

# **Las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Discursos, diagnósticos y expectativas al momento de su creación.**

Natalia Cosacov  
(IIGG/UBA/CONICET)

Publicado en Revista Mundo Urbano, N. 42 , 2013

<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2013/76-numero-42/245-editorial-numero-42>

## Resumen:

En este artículo se reconstruyen los principales argumentos esbozados por los Convencionales Constituyentes, en 1996, para fundamentar la creación de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, en la primera parte se realiza un breve esbozo de los avatares de la noción "sociedad civil" intentando destacar los contextos que funcionaron como puntos de inflexión en su definición. Esto resulta central para repasar los discursos que, enunciados en distintos contextos, operaron en la discusión sobre la creación de las Comunas. En la segunda parte, se reconstruyen los diagnósticos realizados por los convencionales constituyentes y las expectativas que cargaron sobre la "sociedad civil", intentando poner en dialogo las alusiones explícitas y los sentidos implícitos con los discursos mencionados en la primera parte.

Palabras claves: descentralización- democracia- representación- proximidad-participación

## Abstract

This article reconstructs the main arguments outlined by the Conventional Constituents in 1996 to support the creation of the Comunas in Buenos Aires City. To this end, the first part is a brief outline of the vicissitudes of the notion of "civil society" trying to highlight the contexts that served as turning points in its definition. This review is central to compile and analyze discourses, formulated in different contexts, that were implicated in the discussion about the creation of Communes. In the second part, we reconstruct the diagnostic performed by the Conventional Constituents and the expectations generated on "civil society", attempting to make a dialogue between explicit allusions and implicit meaning, and the discourses mentioned in the first section of the review. .

Keywords: decentralization, democracy, representation, proximity, participation.

## **Las comunas en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires**

En 1880 se produjo la federalización de Buenos Aires y con ello culminó la organización definitiva del país. Para la historia de la ciudad, ese acontecimiento tuvo una multiplicidad de efectos jurídicos, políticos, culturales y económicos. En cuanto a sus instituciones de gobierno, la federalización de Buenos Aires implicó un status muy singular que perduró durante casi todo el siglo XX. La Municipalidad de la Ciudad -Capital Federal y asiento del gobierno

nacional- no se constituyó en una unidad de gobierno autónoma y el intendente pasó a ser un funcionario elegido por el Presidente de la República.

Con el retorno de la democracia, en 1983, se produjo una “explosión de proyectos de cambio institucional” (Passalacqua,1996:54) que apuntaron a lo que se consideró uno de los principales impedimentos para mejorar la gestión y la representación democrática en la ciudad. Al calor de la transición democrática, esos proyectos postularon ideas y propuestas de reforma que, más allá de sus matices<sup>1</sup>, pregonaron por la elección directa del Intendente.

Aunque durante los ochenta no se logró ninguna modificación, la necesidad de la reforma fue ganando consenso generalizado. Y a mediados de los noventa, se produjo un acontecimiento que posibilitó que estas reformas se concretaran en cambios institucionales. La voluntad de reelección de Menem (Partido Justicialista) lo llevó a la necesidad de generar acuerdos con la Unión Cívica Radical (UCR). En 1993, entre otros temas acordados en el llamado “pacto de olivos”, se firmaron dos puntos referidos a la Ciudad de Buenos Aires que serían introducidos en la nueva Constitución Nacional. En uno de ellos se postulaba la elección directa del Jefe de Gobierno por parte del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. En el segundo, se otorgaba un status constitucional especial que le reconocía la autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción<sup>2</sup>.

Así, el llamado “pacto de olivos”, fue el telón de fondo que hizo posible que aquellos debates y proyectos iniciados en los ochenta encontraran una oportunidad política. Paradojas de la historia: fue un acuerdo entre partidos lo que posibilitó las reformas democratizantes de la ciudad.

La reforma de la Constitución Nacional se realizó en 1994 y en 1996 la Asamblea Constituyente sancionó la primera Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Algunos autores (Poggiese, 2009) definen la Constitución de la Ciudad como de “avanzada” y en general se la destaca porque en pleno auge de las corrientes neoliberales se perfiló una Constitución que, además de garantizar los derechos de los ciudadanos y las líneas básicas de funcionamiento estatal, contempló políticas públicas desconcentradas y participativas. En el primer artículo de la Constitución puede leerse: “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Es decir, se introdujo la novedosa figura de “democracia participativa” pero como complemento de la representación. Entre las instituciones que se incorporaron, la más importante es la creación de 15 Comunas que agrupan a distintos barrios en una unidad de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia.

---

1 Para ampliar se puede consultar Passalacqua, 1996.

2 Para ampliar sobre las internas, discusiones, marchas y contra marchas sobre el asunto, consultar Passalacqua (1996) quien realiza una minuciosa reconstrucción de ese periodo.

Nos interesa destacar que la orientación que siguió la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente en lo que hace a la incorporación de dispositivos de descentralización y participación ciudadana<sup>3</sup> se vincula estrechamente con el contexto de discusión presente en ese momento, tanto en el ámbito local como en el internacional, vinculado a profundizar la democracia. Es cierto que era una década neoliberal, pero la participación no era patrimonio de la oposición a esas políticas. Como señala Rabotnikof (2008) en esta década hubo una serie de discursos que “articulaban, a veces de manera paradójica, las necesidades de una modalidad más eficiente de administración pública con la defensa de la participación ciudadana” (Rabotnikof, 2008:43).

En este trabajo se sostiene que los diferentes discursos que apelaron a la participación y descentralización –los que se dieron en el contexto de transición democrática, los que se enunciaron para sostener la reforma del Estado y aquellos que a mediados de los '90 –en otra inflexión- promovieron la participación pero rescatando también la importancia del Estado, están todos operando en las distintas intervenciones de los Convencionales Constituyentes al momento de fundamentar la creación de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires.

Por eso, comenzaremos haciendo un breve recorrido por esos diferentes contextos en los que se apeló a la participación de la “sociedad civil”, para luego reconstruir los fundamentos que esbozaron los Convencionales Constituyentes en diálogo con estos discursos.

### **Entre el Estado y el mercado: avatares de la “sociedad civil”**

Si por un largo tiempo, lo público pareció encarnarse en el Estado, hacia fines de los años 70 asistimos a la emergencia de una serie de discursos que ponían en evidencia que el Estado de Bienestar (o Estado-providencia o asistencialista) ya no era capaz de asegurar las promesas de progreso social y económico que lo habían sostenido durante casi todo el siglo. Los discursos críticos recorrieron todo el espectro político-ideológico: desde la izquierda a la derecha surgieron una multiplicidad de diagnósticos y propuestas.

Desde la izquierda, la crítica se orientaba a denunciar que la regulación central de la sociedad –la estatalización de la sociedad- sometía y reducía la autonomía del individuo, oprimía y homogeneizaba las diferencias y singularidades y suponía un control social de las maneras de vivir y estar juntos. Desde esta perspectiva, el Estado había avanzado demasiado sobre los ámbitos de la vida social (Donzelot, 2007:147 y ss). Desde la derecha, la crítica se orientó a mostrar que se producía como contrapartida una sociedad que no lograba hacerse responsable de los asuntos comunes y descargaba todo sobre el Estado, que sufría un “exceso” de demandas.

Como señala Rabotnikof (2008) desde esa “crisis del Estado”, que supuso también el cuestionamiento de la ecuación público-estatal, hemos asistido a sucesivos intentos de construcción del lugar de lo común.

---

<sup>3</sup> Se incorporaron también diversos mecanismos de participación: las audiencias públicas, la consulta popular, el referendun vinculante, la revocación de mandatos y el presupuesto participativo

En América Latina, estas críticas que circulaban en el ámbito internacional como un clima de época, se conjugaron con un fuerte movimiento social antiautoritario en el contexto de las dictaduras presentes en nuestra región. La noción de “sociedad civil” emergió, implícita o explícitamente, como la antinomia del estado autoritario y su uso se orientó a ser una herramienta política en la lucha contra el régimen militar. Al decir de Lechner (1994) en ese contexto, la “sociedad civil” expresó “una autodefensa que daba voz a un cuerpo social violentado” y también fue el modo de nombrar en un lenguaje no político, a ese “nosotros” que se oponía al Estado y que estaba fuera de los partidos políticos.

Con la apertura democrática diversos intelectuales orientaron su preocupación en torno a cómo dar legitimidad y sustentabilidad a ese naciente orden democrático. Como señala Sigal (2005) del problema de la dependencia se pasó al de la democratización, convocando a una “participación inédita de intelectuales progresistas en la política y en la esfera pública” (Sigal, 2005:8).

En el marco de esas reflexiones e intervenciones políticas por parte de intelectuales que pivotaban entre la universidad y la política, se reflató la preocupación por la relación entre cultura y política y en particular por el anclaje de la democracia, que comenzó a buscarse en esos espacios cotidianos que se encontraban fuera del Estado. En un texto publicado en la Revista Crítica y Utopía en 1983, Oscar Landi escribía “la formación de una cultura política democrática no se agota en el consenso respecto de ciertas reglas de elección y de control de los gobiernos, sino también debe expresarse en la vida cotidiana, las relaciones familiares, en las formas de sociabilidad de los argentinos” (Landi, 1983:1). Un movimiento que lentamente se producía, orientado a buscar en la trama microsocial los nuevos pilares para pensar la consolidación de la democracia. Y en ese contexto los barrios, calles y plazas se transformaron en el punto de reunión entre democracia política y cultura (Silvestri y Gorelik, 2000:476). Esas figuras urbanas encarnaron el “espacio público” no sólo en tanto lugar visible y accesible a todos, sino en su sentido más político de espacio en que la necesidad se trocaba en libertad, en lugar de lo común (Rabotnikof, 2005).

En ese sentido es que Silvestri y Gorelik (2000), señalan que rescatar “lo público colectivo” fue lo que guió también las incipientes políticas municipales de los años ochenta en la ciudad de Buenos Aires, tales como los Consejos Vecinales y los centros culturales barriales, que buscaron consolidar “redes de participación que retomaron el espíritu barrial en sintonía también con las críticas a la planificación centralizada<sup>4</sup>. En ese contexto, la reivindicación del *barrio* estaba estrechamente vinculada a la apuesta democrática. Como señalan Silvestri y Gorelik, “desde finales de la dictadura se venían produciendo lecturas originales de la sociabilidad barrial, que identificaban en las sociedades vecinales de las primeras décadas del siglo nidos de

---

4 Excede a este trabajo delinear el modo conjunto en que la crítica al Estado burocrático y centralizado también encontró en la planificación urbana un blanco privilegiado y, por lo tanto, sometido a críticas similares. Así como la apuesta por la participación y autonomía de la sociedad civil fue la respuesta a la estatalización de la vida, “recuperar las calles” (Jane Jacobs) y “la vida cotidiana” (Henri Lefebvre) serán el paralelo en el ámbito del urbanismo.

democracia<sup>5</sup> –lugar de participación política y mezcla social de los sectores populares porteños- en el marco de una voluntad explícita por localizar, frente al autoritarismo estatal, los espacios propios en que la sociedad civil resistía” (Silvestri y Gorelik, 2000: 477)

Comienzan a estar presentes en los discursos de la época, una voluntad descentralizadora, participativa y antiburocrática que encontrará en la “sociedad civil” su punto de referencia y en el barrio, una de las figuras que la encarnen. Como señala Silvestri y Gorelik, “todo un universo de ideas y representaciones confluía para resituar en los barrios los centros de sentido social, cultura y político de Buenos Aires” (Silvestri y Gorelik, 2000:477).

Esta tradición –propia de los ochenta- que articula barrio, espacio público y democracia sin duda nutrió y estuvo presente en la discusión sobre las Comunas. Sin embargo, en este nuevo contexto, se presentan algunos desplazamientos. Como veremos más adelante, el barrio –en los noventa- ya no encarna a una “sociedad civil” enfrentada al Estado, reclamando para sí el lugar de la democratización, de la lucha por los derechos cercenados y la libertad (Rabotnikof, 1999:30), sino una “sociedad civil” que busca cooperar con el Estado al que se concibe como imprescindible para una estrategia de desarrollo y del que emanan políticas que tienden a reconocer y garantizar los espacios de participación ciudadana.

Ahora bien, antes de ello, hacia finales de los '80 y en el marco de los procesos de reforma del Estado, una serie de discurso retoman la noción de “sociedad civil” pero partiendo de lo que Portantiero (1989) denomina el diagnóstico neoliberal. El supuesto básico de esta lectura, es que la sobrecarga de demandas sobre el Estado hace imposible la gobernabilidad del sistema. Desde ese diagnóstico, las intervenciones se dirigen a “disminuir la intervención directa del Estado en la economía (como productor de bienes y servicios) y en lo social como agente redistributivo” (Portantiero, 1989:89). Es importante destacar que desde fines de los ochenta hasta mediados de los noventa, los organismos internacionales promovieron el desmontaje de las instancias estatales. Existía una sobrecarga que era necesario modificar descentralizando funciones hacia instancias locales y transfiriendo hacia el sector privado –“la sociedad civil”- toda la serie de servicios públicos y empresas en manos del Estado. En este contexto, la “sociedad civil” coincidió con una revalorización de lo privado-mercantil (Rabotnikof, 2008).

Como respuesta a ese diagnóstico neoliberal, se esbozaron otros discursos que propusieron una lectura que tomaba distancia tanto de esa “modernización conservadora” (Portantiero, 1989) que asimilaba “lo público” al mercado, como del “estatalismo anacrónico” propio del Estado populista de compromiso, al que ya daban por muerto. El texto de Portantiero (1989) puede ser leído como un documento político, con una clara intención programática. En ese texto,

---

5 Los autores se refieren básicamente al libro de Romero, Luis Alberto y Gutiérrez, Leandro. Sectores populares. Cultura y Política. Buenos Aires en la entreguerra. En este libro se reúnen trabajos realizados por los autores en los '80. Se puede consultar también una entrevista donde se desarrolla esta visión sobre los nidos de democracia. “¿Dónde anida la democracia?”. En Punto de Vista N. 15.

explícitamente Portantiero abogaba por “lo público” como esa dimensión ausente que era capaz de superar la división dicotómica que enfrentó de manera absoluta “lo estatal” con “lo privado”. Ese espacio de lo público, espacio de la “sociedad civil”, era propuesto como capaz “de asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones” (Portantiero, 1989:92). Se postulaba el fortalecimiento “del espacio público en relación al orden estatal y al orden privado”, como modo de “reconstruir la sociedad ahogada por el centralismo burocrático tanto como por la mercantilización de todas las relaciones humanas” (Portantiero,1989:92). En su propuesta, tomaban preeminencia las figuras de la cogestión, autogestión y cooperativización como modalidades que posibilitarían la socialización, la descentralización y la autonomización de las decisiones. Se mencionaba también la necesidad de acercar a representantes y representados, de desburocratizar, transparentar y de promover la democracia directa como complemento.

En una nueva inflexión, algunos elementos de este discurso fueron retomados a mediados de la década del noventa por parte de los organismos internacionales que -en virtud de la constatación de indicadores que evidenciaban un proceso de desintegración y fractura social- reorientaron sus lineamientos hacia una revalorización del factor político y del Estado (Rabotnikof, 1999). En ese nuevo contexto, una de las vías por las cuales los organismos internacionales tematizaron la participación de la “sociedad civil” fue mediante la promoción de la *governance* o buen gobierno.

Como señala Ratonikof (1999), este enfoque “parte del reconocimiento de la crisis de los modelos de desarrollo y de las formas de coordinación social estatalmente centradas. Pero también de las insuficiencias del modelo de Estado minimizado para hacer frente a la complejidad de la sociedad contemporánea” (p.40). Es por esta vía que se reformula la noción de sociedad civil “de manera más compleja como esfera de intereses y relaciones sociales independientes del Estado, pero estatalmente reconocidas y protegidas” (Rabotnikof,1999:41, subrayado nuestro). En ese nuevo contexto, la preocupación se centró en diseñar nuevos esquemas de articulación entre autoridades estatales y ciudadanos. Consignas tales como “acercar el Estado a la sociedad”, “salvar la distancia entre el Estado y el ciudadano” estuvieron presentes en diversos documentos de estos organismos abriendo la posibilidad a las formas locales de participación (Cfr. Rabotnikof, 1999).

Así, mientras a fines de los años ochenta y principios de los noventa, la preocupación central de los organismos era la gobernabilidad vinculada a desmontar las sobrecargas de demandas al Estado, a mediados de la década, se modifican por los problemas de la *governance*

Resulta necesario tener en cuenta estos avatares de la “sociedad civil” anteriormente esbozados, para no perder de vista la densidad de discursos y tradiciones que atraviesan la discusión sobre la Comunas. Esos discursos e inflexiones sobre la “sociedad civil” y lo “público”, así como también los diagnósticos sobre el “Estado”, nutrieron los discursos que los Convencionales Constituyentes sostuvieron sobre la necesidad de crear las Comunas en el momento en que sancionaron la primera Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **Expectativas sobre la ‘sociedad civil’ en las Comunas**

Si hay algo que resulta claro de los discursos de los Convencionales Constituyentes es que al momento de definir la creación de las Comunas, lo que estaba en juego –y lo que se buscó resolver- fue la participación de la sociedad civil en la medida en que se evaluaba que de ello dependía el fortalecimiento de la democracia. Ese es el diagnóstico que constituye el punto de partida.

En el análisis de la versión taquigráfica de la Convención Constituyente<sup>6</sup> hemos encontrado tres problemas que apelan a la “sociedad civil” para su resolución y que funcionan como fundamentos para justificar la creación de las Comunas. En primer lugar, *el problema de la distancia entre gobernantes y ciudadanos y la crisis de representación* que esto trae aparejado. En segundo lugar, *la creciente complejización de la sociedad* y, frente a ello, la necesidad de promover un modelo de gestión basado en la idea de cooperación entre actores diversos de la sociedad civil y el Estado. Finalmente, el problema de la *desintegración social* frente al que se postula la promoción de redes o capital social como modo de conjurar el riesgo de la fractura social.

## **Centralismo, distancia y crisis de representación**

En la discusión de los Convencionales Constituyentes, la “crisis de representatividad de los políticos y del gobierno” es parte del diagnóstico al que se alude para fundamentar la creación de Comunas. La lectura que emerge como diagnóstico compartido, es -como sostenía un Convencional- que “la inadecuación de los modelos de gestión a la realidad concreta de la gente generó la imposibilidad de dar soluciones a sus problemas cotidianos provocando una deslegitimación y crisis de representatividad (...)”. Ese modelo que está en la base de la crisis de legitimidad y de representatividad, es caracterizado como “centralista y burocrático”, modelo que -continuaba el Convencional- “heredamos e imperó aquí en Buenos Aires desde 1880, donde el vecino carecía de identidad para hacer llegar sus inquietudes y demandas”. Recordemos que los ciudadanos de Buenos Aires desde 1880 hasta la reforma constitucional (1994) nunca tuvieron el derecho a elegir su intendente. Éstos fueron nombrados por el presidente de la Nación.

Como parte del diagnóstico, se señala que este modelo de gestión “centralista y burocrático” produce distanciamiento entre políticos y ciudadanos y debilita al sistema democrático en su conjunto. Como señalaba un convencional, “... frecuentemente se escucha que somos todo lo mismo y que no cumplimos con nuestras promesas (...) Estas expresiones denotan la profunda frustración que siente el electorado y se traslada a nuestro sistema democrático [poniendo] en tela de juicio una modalidad de hacer política”.

---

<sup>6</sup> Desde este apartado en adelante, las comillas son extracciones textuales de la versión taquigráfica de la 11va. Sesión de la Convención Constituyente, realizada el día 19 de Septiembre de 1996 y dedicada al tema Comunas.

Así, el diagnóstico elaborado apunta a que la centralización que caracterizó al modelo anterior, produce distanciamiento y deriva en una “crisis de representación”. Esta “crisis de representatividad” se la imputa a la imposibilidad de dar respuesta a problemas cotidianos por parte de la clase política, en el marco de un modelo de gestión distante de la “realidad concreta de la gente”. Finalmente, se afirma que el peligro de esa “crisis de representatividad” es que debilita al sistema democrático en su conjunto.

Antes de continuar con los argumentos esbozados por los convencionales, interesa señalar que la “crisis de representación” desensambló dos nociones – democracia y representación<sup>7</sup>, hasta ese momento estrechamente identificadas. La crítica a la representación se tornó un modo de salvar la democracia, dando lugar a la emergencia de una serie de discursos sobre otras formas posibles de democracia que, sin embargo, nunca se pensaron como alternativas sino como complementos de la representación. En ese contexto se promovió la participación de la sociedad civil en la gestión de lo público bajo diversas formas.

En el discurso de los constituyentes, la explicación a la “crisis de representación” se centra en la distancia entre representantes y representados. Lo destacable es que esa distancia asume un sentido espacial y, en ese movimiento, solapa otras explicaciones –y soluciones- en torno a los factores que la producen. En este sentido, es importante destacar que el discurso del distanciamiento fue una lectura acerca del problemático vínculo entre representantes y representados, surgida en un momento específico. A mediados de la década del noventa, los organismos internacionales de crédito, emitieron una serie de documentos donde se diagnosticaba una desafección de la ciudadanía y un distanciamiento de los políticos. Como afirma Landau (2008), este discurso del distanciamiento funcionó de una manera estratégica en tanto permitió no analizar el fracaso de las políticas neoliberales en términos económicos y sociales y, en cambio, adoptar una explicación que colocó el problema en las debilidades institucionales dejando a salvo las políticas que habían sido fomentadas por estos organismos y que estaban en la base de ese distanciamiento.

Del análisis de los discursos de los Constituyentes resulta claro que ese diagnóstico es compartido. De lo que se trata es de “acercar” las autoridades a los vecinos, y que los vecinos “se comprometan de corazón con el sistema”. Es allí donde se vincula descentralización y participación. En el discurso de los Constituyentes la participación social es considerada como “elemento vital para salvaguardar la vigencia del sistema” y la descentralización, como la metodología, “el medio”, “una herramienta” para lograrla en la medida en que

---

7 Como señala Bobbio (1987) la historia de la democracia coincide con la consolidación de los Estados representativos, de allí que gobierno representativo y democracia por largo tiempo se pensaran como adheridos. Sin embargo, como él mismo señala, el ideal de la democracia directa como la única verdadera democracia nunca decayó e incluso, para algunos grupos, la democracia representativa ha sido “una desviación culpable o equívoca de la idea original de gobierno del pueblo, para el pueblo y mediante el pueblo (Bobbio, 1987:173).



posibilita la proximidad entre autoridades y esa sociedad civil que se intenta involucrar y revalorizar.

Las Comunas son parte de las soluciones que se esbozan bajo el supuesto de que a mayor proximidad espacial, más implicación y, por lo tanto, una profundización de la democracia. De allí que democracia y ámbito local se articulen de manera poderosa, llevando a un diseño institucional que se orienta a la inscripción territorial de los dispositivos, pensados como “canales concretos de participación”, espacios locales para que “la gente de carne y hueso pueda hacer valer sus demandas, sus propuestas y sus expectativas”<sup>8</sup>.

Como lo explicaba un convencional: “por tratarse de una unidad territorial más reducida es más fácil para el ciudadano medio involucrarse e informarse respecto del desempeño de la gestión pública, lo que redundaría necesariamente en una mayor participación”. En palabras de otro convencional, “de lo que se trata es de crear unidades de gestión a escala vecinal que, dotadas de atribuciones y recursos propios, sean más permeables a los reclamos y necesidades de los barrios”. Se apunta a que “los vecinos tengan a mano en sus propios barrios órganos de gobierno diseñados a una escala mucho más humana que el despacho que está frente a la Plaza de Mayo”

Se postula la escala local como espacio más “permeable” para el reclamo y también para una “gestión más eficiente de las necesidades”. En definitiva, con la descentralización se busca que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano, al tiempo que facilite el acercamiento de los ciudadanos a la gestión de lo público

### **El espacio local y la lógica de la cooperación**

En relación a la importancia de lo local, no resulta menor destacar la influencia del urbanismo y la planificación en el discurso político sobre la descentralización. Influencias que ya estaban presentes en la década del '80, de la mano de autores como Jordi Borja y Manuel Castells, pero en un contexto diferente, puesto que en aquellos años era la transición democrática la que convocaba al barrio junto con la democracia. La experiencia española –que también atravesaba un proceso de apertura democrática- fue una usina desde donde se importaron ideas y proyectos. Como ya mencionamos, se conjugaba el fin de la dictadura junto con todo un clima de época que cuestionaba la planificación tecnocrática y verticalista así como la excesiva centralización del Estado. En ese contexto, la ciudad, sus barrios, los espacios públicos, fueron recuperados y promovidos desde diversos campos (el urbanismo, la administración pública y la teoría política) como modo de aportar a la

---

<sup>8</sup> No es menor que en muchas de las intervenciones esté presente la noción de “vecino” como modo de dirigirse a la ciudadanía. Es parte de un modo de interpelar a la ciudadanía propia de procesos de descentralización que, como veremos, necesitan construir el ámbito local como locus casi “natural” de la ciudadanía. La noción de “vecino”, a diferencia del de ciudadano, es más concreta, alude a personas de “carne y hueso”, pareciera estar menos contaminada por la política, etc. Propiedades todas que hacen a la eficacia de esta noción en un contexto de “crisis de representación”, de la política y de una desconfianza generalizada.

reconstitución de la trama micro social y cultural pensada como uno de los elementos claves en la transición y consolidación democrática (Cfr.Menazzi, 2008)

Al momento de la discusión sobre las Comunas, estos autores vuelven a ser convocados, incluso, se invita a Jordi Borja a varios seminarios y paneles, pero esta vez el discurso sobre la importancia de lo local y la sociedad civil ya no se articula alrededor del problema de la transición democrática. En este nuevo escenario, la relación entre sociedad civil, espacio local y democracia, se promueven desde el enfoque de la governance o buen gobierno.

Como mencionamos con anterioridad, bajo estas nociones se hace referencia a la crisis de la gestión burocrática, jerárquica y tradicional y el paso creciente hacia una gobernación cooperativa o en red. Como señala Mayntz (2000) “governance es una nueva manera de gobernar, donde los actores públicos y privados toman parte y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2000, citado en Landau, 2008:61). La idea de éste enfoque es que para gobernar es necesario una “cooperación” entre los diferentes actores<sup>9</sup>.

La importancia de lo local, en este contexto, radica en que se torna espacio propicio para la negociación entre una multiplicidad de actores, para hacer más eficiente y transparente la administración de lo público y para crear mecanismos de cooperación y participación.

Como señalaba un convencional, “hemos concebido las Comunas como una forma de acercar los órganos de gobierno a la gente. Pero sobre todo, como un medio para que los ciudadanos conozcan de cerca quiénes los gobiernan y se establezca una interrelación permanente entre el vecino y su gobierno (...)”. En la misma línea, otro señalaba que “su objetivo ha sido dotar a la ciudad de una herramienta democratizadora de su vida institucional y a sus habitantes de nuevos ámbitos de participación que les permitan colaborar en la gestión y el control de la administración a través de unidades descentralizadas”.

### **Proximidad y capital social**

Ahora bien, en el discurso de los constituyentes se puede observar que la apelación a la participación de la sociedad civil en esos espacios locales, responde también a otro problema que se diagnostica y frente al cual nuevamente la proximidad parece tener un rol central: la desintegración y fragmentación social. Éste es el tercer eje que articula los fundamentos de las comunas.

Uno de los Convencionales afirmaba que “desde las estructuras políticas vecinales se verá facilitada la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario que pueda avanzar en el logro de nuevos consensos en torno a soluciones colectivas a los problemas compartidos por una población cada vez más afectada por el ajuste y la desocupación”

---

<sup>9</sup> Como señala de Mattos (2004) la idea fundamental emergente es que, en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas” (p.15 ).

Podría decirse que la invocación a la participación de la sociedad civil no sólo intenta resolver un problema político sino también social. Como sostiene Lechner (2003), en un contexto de modernización que supone una diferenciación social y funcional -y por lo tanto un riesgo de desintegración- la apelación a la “sociedad civil” no solo se orienta a resolver un problema de legitimación de la política, sino también a reconstruir una cultura civil capaz de producir cooperación, solidaridad, comunidad.

Recordemos que los años 90 fueron escenario de una profunda reforma del Estado que implicó el desmantelamiento de prestaciones que garantizaban servicios públicos y seguridad social con cierto carácter universal. La privatización de las empresas y servicios estatales y la desregulación de la economía colocaron a grandes sectores de la población en una situación de vulnerabilidad novedosa en la región. Proceso de pauperización que atravesó a sectores de las clases medias profesionales, que encarnaban –al menos en la historia argentina- la posibilidad de ascenso social vía el trabajo y la educación.

Es en ese contexto que se plantea el fortalecimiento de la sociedad civil buscando precisamente paliar la desintegración del tejido social. Como analizó Rabotnikof (1999), el discurso del capital social es otro de los modos en que se apela al fortalecimiento de la sociedad civil por parte del BM y del BID y que también encontramos presente en el fundamento esbozado por los Convencionales para la creación de las comunas.

En términos genéricos, el capital social “refiere al conjunto de normas, redes y organizaciones mediante las cuales los individuos acceden al poder y a los recursos” (Rabotnikof, 1999:37). En el contexto de la discusión sobre las Comunas, pareciera retomarse la idea de que la proximidad –lo local- es el espacio propicio para reconstruir esas “redes de relaciones de cooperación y reciprocidad”<sup>10</sup>

Es interesante esta inflexión que asume la discusión sobre las comunas. No se piensan sólo como dispositivos de proximidad capaces de resolver el problema de la legitimación de la política, sino que también se diseñan como dispositivos de producción del lazo social. El problema social de la integración y el político de la legitimidad, se anudan en el espacio local. Las Comunas se postulan como dispositivos capaces de cohesionar, dar identidad y recrear lazos de solidaridad y reciprocidad.

Ahora bien, se trata de reconstruir el tejido social en un contexto que es resultado también de una mayor complejización funcional de la sociedad. Esto último es importante decirlo. Una diversidad de factores y procesos (económicos, sociales, tecnológicos, etc) han reconfigurado la organización social en su conjunto y es cada vez mas compartida la idea de que “el orden social ya no puede descansar sobre una regulación exclusivamente estatal de la convivencia”. Se trata de replantear la coordinación social “en una sociedad en que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación” (Lechner, 2003:8)<sup>11</sup>.

---

10 Rabotnikof, reconoce tres acepciones diferentes de capital social en las diversas publicaciones del Banco Mundial. Cfr. Rabotnikof, 1999.

Las Comunas también cargan con la expectativa de ser un dispositivo capaz de funcionar como paliativo a la desintegración social en tiempos de ajuste y de una mayor complejización de la sociedad.

## CONCLUSIONES

En la primera parte de este trabajo se hizo un breve esbozo de los avatares de la “sociedad civil” intentando destacar los contextos que funcionaron como puntos de inflexión en la definición de esta noción. Nos motivó a ello, repasar los discursos que, enunciados en distintos contextos, podían estar operando en la discusión sobre las Comunas.

En la segunda parte se reconstruyeron los principales argumentos esbozados por los convencionales para fundamentar la creación de las Comunas. En ese apartado, se prestó especial atención a sistematizar cuál fue el diagnóstico del que se partió y cuáles las expectativas que se cargaron sobre la “sociedad civil”. Alusiones explícitas y sentidos implícitos que fue necesario reconstruir en dialogo con los discursos mencionados en la primera parte.

En el planteo de los Convencionales, existe una asociación de las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial. Las Comunas suponen una alta valoración de lo local y una apuesta al surgimiento de sujetos participativos arraigados al territorio. Del análisis podemos afirmar que las Comunas se plantean como espacios locales capaces de: 1) aproximar Estado y sociedad civil creando espacios de participación e interacción entre políticos y ciudadanos 2) posibilitar y promover una lógica de gestión basada en la cooperación de diferentes actores 3) cohesionar y evitar la desintegración social mediante una reafiliación localmente encuadrada.

Problemas y expectativas en torno al espacio local que claramente trascienden la preocupación por la legitimidad política y expresan cambios profundos en la organización social en su conjunto.

Será parte de un artículo futuro, indagar qué sucedió –a la luz de las primeras elecciones Comunes- con estas expectativas que estuvieron presentes al momento de su creación.

## BIBLIOGRAFIA

Bobbio, N. 1987 (1978). Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Barcelona: Plaza&Janes

De Mattos, C.A (2004) “De la planificación a la governance. Implicancias para la gestión territorial y urbana”. En Revista Paranaense de Desenvolvimento. Num. 107. Jul/Dez 2004. Curitiba. pp.9-23.

---

11 Desde otra perspectiva teórica, conocida como los Gubernamentality Studies inscripta en una tradición foucaultiana, diversos autores llaman a este proceso “desgubernamentalización del Estado y desestatalización del gobierno”, entendiendo que se amplían por fuera del estado los dispositivos de gobierno (Cfr. Rose, N. 1996)

Donzelot, J. (2007 (1994)). La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. Buenos Aires: Nueva Visión

Landau, M. (2008). Política y participación ciudadana. Buenos Aires: Miño y Dávila

Landi, O. (1983). "Cultura y política en la transición a la democracia". En Revista Crítica y Utopía N.10/11. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/criticayutopia.htm>

Lechner, N. (1994). "La (problemática) invocación de la sociedad civil". En Perfiles latinoamericanos. N.5. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. Pp. 131-144.

Lechner, N. (2003). "Estado y Sociedad en una perspectiva democrática" en Polis. Revista académica de la Universidad Bolivariana, N.6. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2798607>.

Menazzi, L. (2008). "Construyendo al barrio: la postulación del barrio como territorio político en la transición democrática" en Argumentos. Revista de crítica social, N.10. Instituto Gino Germani. <http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/issue/view/11>

Passalacqua, E. (1996). "La autonomía de Buenos Aires". En Hilda Herzer (comp), Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización. Colección CEA-CBC,. Buenos Aires: EUDEBA.

Poggiese, H.A. (2009) "Programa de transición para las Comunas de la ciudad de Buenos Aires: Una historia de nunca acabar" en Revista Mundo Urbano, N.34. Universidad Nacional de Quilmes.

Portantiero, J.C. (1989). "La múltiple transformación del Estado latinoamericano" en Nueva Sociedad. N.104. Noviembre/Diciembre 1989. pp. 88-94.

Portantiero, J. C. (1987). "Estado y sociedad en el contexto de la transición democrática" Conferencia magistral. <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1133/3.pdf>. Visitado el 04/02/2011.

Rabotnikof, N. (1999). "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM" en revista Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. N.15. México. Pp.27-46

Rabotnikof, N. (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. México: UNAM

Rabotnikof, N. 2008. "Lo público hoy. Lugares, lógicas y expectativas". En Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 32. FLACSO, Quito. pp.37-48.

Rose, N. 1996. "The death of the social? Re-figuring the territory of government" en *Economy and society*, 25 (3). pp. 327-356.

Sigal, S. 2005. Prefacio en Merklen, D. (2005). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina, 1983-2003. Buenos Aires: Gorla

Silvestri, G.y Gorelik, A. 2000. "Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión", en Romero, José Luis y Luis Alberto Romero (directores), Buenos Aires, historia de cuatro siglos. Buenos Aires: Altamira