

El camino hacia la participación ciudadana: los Consejos Locales de Hábitat en el Gran Buenos Aires, Argentina¹

The path to citizen participation: Local Habitat Councils in Greater Buenos Aires, Argentina

Paula Cecilia Rosa

Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina

Correo electrónico: paula_rosa00@yahoo.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7529-5232>

María de la Paz Toscani

Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina

Correo electrónico: mariadelapaztoscani@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8136-4700>

Joseph Palumbo

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina

Correo electrónico: j.palumbo@conicet.gov.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3309-4165>

Recibido: 19-noviembre-2023. Aceptado: 5-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

1 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación PICT “Políticas públicas de diseño participativo: relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del conurbano bonaerense” de la Universidad Nacional de General Sarmiento, dirigido por la Dra. Adriana Rofman, durante el período 2020-2023.

Resumen

La Ley de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en 2012, propuso nuevos horizontes institucionales y democráticos para formalizar la participación ciudadana en la provincia de Buenos Aires (Argentina). Este artículo analiza los cambios y dificultades que trajo la implementación de los Consejos Locales de Hábitat (CLH) —espacios de participación determinados por dicha ley— en dos municipios del Gran Buenos Aires: Florencio Varela y Tigre. A partir de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y actores clave, se sostiene que la incorporación de mecanismos de participación, consulta y asesoramiento, como los CLH en las políticas de vivienda y hábitat, son una oportunidad para las organizaciones y líderes barriales en la toma de decisiones que, no obstante, no se han consolidado. Los consejos de ambos municipios poseen trayectorias distintas que dependen del nivel de organización y participación de los actores locales, sus modalidades de trabajo, la sostenibilidad y las particularidades locales de cada territorio.

Palabras clave: espacios multiactorales, gestión democrática, Ley de Acceso Justo al Hábitat, mecanismos participativos, políticas habitacionales, políticas públicas.

Abstract

The Law for Just Access to Habitat in the Province of Buenos Aires (Argentina), passed in 2012, opened new democratic and institutional horizons for formalizing citizen participation due to the creation of new spaces and mechanisms. This article analyses the changes and challenges brought about by the implementation of Local Habitat Councils (LHC) promoted by this legislation in two municipalities of Greater Buenos Aires (Florencio Varela and Tigre). Semi-structured interviews with public officials and social actors suggest that participatory mechanisms in housing policy represent an opportunity to include neighbourhood organizations and leaders in decision-making. However, this is not yet fully consolidated; LHCs in these municipalities have followed divergent trajectories due to different levels of participation and organization on the part of local actors, working dynamics, sustainability, and local characteristics in each territory.

Keywords: multi-actor spaces, democratic governance, Law for Just Access to Habitat, participatory mechanisms, housing policy, public politics.

1. Introducción

El Gran Buenos Aires (GBA)² es una región de marcados contrastes socio-espaciales dentro de Argentina. Es ahí que las desigualdades en términos sociales y habitacionales quedan más evidenciadas. Esto no solo ocurre por ser el área metropolitana más poblada del país —concentra a cerca de 15 millones de personas (37 % de la población nacional)— sino también, por yuxtaponer

2 Para este estudio se utilizó la delimitación provista por el Instituto Nacional de Estadística y Censos que ubica a Gran Buenos Aires como una región conformada por veinticuatro municipios que forman parte de la provincia de Buenos Aires y que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

expresiones de extrema riqueza con grandes bolsones de pobreza y precariedad habitacional. Pese al carácter endémico de los problemas habitacionales que aquejan al GBA, existe una larga trayectoria de intervenciones estatales en materia de vivienda que han intentado paliar esta situación que con el transcurrir del tiempo fueron consolidándose como un repertorio de herramientas y acciones con cierto grado de reconocimiento social e institucional. No obstante, en este proceso, las modalidades de intervención ensayadas abordaron de manera fragmentaria y parcial los desafíos en materia habitacional. Esto se debe, en términos generales, a la falta de recursos y ausencia de estrategias integrales para su abordaje (Barreto y Lentini, 2015).

La sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires (en adelante Ley 14.449) de 2012³ fue concebida por diversos actores como un avance clave en pos de poner en funcionamiento el abordaje integral del problema del hábitat en el territorio provincial.⁴ Se trata de una ley ideada al calor del creciente clamor social por el reconocimiento oficial de diversas formas de participación ciudadana en las políticas de hábitat y, hasta se puede considerar, que su existencia se debe en gran parte a la consolidación de varios años de organización popular y comunitaria en torno a la cuestión de la vivienda y el acceso a la ciudad (Palumbo *et al.*, 2022). No obstante, luego de más de diez años de su sanción, a 2022, esta legislación ha recibido escasa atención como objeto de estudio dentro del campo académico y poco se ha hablado sobre sus impactos en términos de implementación. El abordaje integral que pretende encarnar, la amplitud y complejidad de su contenido y la adopción de un enfoque novedoso en cuanto al concepto del derecho a la vivienda y a la ciudad —por ejemplo, al contemplar la centralidad de la participación ciudadana— hace que la Ley 14.449 sea una política estatal que merece ser interrogada y monitoreada de manera constante.

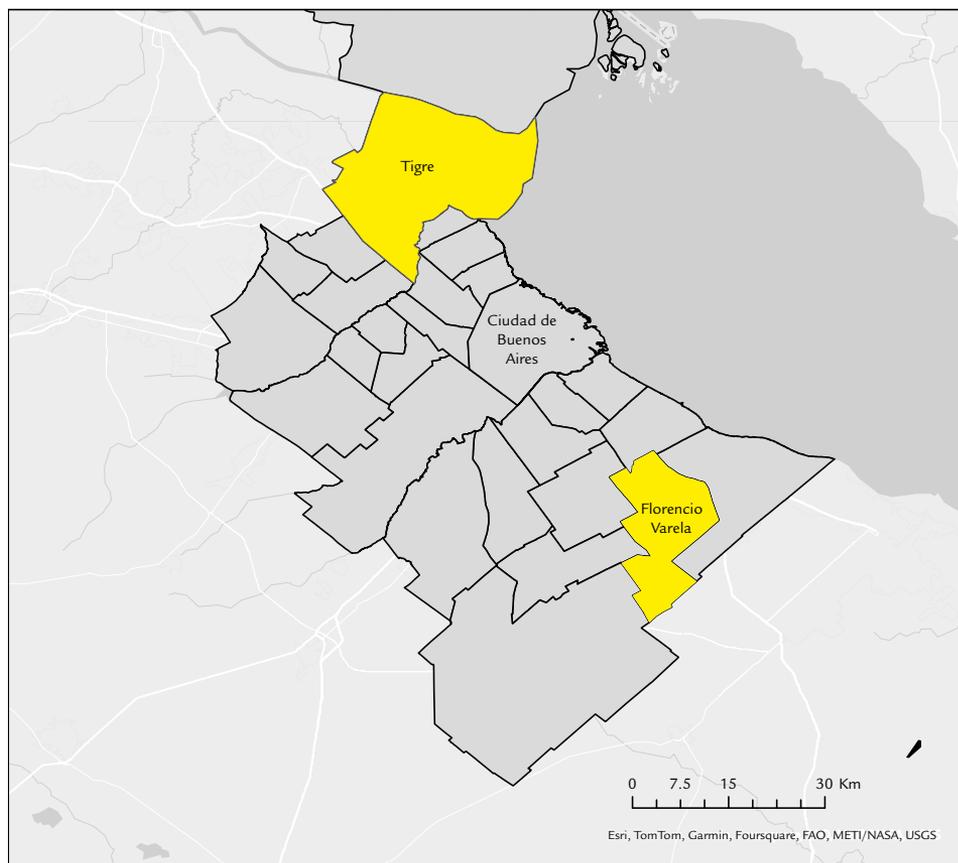
En el presente artículo se ahonda en los componentes participativos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, es decir, aquellos mecanismos delineados para poner en práctica la gestión democrática de las ciudades y del hábitat de manera más integral. Así, interesa posar la mirada en uno de los espacios participativos que impulsa la ley, los Consejos Locales de Hábitat (CLH), que son entendidos como los ámbitos más próximos a los actores y espacios relevantes para deliberación de asuntos territoriales desde lo local. Dicho esto, este trabajo tiene por objetivo examinar la implementación y funcionamiento de los CLH en dos municipios del Gran Buenos Aires como son Florencio Varela y Tigre (ver mapa 1), dando cuenta que la instalación de estos resulta diferenciada entre municipios. En tal sentido, también se analizan los CLH a partir de las diferentes dimensiones que se encuentran vinculadas entre sí: conformación, modalidad de trabajo, tipo de acciones que realizan y actores participantes.

3 Sancionada el 29 de noviembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013.

4 El sistema político institucional del país se encuentra conformado por un entramado interjurisdiccional complejo. Supone un sistema federal con estados subnacionales: veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas jurisdicciones poseen autonomía política, institucional y económica y definen su propio régimen municipal (Foglia y Rofman, 2020).

Mapa 1

Ubicación de los municipios de Florencio Varela y Tigre en el Gran Buenos Aires



Fuente: elaboración propia (2023).

Ambos municipios fueron escogidos intencionalmente por los autores de este artículo porque reúnen ciertos elementos socio económicos y políticos que permiten entenderlos como ejemplos contrapuestos. Para iniciar, Florencio Varela se caracteriza por estar ubicado en la zona sur del GBA, con índices socioeconómicos medios-bajos, mientras que Tigre, en la zona norte, con índices medios-altos. No obstante, en ambos existe continuidad del partido político a cargo de la gestión de gobierno –Tigre conducido por el Frente Renovador y Florencio Varela a cargo del Frente de Todos– lo cual garantiza la continuidad del consejo local como política estatal. Por último, ambas experiencias poseen distintos procesos de conformación de los mecanismos de participación institucionalizada: en Florencio Varela se institucionalizan las experiencias y reclamos de conformación por las organizaciones sociales, es decir, de abajo hacia arriba, mientras que en Tigre, de arriba hacia abajo, a partir del impulso que adquiere el CLH como una propuesta del gobierno local para su conformación.

Ante la escasez de información bibliográfica en el tema de investigación, se implementó un enfoque metodológico cualitativo con tres tipos de fuentes: 1) entrevistas semiestructuradas a actores clave; 2) disposiciones legales como la Ley 14.449 y la ordenanza 3705 que apoya la implementación de la ley; 3) las minutas de las reuniones de los CLH en las que se registran los puntos debatidos, las decisiones adoptadas y los comunicados públicos. En relación con el primer punto, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas en formato virtual entre junio de 2021 y julio de 2022 que fueron distribuidas entre funcionarios locales a cargo de los CLH (o agentes públicos vinculados) e integrantes de organizaciones sociales y referentes barriales en los dos municipios seleccionados. A las personas se les informó de la adscripción institucional de este proyecto, los objetivos y el tratamiento académico que se le daría a la información y los datos proporcionados. Pese a que aceptaron su participación de manera verbal, no se dejó por escrito consentimiento alguno, por ende, los hallazgos serán plasmados y comunicados de manera indirecta, sin aludir a sus nombres para asegurar su privacidad.

Los contenidos de este trabajo se estructuran de la siguiente manera: en primer lugar, se reflexiona sobre conceptos como la participación ciudadana institucionalizada, la gobernanza en red y su relación con las nociones de vivienda, hábitat y territorio. Posteriormente, se detallan los aspectos más relevantes de la Ley 14.449, sobre todo, el mecanismo particular que aquí se considera que son los CLH. Tercero, se presenta los hallazgos en los municipios de Tigre y Florencio Varela, haciendo hincapié en las particularidades de la implementación de los CLH en cada contexto. En cuarto lugar, se contrastan ambas experiencias y se interpretan las divergencias en su implementación a partir de varias hipótesis. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Coordenadas conceptuales para pensar la participación ciudadana institucionalizada

La participación ciudadana institucionalizada es una forma de participación en la que el Estado se propone organizar las formas de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas para la gestión de asuntos colectivos y construir respuestas sociales a la creciente complejidad de los problemas públicos (Welp y Schneider, 2011). Dicha participación es institucionalizada mediante normativas concretas (más o menos estables) y, en tal sentido, se distingue de otras formas de intervención ciudadana con capacidad de incidencia en la política pública, como son la acción colectiva y protesta social que se moviliza por canales no institucionales (Annunziata, 2013; Pagani, 2019). Esta intervención ciudadana institucionalizada es posible evidenciarla en los diferentes momentos de la política pública que, desde una mirada amplia de gestión de esta, comprende el diagnóstico e incorporación del problema en la agenda, formulación, implementación o ejecución (Chiara y Di Virgilio, 2017) y evaluación (Fontcuberta y Ganuza, 2011).

La inclusión de la cuestión participativa dentro de las políticas públicas se interrelaciona con los procesos de descentralización administrativa que surgieron

en Argentina a partir de la década de 1990 (Foglia y Rofman, 2020). El ámbito local vendría a ser el lugar de desarrollo de las formas de participación ciudadana en sintonía con la idea extendida de *a menor escala, mejor participación* (Annunziata, 2015). Este ascenso del discurso localista deja en el nivel municipal las expectativas de reformas institucionales que democratizan el gobierno (Navarro, 1997) como espacio político en lugar de gestor de políticas decididas en otros niveles (Brugué y Gomà, 1998). En su promoción son evidentes dos discursos que resultan contrapuestos: el de las instituciones internacionales de crédito, como el Banco Mundial (descentralización como parte de las estrategias de reducción del déficit fiscal de los Estados nacionales de la región y el de los partidos), y el de los movimientos sociales de izquierda, que consideraban a los ámbitos locales como aquellos más propicios para el desarrollo de un proyecto político con eje en el empoderamiento de la ciudadanía (Welp y Schneider, 2011).

Al momento de pensar en los efectos concretos en términos de la potencialidad real que posee la participación institucionalizada de la ciudadanía, se advierten dos procesos en tensión: por un lado, la ampliación de la noción de la ciudadanía que surge del paso de derechos pasivos al compromiso activo de la misma. Por ende, “[...] no se trata de un status sino de un proceso [...] no está dada, sino que debe ser conquistada” (Annunziata, 2015, p. 46). Por otro lado, en las mismas prácticas participativas, el empobrecimiento de la cuestión de la ciudadanía, dado que se les vincula con la gestión del entorno inmediato y vacío de contenido de la política. En tal sentido, “[...] la actividad o el compromiso del ciudadano parecen reducirse a la búsqueda de soluciones para problemas concretos que los afectan a diario, y que se confunde fácilmente con el reclamo” (Annunziata, 2015, p. 47).

En consonancia con la institucionalización de la participación, surge la gobernanza en red como un modelo de gestión más abierto basado en estrategias de articulación en red que incluyen al Estado y a los actores de la sociedad civil en las intervenciones sobre problemas públicos (Mayntz, 2006). En dicho modelo, el Estado se presenta como el componente central dentro de un entramado más amplio que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats, 2019). Al mismo tiempo, la capacidad de gestión estatal se fortalece debido a su inscripción en redes de articulación con otros niveles estatales y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y vida económica (Blanco, Carmona y Subirats, 2018; Foglia y Rofman, 2020). Esto implica un cambio hacia una estructura de gobernanza multicéntrica que “[...] conlleva la creación de espacios públicos de negociación, más allá de un mero juego de intereses, que permite que los actores negocien una interpretación de la realidad y la conducta apropiada para la resolución de problemas colectivos” (Blanco, Fleury y Subirats, 2012, p. 9), que se traduce en la confluencia de múltiples actores para la gestión de las políticas públicas.

Si bien, el rol de la participación social en el marco de las nuevas redes de gobernanza surge como algo superador en la gestión y tratamiento de las políticas públicas, genera también controversias en su implementación al dar cuenta

de distintas concepciones de la democracia y de la participación, así como la existencia de instrumentos y de modelos de formulación e implementación de políticas diferentes (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). De manera específica, en relación con las políticas urbanas, la propuesta de participación oculta conflictos de intereses entre los distintos actores en el territorio, los empresarios inmobiliarios, los vecinos, entre otros. En tal sentido, “[...] la asimetría de recursos entre grupos de participantes con intereses divergentes demuestra que la democracia participativa no puede ser tratada al margen de las estructuras de poder y de un marco de lucha política e ideológica donde se definen los proyectos y estrategias de cambio” (*Ibid.*, p. 21).

En Argentina el despliegue de estrategias de gestión en red se produjo a comienzos del siglo *xxi*, impulsado en buena medida por el impacto político de la crisis económica, social y política de 2001 que dio lugar a la emergencia de nuevos y potentes actores de la sociedad civil que demandaban mayor injerencia en las políticas públicas. En los años siguientes, las iniciativas de participación se consolidaron e institucionalizaron, dando por resultado un panorama de mecanismos participativos locales bastante amplio y diverso. Esto fue evidente en cuestiones vinculadas al territorio en problemas ligados a la vivienda y hábitat, entre otras (Rofman, 2014).

El país ha sido testigo reciente de diversas manifestaciones de participación ciudadana en torno a la cuestión del hábitat con distintos grados de formalización y efectividad (Carmona, 2008). Scheinsohn y Cabrera (2009), por ejemplo, destacaron que los movimientos sociales desarrollan capacidades diversas para canalizar demandas ante los distintos niveles del Estado. Así, diversos mecanismos y formatos han sido empleados para formalizar la participación en la gestión de problemáticas habitacionales en Argentina reciente, siendo un caso emblemático las “mesas de gestión”, en particular, en los procesos de reurbanización de barrios populares informales (Musante, 2023). También se ha analizado cómo organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la cuestión del hábitat tuvieron incidencia en la formulación de la Ley 14.449 coordinando y canalizando sus demandas, lo que dio lugar a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana dentro de la norma (Bareiro, 2019; Palumbo *et al.*, 2022).

3. Notas sobre la Ley 14.449 y los CLH

La institucionalización de los CLH en la provincia de Buenos Aires se enmarca en la Ley 14.449 conocida como la Ley de Acceso Justo al Hábitat, sancionada el 29 de noviembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013. La ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable en la provincia, mediante una serie de principios rectores,⁵ directrices generales e instrumentos de actuación para tal fin (Bustos, 2016). En el texto de la ley se definen los instrumentos de actuación y herramientas de gestión destinados a buscar el fin del objeto, apuntando a resolver el déficit urbano habitacional,

⁵ La norma fija cuatro principios rectores, a saber: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

en especial, de las familias de bajos recursos y contrarrestando los efectos negativos del aumento del valor del suelo y la concentración de la renta urbana. Dichos instrumentos y herramientas se orientan a fortalecer la capacidad del estado provincial, de los estados municipales y organizaciones sociales que intervienen de forma activa en la promoción de políticas de hábitat, la integración social y reducción de factores que generan la exclusión socio-urbana (Asociación Civil Madre Tierra, 2016).

En concreto, se destacan instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y redistribución de la renta tendientes a la mejora del hábitat y reducción de las prácticas especulativas en el ámbito provincial. La ley impulsa, por ejemplo, el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas (mediante la creación de un fondo fiduciario provincial), la generación de lotes con servicios, integración socio-urbana de los asentamientos y villas, la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción estatal, establecimiento de zonas de promoción de hábitat social, el impuesto progresivo a terrenos baldíos y otras acciones que favorezcan la igualdad en términos de acceso al suelo y la vivienda, en especial, para los sectores de menores ingresos.

Por otra parte, y dado que la misma ley destaca la necesidad de promover una activa participación comunitaria en pos de la resolución de los problemas mencionados, se delinean los distintos mecanismos para hacerlo efectivo. Así, desde la participación se logra construir políticas legítimas con base a debates democráticos. Desde esta perspectiva, la ley sienta las bases para la promoción de la gestión democrática con la creación de ámbitos de participación específicos (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2017). Así, en sus secciones VII y VIII, el texto de la ley detalla los principales instrumentos que pueden utilizarse para conseguir tal fin.

Desde la ley, se promueve la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat que tiene por finalidad actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento. Es presidido por el subsecretario de Hábitat, autoridad de aplicación en representación del Poder Ejecutivo (Jaime, s/f). Se integra además por organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, representantes de los municipios, de universidades públicas, sindicatos e integrantes del Poder Legislativo. Funciona mediante reuniones periódicas y el trabajo en comisiones temáticas.⁶ Como menciona Jaime (s/f, p. 3): “[...] es una entidad particularmente relevante en términos de crecimiento de la participación tanto de los representantes del Gobierno, de instituciones, organizaciones y movimientos sociales, fortaleciendo la capacidad de estos últimos de incidir en la creación e implementación y evaluación de las políticas urbanas y habitacionales”.

Por otra parte, la Ley 14.449 también impulsa la creación de los CLH. Estos emergen como espacios y miradas multiactorales creados para favorecer la

6 No obstante, se han registrado vaivenes en la cantidad y diversidad de actores participantes, así como una dispar representatividad territorial (Canestraro, Comesaña y González, 2022).

participación democrática en el diseño de las políticas locales en los municipios de la provincia. Es decir, es un espacio que congrega a ciudadanos, dirigentes barriales, organizaciones sociales y demás, que pertenecen a un distrito o localidad, que participan de manera conjunta con las instituciones y el municipio para canalizar propuestas que son enviadas al Consejo Deliberante. “No importa cómo se llama: en algunos lugares es Consejo, en otros Foro o Asamblea permanente. Lo que importa es que participen todas las organizaciones e instituciones que trabajan por resolver problemas de hábitat y tienen propuestas para hacerlo, junto con el municipio de su zona” (Asociación Civil Madre Tierra, 2016, p. 120).

La ley promueve la creación de estos ámbitos de discusión y negociación para impulsar la democratización de las decisiones y presentación de propuestas para la mejora de la situación del hábitat local. Los CLH pueden, por ejemplo, realizar asesoramiento y propuestas al Consejo Deliberante y al Poder Ejecutivo en sus distritos, aunque no poseen injerencia en la toma de decisiones públicas. En términos generales, los CLH suelen realizar convocatorias periódicas y están integrados por “[...] organizaciones de base, profesionales, organismos del Estado, especialistas, etc. Todos los actores posibles para tener la mayor cantidad de miradas y saberes sobre el tema (recordando que todas las miradas y saberes valen lo mismo y todas son necesarias)” (*Ibid.*, p. 121).

Cada municipio del GBA empezó a gestionar las acciones emanadas de dicha ley de manera particular. Estas diferencias pueden entenderse, entre otras razones, porque para los municipios resulta un desafío implementar una política local de gestión del suelo que “[...] supone el desarrollo de un proceso técnico-político sostenido y que requiere construir acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores e intereses involucrados en este proceso” (Szajnberg *et al.*, 2018, p. 83), que no siempre se tiene la capacidad para ejecutar. Al mismo tiempo, no disponen de recursos económicos suficientes para realizar intervenciones sustanciales.

En la actualidad existen alrededor de 27 en funcionamiento de los 135 municipios que componen a la provincia; otros están en proceso de conformación y formalización mediante ordenanza municipal, en la mayoría de los casos no se encontraron acciones concretas para su conformación (Foglia, Rofman y Rosa, 2023). Asimismo, existen diferencias en los procesos de conformación: en algunos casos el gobierno municipal impulsa su creación, mientras que, en otros, su origen está vinculado al entramado organizativo local que demanda y promueve su conformación. Así, se cuenta con CLH conformados desde la lucha por la tierra, como el Movimiento de Barrios de Moreno o el Consejo de Villas, y otros creados por ordenanza municipal, como el Consejo de Tierras de Florencio Varela (Asociación Civil Madre Tierra, 2016). Otros aspectos que dan cuenta de la diversidad de situaciones son las diferencias en la modalidad de trabajo, el tipo de acciones que realizan sus integrantes, los actores participantes, el tipo de convocatoria y el sostenimiento del CLH en el tiempo.

4. Implementación heterogénea: los casos de Florencio Varela y Tigre

4.1. El precursor: Florencio Varela y su Consejo de Tierras

El municipio de Florencio Varela, ubicado en la zona sur del GBA sobre el borde periurbano, es uno de los distritos con mayor concentración de la pobreza y precariedad habitacional de todo el aglomerado (Alegre, 2016; Vergara, 2018). El municipio posee un Consejo de Tierras (la manera como se denomina su consejo (local) que es anterior a la sanción de la Ley 14.449: fue creado en noviembre de 2012 a raíz de los distintos procesos organizativos que se dieron por las tomas de tierras para garantizar el acceso a la vivienda de sectores en extrema vulnerabilidad socio habitacional. Además, este municipio fue el primero en adherirse a la ley. Este hecho y sus acciones previas lo posicionan como un municipio en el que las cuestiones vinculadas al hábitat poseen una trayectoria de larga data, vinculadas a conflictos puntuales en los cuales las instancias de negociación entre organizaciones y municipio han derivado en la conformación de espacios participativos para su resolución (Foglia, Rofman y Rosa, 2023).

En el CLH de Florencio Varela participan a nivel municipal la Dirección de Tierras y la Dirección de Obras Públicas, una universidad, organizaciones religiosas y representantes del Concejo Deliberante. También forman parte organizaciones sociales que a menudo intervienen en cuestiones puntuales como las tomas u ocupaciones de tierras. Hay organizaciones gremiales –una que representa a trabajadores de la economía popular y otra que aglutina a trabajadores formales– que han estado presentes desde la conformación del Consejo de Tierras. Todas estas entidades tienen en común una amplia trayectoria y representación territorial.

En cuanto a la modalidad de trabajo, el Consejo de Tierras lleva adelante reuniones periódicas, preferiblemente mensuales, en las que por lo regular se discuten temas vinculados con la tierra (características y accesos a equipamientos comunitarios, educacionales, transporte, entre otros). De este modo, el Consejo de Tierras ejerce acompañamiento en los barrios de Florencio Varela con propuestas puntuales de mejoras (de viviendas, infraestructura, equipamientos comunitarios). Durante el aislamiento social obligatorio por la covid-19, el Consejo disminuyó la cantidad de convocatorias a reuniones y hubo, en consecuencia, una reducción de la agenda o resolución de situaciones problemáticas. Sin embargo, desde el municipio –en conjunto con otros actores– se impulsó la vuelta a su formato habitual de trabajo.

El Consejo de Tierras tiene la potestad de plantear propuestas y proyectos a las personas representantes del Poder Ejecutivo local o directamente a la Intendencia –instancia del gobierno local–, quienes lo elevan al Concejo Deliberante. En este sentido, las organizaciones participantes realizan propuestas que canalizan las demandas de los vecinos y organizaciones sociales del municipio vinculadas a la problemática del hábitat y la vivienda local. Así, el CLH de Florencio Varela ha logrado impulsar acciones a una escala considerable, incluyendo un proyecto para la construcción de viviendas con financiamiento del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), la intervención frente a intentos de tomas de tierra (y el acompañamiento para dar respuesta a esas necesidades mediante otras propuestas), la gestión y articulación con el municipio para urbanizar áreas rurales y el relevamiento de las familias de un barrio particular. Asimismo, este municipio se ha relacionado de forma activa con el Consejo Provincial.

Desde su adhesión a la Ley 14.449, el Consejo de Tierras modificó su accionar al incluir nuevas herramientas y procedimientos para abordar las cuestiones que han sido trabajadas a lo largo de años. Una de las personas entrevistadas para esta investigación señaló que la relación entre los agentes municipales y propietarios locales se volvió céntrica a partir de la obtención de varios terrenos para desarrollar proyectos de vivienda social. Vale destacar que en Florencio Varela no existen grandes desarrollos inmobiliarios, por el contrario, la presencia de actividad frutihortícola de la agricultura familiar es un rasgo distintivo de dicha localidad.

Pese a su fuerte y sostenida actividad, el Consejo de Tierras enfrenta diversos obstáculos debido a las particularidades administrativas del distrito. Por ejemplo, una persona entrevistada mencionó que las restricciones al presupuesto municipal de Florencio Varela acota el margen de acción que tiene la Administración pública para brindar respuesta a los problemas que el CLH busca resolver en un contexto de crecimiento exponencial de sus habitantes. Sobre esta situación, vale recordar que en Argentina los regímenes municipales poseen poca autonomía presupuestaria, al tiempo que son dependientes de otros niveles de gobierno para la gestión.⁷

4.2. La adición reciente: Tigre y el impulso político

Por su parte, el municipio de Tigre es un distrito que integra el próspero corredor norte del GBA, con grandes extensiones de tierras ocupadas por urbanizaciones cerradas destinadas a sectores medios-altos y altos ingresos, pero con fuertes contrastes sociourbanos en su interior (Cura, 2013; Ríos, 2006). En Tigre se creó el Consejo Municipal de Tierra, Vivienda y Hábitat mediante la Ordenanza 3705 de 2019, la cual acompaña la implementación de la Ley 14.449. El impulso decisivo se produjo en 2018 cuando asumió un nuevo subsecretario de Hábitat en el municipio que apoyaba la creación de un CLH. De tal modo que, en este municipio el CLH surgió a partir de la iniciativa estatal que encuentra su “hito fundante” en una decisión política (Foglia, Rofman y Rosa, 2023). En un inicio, para crearlo, desde el municipio se convocaron a reuniones con referentes de los barrios y organizaciones para dar los pasos preliminares.

7 De manera específica, “los alcances de la autonomía municipal son reglados por los gobiernos provinciales, es decir que existen tantos regímenes municipales como provincias [...] en territorio bonaerense, los municipios no están habilitados a cobrar impuestos [...] Por tal restricción, las comunas bonaerenses solamente pueden incrementar sus ingresos propios por medio de tasas y contribuciones” (Accotto, Grinberg y Martínez, 2010, p. 74).

En el CLH de Tigre se han ido sumando otros actores sociales en la medida que han ido reconociendo la existencia e importancia de este mecanismo. En un inicio, predominaba la participación de organizaciones de base provenientes de barrios puntuales —algunas informales, otras con carácter de asociación civil— las cuales participaban por una demanda concreta (loteos, reclamos por servicios públicos, firmas) y luego dejaban de asistir al consejo. En cambio, las organizaciones sociales con mayor trayectoria en temas de hábitat, muchas de ellas impulsoras de la creación de la Ley 14.449, tienen mayor participación y permanencia. Se destacan, por ejemplo, la Asociación Civil Madre Tierra, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Fotivba), Vivienda Digna, Mujeres 2000, Techo, y el Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (Sedeca).

En cuanto a otros actores, en el caso de los concejales, su participación es esporádica y a menudo se posicionan desde su rol y sus visiones respecto a la temática de vivienda y hábitat. En líneas generales, con el paso del tiempo y la pandemia se fue reduciendo el interés inicial de los participantes. Una de las personas entrevistadas relató cómo el CLH fue perdiendo su continuidad y relevancia. En este sentido, existe una brecha entre el impulso estatal inicial para sostener el espacio y la intencionalidad de la sociedad civil para sostenerlo.

Con respecto a su modalidad de trabajo y agenda, el espacio generado por el CLH de Tigre se centra, sobre todo, en brindar respuesta a demandas puntuales, en especial, las dirigidas a la regularización dominial. En ese sentido, se aseveró que el CLH funciona en los hechos como un espacio para visibilizar o acelerar procesos de regularización o bien para “destrabar” cuestiones burocráticas (firma de convenios, boletos de compra-venta, demandas de apertura de talleres o la instalación de luz en un barrio en particular, entre otras). Por ello, pareciera funcionar no tanto como un espacio deliberativo o de construcción de propuestas de mejoras o políticas, sino como una “ventanilla alternativa” de acceso a cuestiones municipales que se canalizan con más facilidad en este espacio (Foglia, Rofman y Rosa, 2023). Si bien estas palabras describen el funcionamiento actual, las autoridades municipales expresaron la intención de dotar al CLH de otras acciones, dado que, al estar circunscrito a temáticas puntuales, no se logra ampliar los temas, como, por ejemplo, el acceso a la tierra o la elaboración de planes de vivienda.

5. Conclusiones

Luego de analizar las capacidades y dificultades de los CLH en Florencio Varela y Tigre en el GBA surgen algunas ideas que merecen ser consideradas para explicar la implementación heterogénea de este mecanismo y, por extensión, la institucionalización de la participación ciudadana en materia de hábitat. Uno de los elementos que explican esta heterogeneidad guarda respuesta en el peso que los distintos actores sociales le otorgan a su territorio. Estos actores moldean e inciden en el acceso a la vivienda de los sectores a quienes representan, en particular, de

las personas más vulnerables. De modo que, la primera hipótesis que surge es que el nivel de desarrollo, formalización e incidencia de los CLH están vinculados con la trayectoria de organización y participación (no institucionalizada) en torno a la cuestión de hábitat de las organizaciones sociales presentes en los territorios. De alguna manera, esto contribuye a las “condiciones de posibilidad” en el surgimiento de los CLH, así como a la receptividad de la gestión municipal para institucionalizar o formalizar dichas trayectorias.

Es posible pensar que el acompañamiento de las organizaciones sociales es clave para el sostenimiento de este tipo de gestión. Esto implicaría que la institucionalización de la participación por medio de estos mecanismos, apoyándose en el marco legal provisto por la Ley 14.449, puede ser alcanzada más allá de la voluntad de dar reconocimiento formal o apoyo institucional por parte de algún gobierno de turno en el GBA. Esta “trayectoria en hábitat” de las organizaciones sociales —con más años de trabajo y con acciones que van más allá de la demanda o reclamo puntual— sienta las bases y se traduce en un recurso clave para espacios de participación que tienen mayor incidencia u obtienen mayores logros en términos de incidir en la gestión del hábitat.

Por último, se puede articular una segunda hipótesis respecto a otro factor céntrico para generar las “condiciones de posibilidad” para el génesis y sostenimiento de los CLH. Si bien, no fue un tema abordado con detenimiento a lo largo del artículo, una idea recurrente en varias de las entrevistas es que los CLH guardan relación con las características socioterritoriales de los distritos en los cuales se busca implementar o no, los espacios de participación ciudadana en torno a la vivienda y al hábitat. Es decir, las presiones por el acceso a la tierra y los intereses inmobiliarios son significativamente diferentes en cada municipio y, por tanto, la importancia que cada CLH adquiere. De este modo, los actores económicos resultan clave, dado que pueden influir o generar ciertos lineamientos en la política habitacional. Si bien, el postulado de redes de gobernanza se presenta como una herramienta superadora para la gestión y tratamiento de las políticas públicas, la dinámica de los distintos actores en juego genera controversias en su implementación, al complejizar y diversificar las distintas concepciones e intereses a los cuales la gestión tiene que dar respuesta.

En líneas generales, la participación institucionalizada de las organizaciones sociales y la ciudadanía vinculada al hábitat es un camino del que queda seguir desarrollando experiencias concretas en el GBA, para luego conocer sus alcances y limitaciones. La institucionalización no implica en sí misma la garantía de una plena de la participación y que dicha participación sea, a su vez, garantía de efectos políticos concretos, incluso, que logren ir más allá de los alcances individuales. Se presentan momentos de la participación institucionalizada, con mayores y menores tiempos de actividad, así como de permeabilidad en la esfera política de toma efectiva de decisiones. El acceso a la vivienda, la tierra y la ciudad es un fenómeno complejo en el que convergen distintos intereses en un contexto de escasa disponibilidad de tierra en el GBA y de avance de sectores económicos para

el desarrollo de emprendimientos con sectores medios y altos como principales destinatarios. Asimismo, los municipios no siempre poseen los recursos económicos necesarios para dar respuesta a las distintas demandas que surgen.

A diez años de la reglamentación de la Ley 14.449, la conformación de los CLH como instancias de participación ciudadana resulta marcadamente diferenciada según los municipios analizados: da cuenta de disparidades en términos de actores que los impulsan, las modalidades de trabajo, la sostenibilidad de estos ámbitos y la posibilidad de afianzamiento de los espacios a lo largo del tiempo a partir de las particularidades locales. Más allá de los elementos puntuales que trae consigo la ley como normativa innovadora por sus aportes en términos participativos, la participación institucionalizada para la gestión de la ciudad y el acceso al hábitat es aún un ejercicio incipiente en el GBA y, por lo tanto, su desarrollo está todavía en proceso.

6. Referencias bibliográficas

- Alegre, S. (2016). Configuraciones territoriales en el periurbano del partido de Florencio Varela. *Mundo Agrario*, 17(34), e009. <https://n9.cl/4oq9tz>
- Anunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: La idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, (30), 39-57. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.321>
- _____. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 247-280. <https://n9.cl/l616h>
- Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Asociación Civil Madre Tierra y Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires.
- Bareiro, F. (2019). Organizaciones sociales del hábitat y su influencia en la formación de las leyes y las políticas sociales. *De Prácticas y Discursos*, 8(12). <https://n9.cl/d2l45>
- Barreto, M., y Lentini, M. (eds.) (2015). *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Café de las Ciudades.
- Blanco, I., Fleury, S., y Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y Política Pública*, (21), 3-40. <https://n9.cl/jxb2e>
- Blanco, I., Carmona, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Brugué, Q., y Gomà, R. (1998). Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(3), 561-583. <https://doi.org/10.24201/edu.v13i3.1028>
- Bustos, W. (2016). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Observatorio del Conurbano Bonaerense. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>

- Canestraro, M. L., Comesaña, M., y González, S. (2022). El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat desde adentro: La construcción de su agenda institucional. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8(2), 23-38. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2022.66999>
- Carmona, R. (2008). Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática. En Córdova, M., (ed.), *Lo urbano en su complejidad: Una lectura desde América Latina*, (pp. 121-143). Flacso-Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Chiara, M., y Di Virgilio, M. (eds.) (2017). *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cura, F. M. (2013). Producción social del espacio, políticas y desigualdad social: un estudio antropológico en un barrio de sectores populares de la zona norte del Gran Buenos Aires. *Revista Escenarios*, (19), 1-14. <https://n9.cl/2zn56>
- Foglia, C., y Rofman, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (21), 113-145. <https://n9.cl/nqnde>
- Foglia, C., Rofman, A., y Rosa, P. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: La experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(40), 114-135. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.68673>
- Fontcuberta, P., y Ganuza, E. (2011). Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces. En Font, J., (ed.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, (pp. 61-90). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Jaime, E. (s/f). Los consejos de vivienda y hábitat: una herramienta de participación en las decisiones sobre la tierra, la vivienda y el hábitat. Observatorio del Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). <https://n9.cl/bhq9fp>
- López, A., Grinberg, I., y Martínez, C. (2010). Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas. *DAAPGE 1*(14), 73-111. <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n14/n14a03.pdf>
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 103-120. <https://n9.cl/yw0a6>
- Musante, F. (2023). Entre la organización colectiva y el Estado: reflexiones a partir de una urbanización popular en el periurbano de la ciudad de La Plata, Buenos Aires, Argentina. *Quid 16*, (19), 1-19. <https://n9.cl/qc7lj>
- Navarro, C. (1997). Oportunidades para la democratización en los municipios españoles. *Revista Internacional de Sociología*, (13), 65-81. <https://n9.cl/yw0a6>
- Pagani, M. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina: Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (12), 191-210. <https://n9.cl/d8ife>

- Palumbo, J., Toscani, M. P., Rosa, P., y Martínez Araujo, Z. (2022). Políticas de hábitat, ¿en transición? Una mirada sobre dos políticas permeadas por la dimensión participativa. *PENSUM*, 8(8), 39-54. <https://n9.cl/oy2uz>
- Ríos, D. (2006). Cambios en la producción del espacio urbano residencial en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Un estudio de caso en el municipio de Tigre. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 21(3), 701-729. <https://n9.cl/cnl5b4>
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Territorios*, (31), 37-56. <https://doi.org/10.12804/territ31.2014.02>
- Scheinsohn, M., y Cabrera, C. (2009). Social movements and the production of housing in Buenos Aires; when policies are effective. *Environment and Urbanization*, 21(1), 109-125. <https://doi.org/10.1177/0956247809103007>
- Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En Gómez-Álvarez, D., et al., (eds.), *Gobernanza Metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, (pp. 86-97). BID.
- Szajnberg, D., et al. (2018). *Proceso de adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat en Municipio San Isidro*. Presentado en el Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina. <https://n9.cl/7vwj7>
- Vergara, A. (2018). Segregación socioterritorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Análisis espacial intraurbano, características y evolución reciente, 2001-2010. *Notas de Población*, 45(106), 251-284. <https://n9.cl/1m0p3>
- Welp, Y., y Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (211), 47-70. <https://n9.cl/a4bcx>

Documentos normativos

- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2017). *Ley de acceso justo al hábitat: Guía para su aplicación*. CELS. <https://n9.cl/lj98s>
- Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (2012). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires. <https://n9.cl/60nkm>
- Secretaría de Gobierno (2019). Ordenanza 3705/19. <https://n9.cl/gv4sf>