de una comunidad en la medida que los otros lo reconocen como vecino y en la medida en que vive y conoce el territorio. Así el principio que regiría es que *(sólo)* mi próximo es mi prójimo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso,E.L. (2000) “Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación” en *Ciudadanía y Democracia*. Perez Ledesma, M. (Comp.). PabloIglesias, Madrid.
- Anderson, Benedict. (2007) *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el orígen y la difusión sobre el nacionalismo*. Fondo de Cultura, México.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Akal, Barcelona.
- Castel, R. (2003), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Manantial, Buenos Aires.
- Castel, R. (2004), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Paidós, Buenos Aires.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Prometeo/UNGS, Buenos Aires.
- De Marinis Cuño, P. (1999), “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)” en *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Ed. Ramos Torres, R. y García Selgas, F. Centro de Investigaciones Sociológicas/ Colección Academia, Madrid.
- Eisenstadt, S.N. (2001), *Modernización. Movimientos de protesta y cambio social*, Amorrurtu, Buenos Aires.
- Fitoussi J.P. y Rosanvallon P. (2003), *La nueva era de las desigualdades*. Manantial, Buenos Aires.
- Herzer, H. (Comp.) (1996), *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y Descentralización*. Colección CEA-CBC, Buenos Aires.
- Herzer, H. y Pírez, P. (Comp.) (1988), *Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Gorelik, A. (2004), *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Marcuse, P. (1995), “Not chaos, but walls: postmodernism and the particiones City” en *Postmodern Cities and Space*. Ed. Watson, S. and Gibson, K. Blackwell.

- Mato, D. *(2004)* “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil”. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 67-93.
- Sabatini, F., Caceres, G.y Cerda, J. “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción” en Revista *EURE (Santiago)*. [online]. dic. 2001, vol.27, no.82 [citado 10 Agosto 2007], p.21-42. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.
- Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.
- Svampa, M., (2001), *Los que ganaron. La vida en los countries y barios privados*. Biblos, Buenos Aires.
- Torres, H. “Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites” en Revista Mundo Urbano. http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=43
- Torres, H. “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990” en Revista *EURE (Santiago)*. [online]. mayo 2001, vol.27, no.80 [citado 10 Agosto 2007], p.33-56. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.