

Tesis de Maestría en Ciencias Sociales

Universidad Nacional de General Sarmiento
Instituto de Desarrollo Económico y Social

Los comuneros: mediadores, militantes y representantes. Controversias, disputas y defensa de prerrogativas en el cargo de representante comunal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2017)

Tesista: Noelia Noya Iglesias

Director: Matías Landau

Miembros del Jurado de Defensa: Julieta Gaztañaga, Sebastián Mauro y Victoria Ortiz de Rozas.

Fecha de defensa: 21 de diciembre de 2020

Desde el año 2011 se celebran las elecciones de representantes comunales en la ciudad de Buenos Aires, pero poco se sabe del trabajo concreto y cotidiano que se realiza en este cargo político: ¿qué hace un/a comunero/a? En esta tesis nos propusimos abordar las particularidades del trabajo político profesional del representante comunal y de la Junta Comunal como órgano de representación política y de gestión de gobierno local. Para ello, llevamos a cabo un análisis de la sociohistoria del cargo de representante zonal en la ciudad de Buenos Aires, las trayectorias políticas, profesionales y sociales de los/las comuneros/as, y las prácticas cotidianas que ejecutan día a día en el cumplimiento de su rol. La tesis describe de qué forma los recursos y aprendizajes desarrollados a lo largo de la vida se ponen en juego en el cargo de representante comunal y cómo se generan diversos tipos de ejercicios de ese rol. Así, a través de un trabajo de campo cualitativo realizado en una Comuna de la ciudad de Buenos Aires, la presente investigación estudia el proceso de institucionalización de las prácticas que hacen a los organismos descentralizados de reciente constitución. Un análisis que evita la perspectiva normativa y se adentra en las particularidades del Estado “desde adentro”.

Desde la sanción de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, se estableció la división de la ciudad por comunas¹ y, desde el año 2011, los ciudadanos eligen a sus representantes comunales. La organización de la ciudad por comunas, con un gobierno de responsabilidad comunal denominado Junta Comunal, conformado por siete miembros electos, implicó modificaciones de diverso tipo, de las cuales podemos mencionar, en términos de gestión pública, la organización de los partidos y las agrupaciones político-sociales en territorio o la forma en la cual se ejerce y se vive la política en la ciudad, entre otras. Esta tesis se focaliza en una de estas transformaciones: la creación de un cargo político de representación territorial.

¹ Es menester aclarar que hemos observado que, tanto la bibliografía como el campo, utilizan el término “Comuna”, en el marco de la ciudad de Buenos Aires, a partir de una triple significación. Por un lado, como institución de gobierno que expresa una lógica de gestión específica a través de la articulación entre el ejecutivo de la ciudad, los representantes comunales (Junta Comunal) y la intervención participativa de los ciudadanos por medio del Consejo Consultivo Comunal. Pero también “Comuna” hace referencia al espacio físico edilicio donde desempeñan sus labores parte del aparato burocrático del Estado y, formalmente, los/las comuneros/as. En tercer lugar, “comuna” remite a las fracciones de territorio geográfico (cada una de ellas conformadas por uno o más barrios) mediante las cuales se divide la ciudad. A fin de evitar confusiones utilizaremos “Comuna” con mayúscula para hacer referencia a la institución y al edificio, y “comuna” con minúscula para referirnos al territorio.

En términos normativos, los/las comuneros/as² son una innovación institucional para el caso argentino, dado que cumplen con un cargo de tipo ejecutivo en el marco de una institución colegiada y multipartidaria. Si bien la legislación que regula las Comunas fue establecida y la elección de sus representantes ejercida desde el año 2011, poco se conoce sobre las prerrogativas de este rol en la práctica cotidiana y cómo se manifiesta en él la tensión producto de la doble condición de este organismo: como expresión de la descentralización política de la gestión y de la representación partidaria de proximidad a nivel submunicipal. Esta vacancia genera el interrogante que se propone abordar la tesis: ¿cómo se establecen en el interior de una Comuna de la ciudad de Buenos Aires las particularidades del rol del representante comunal (fundamentalmente sus dominios de intervención, sus rutinas y prácticas) y de qué forma los recursos acumulados a lo largo de las trayectorias político-profesionales de los/las comuneros/as influyen sobre la manera en que se ejerce el cargo? A través de una estrategia metodológica cualitativa sustentada en fuentes primarias, utilizando como técnicas de construcción de datos la entrevista en profundidad, la observación participante y el análisis de archivo junto con una perspectiva teórica enmarcada en el neoinstitucionalismo sociológico y la renovada agenda de trabajos de sociología política argentina, se ha dado lugar al abordaje de este interrogante.

Para ello, en primer lugar, se examinaron las particularidades de la institución Junta Comunal en el marco de una sociohistoria de la profesionalización del cargo político del representante a nivel submunicipal en la ciudad de Buenos Aires. Es así que en el primer capítulo de la tesis realizamos un análisis de las instituciones previas de representación política a nivel barrial hacia fines del siglo XX. A partir de allí, se observó que, si bien a lo largo de las diferentes instituciones de gobierno local se desarrolló un proceso gradual de profesionalización de la figura del representante barrial y, consecuentemente, un acrecentamiento de sus funciones “en el papel”, no representó un salto en términos de responsabilidades efectivas. La dificultad del ejercicio práctico del rol, junto con su falta de recursos, la carencia de reconocimiento por parte de los ciudadanos y la baja institucionalidad como cuerpo colectivo, son limitaciones a las cuales ya se enfrentaron instituciones previas de descentralización en la ciudad.

La historización no solo permite ver la complejidad de instalar este tipo de roles en la práctica concreta de gobierno, sino también cómo su consolidación de funciones “en el papel” va de la mano de las oportunidades políticas de partidos que colaboraron con la institucionalización cuando se encontraban en el lugar de oposición y la limitaron cuando fueron oficialismo. Nuestro trabajo muestra cómo la descentralización ha significado una posibilidad de redistribución de poder político para los partidos con posibilidades electorales en el juego local. En esta línea, observamos que la institución Junta Comunal toma particular asidero en el marco de la lógica coalicional que ha caracterizado al sistema político de ciudad de Buenos Aires en los últimos años.

Una vez dado el debate en términos de historización de la profesionalización, procedimos a avanzar con el estudio del oficio de los/las comuneros/as, observando cómo se pone el cargo en acto. En el capítulo dos de la tesis, mostramos una cotidianeidad atravesada por una serie de tensiones, limitaciones y controversias irresueltas que permitieron delinear la práctica del rol del representante comunal y moldearon lo que se entiende como sus responsabilidades. La disputa principal gira en torno de lo que significa, en términos prácticos, descentralizar. De esta forma, juntistas y ejecutivo local, a partir de las pequeñas decisiones que se toman en la cotidianeidad, discuten entre un modelo que consolida las decisiones en la figura del presidente de Junta Comunal y una cúpula gerencial que responde al ejecutivo local, y un

² En este texto se utiliza el concepto de “comunero/a” para englobar a todos los miembros de la Junta Comunal. Utilizaremos los términos presidente de Junta Comunal y juntista para marcar la diferencia entre los/las comuneros/as presidentes y los que no lo son.

modelo colegiado donde los juntistas son partícipes de las decisiones sobre lo que se ejecuta en el territorio y las partidas presupuestarias de la Comuna. En este marco, al igual que en todo el proceso de institucionalización del rol de los/las comuneros/as, la judicialización de la política está presente. El reclamo por lo que dice “la ley” es una de las herramientas más utilizadas para defender sus posicionamientos. Pero mientras se espera la respuesta de la justicia, la contienda por la defensa de prerrogativas se ejerce en las prácticas cotidianas, en que los/las comuneros/as intentan intervenir en función de los recursos sumamente diferenciales a los que acceden.

Dado que la posibilidad de acceso a recursos institucionales está sumamente limitada, en caso de que no se ocupe el cargo de presidente de Junta Comunal, la posibilidad de poner en juego otros recursos desarrollados a lo largo de la trayectoria, fundamentalmente política y profesional, adquiere un lugar determinante en el moldeado de las posibilidades del rol. Esto nos lleva a abordar, en el capítulo tres, las trayectorias y modos de ingreso a la institución. Allí podemos ver que la experiencia de militancia política y social es una credencial valorada para acceder y ejercer el cargo, principalmente, en la oposición y en algunos accionistas minoritarios del partido PRO y Unión PRO.³ La experiencia militante en general y, fundamentalmente, de la política en territorio otorga capitales para maniobrar con una cotidianeidad de controversias que requiere lidiar con el conflicto permanente, la disputa por nuevas prerrogativas y la defensa de las adquiridas. El ejercicio del cargo y su puesta en escena muestran la necesidad de hacer manifiesto el conflicto. El arte de la oratoria utilizado en la denuncia pública, que se aprende siendo militante, también es empleado por algunos juntistas en el ejercicio del cargo como una defensa de este. El recorrido a través de las trayectorias militantes y político-profesionales permite no solo comprender mejor el ejercicio mismo del rol, sino también llevar a cabo un acercamiento a la forma concreta en la cual distintos perfiles se integran al juego político-institucional del cargo electivo comunal, problematizando pasajes procesuales y lineales y, por el contrario, subrayando el diálogo permanente entre la política profesional y la militancia. Este vínculo con la política se distingue y, en ocasiones, se conjuga con otro también observado que se sustenta en la lealtad a la estructura partidaria y en la participación ocasional o exclusiva en períodos de campaña. Por último, pudimos ver que la experiencia de trabajo en el Estado es valorada, así como el desarrollo de una *expertise* muy específica vinculada al conocimiento de la burocracia del Estado, pero también el manejo de reclamos y de las reglas informales que organizan el trabajo en el interior de cada una de las carteras de gobierno. Una *expertise* que remite a las lógicas internas de la política dentro de la estructura del Estado municipal y nacional y al acceso a recursos por la pertenencia político-partidaria.

Como hemos mencionado, la institución Junta Comunal habilita un repertorio de prácticas muy diferentes si se trata del presidente de la Junta Comunal o de los juntistas. Mientras que el presidente es parte de la toma de decisiones en coordinación con el ejecutivo local respecto a los proyectos por desarrollar en la comuna y es responsable de muchas de las medidas tomadas en relación con el personal que trabaja en la institución, los juntistas se ven limitados y, en general, pueden ser informados, pero pocas veces son partícipes de la toma de decisiones de temas relevantes que afectan a la comuna.

Al observar la cotidianeidad de los juntistas, en el capítulo cuatro, se advirtió que la limitación en las tareas propias del rol se resolvía de distintas maneras. Una posibilidad consistía en ejecutar tareas “micro” y controlar que las distintas dependencias cumplieran con lo que se les había dicho a los/las vecinos/as. En este caso, el rol implica mantener un contacto

3 En el año 2015, la lista de comuneros que llevó como jefe de Gobierno de la ciudad a Horacio Rodríguez Larreta estuvo conformada por comuneros que respondían al partido Propuesta Republicana, pero también por candidatos de otras fuerzas como el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical y ECO (Energía Ciudadana Organizada).

permanente con los empleados de las oficinas públicas, seguir los reclamos y, si es necesario, facilitar el proceso cuando el mecanismo establecido no ha resuelto la demanda o no lo ha hecho de la forma esperada por quienes recurren al representante comunal. Otra posibilidad, llevada a cabo por prácticamente todos los/las comuneros/as, es la escucha, estar disponibles, “poner la cara”. Esta práctica hace de los/las comuneros/as una personificación del Estado que comprende, aunque no siempre puede resolver el pedido. Se trata de una capacidad que es valorada en el marco de las democracias contemporáneas dado que contrarresta la impersonalidad burocrática.

Otros juntistas, además, ponen en juego en su rol sus saberes militantes. En este sentido, dialogan permanentemente con una lógica político-partidaria en términos de la *performance* y los saberes incorporados a lo largo de su trayectoria. Para muchos juntistas ejercer el cargo como militantes no es solo una forma típica de comprender el cargo, como es habitual en muchos políticos, sino que es una forma de dotar de sentido al cargo que les ha permitido sortear ciertas limitaciones y generar prácticas originales plausibles de forjar capital político. Bajo la legitimación de la militancia, se abre un manajo de prácticas y repertorios posibles para hacer(se) comunero/a. Si bien se observa con más énfasis en el caso de comuneros del Frente para la Victoria, también lo encontramos en otras fuerzas, como Proyecto Sur.

Por último, en este capítulo, mostramos cómo los representantes comunales argumentan que ciertos capitales específicos desarrollados en su trayectoria político-profesional son los que les permiten desde conseguir materiales para desarrollar actividades de difusión cultural hasta ofrecer recursos para el acceso a servicios de agua potable, involucrarse en causas judiciales que afectan a los vecinos, frenar obras y proteger terrenos de uso público, como así también disputar el acceso a recursos de la propia institución comunal, como, por ejemplo, decisiones sobre la “caja chica”. La mayoría de estos recursos se obtienen a partir del capital social desarrollado en el partido y en diferentes carteras del gobierno nacional y municipal.

En conclusión, en esta tesis mostramos cómo los resquicios, las grietas y los puntos ciegos que encontramos en el proceso de institucionalización del cargo, aunque con claras limitaciones, pueden ser capitalizados en diversos grados por los agentes en función de sus intereses y recursos adquiridos a lo largo de su trayectoria política y profesional. Nos propusimos exponer que lo que se muestra como limitación, traba u obstáculo para el desempeño del cargo permite toda una serie de prácticas no reguladas, pero que hacen al ejercicio del rol en cuestión.

A modo de cierre, solo nos resta mencionar en qué medida esta investigación ha allanado el camino para nuevos interrogantes en curso. Si tenemos en cuenta que el trabajo de campo para esta tesis fue realizado en una Comuna de la zona centro de la ciudad, surge una pregunta con relación al ejercicio del cargo en otras comunas con características socio-territoriales distintas a la analizada. La ciudad de Buenos Aires se caracteriza por ser una ciudad dividida en cordones con diferencias socioeconómicas agudas, condición que puede intervenir en la forma y competencias que adquiere el cargo. En segundo lugar, es pertinente interrogarse por el impacto producto del cambio de signo político en dos presidencias de Junta Comunal. A partir del año 2019, dos comunas cuentan con presidencias en manos del Frente de Todos. Es estimulante pensar qué consecuencias tendrá la ocupación de esta relevante posición en la distribución de poder político en el territorio y sobre la toma de decisiones en el interior de la Comuna.