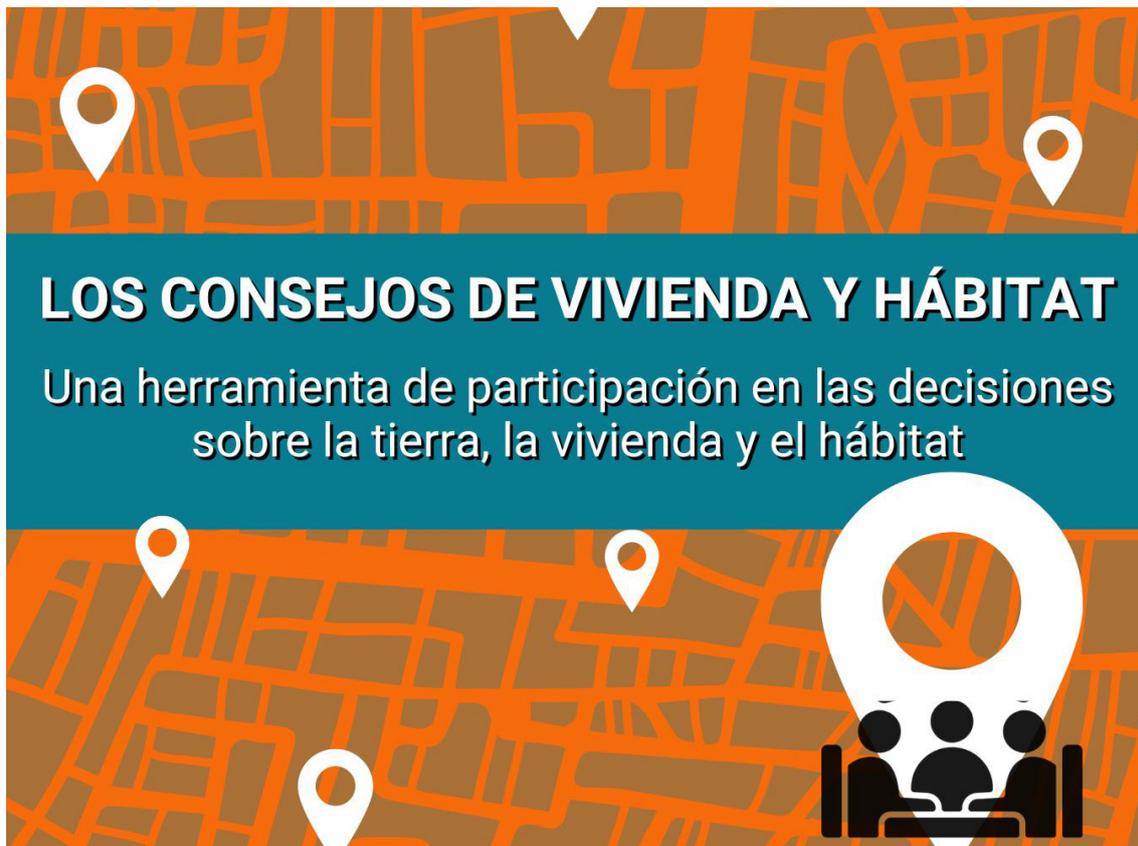


LOS CONSEJOS DE VIVIENDA Y HÁBITAT: UNA HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES SOBRE LA TIERRA, LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Por Eugenia Jaime¹



Introducción

La ley de Acceso Justo al Hábitat es un instrumento jurídico que guía la transformación del territorio de la provincia de Buenos Aires hacia el acceso digno y sustentable al hábitat. La misma propone un cambio de paradigma, respecto al modo de intervenir en el acceso a la vivienda y la ciudad. Se enmarca en la noción de hábitat en tanto concepto integrador de aspectos materiales y simbólicos que refieren a la reproducción de la vida de los sujetos, dignidad y capacidad para producir su vida en un proceso sustentable, de acuerdo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (PIDESC).²

¹ Arquitecta, Magister PUR; Doctoranda en Estudios Urbanos ICO-UNGS. Investigadora Docente del ICO-UNGS

² Tratado multilateral celebrado en Costa Rica en el año 1969, conocido como el "Pacto de San José de Costa Rica".

En relación a la manera en que la ley instrumenta dicho cambio, tenemos que enunciar la centralidad dada a la cuestión urbana, sobre todo a la problemática de acceso al suelo. Para ello, establece herramientas y procedimientos que permiten fortalecer la capacidad de redistribuir la riqueza y el poder a quienes tienen la autoridad pública para actuar regulando y/o gestionando o bien instrumentando propuestas transformadoras sobre el tema. Nos referimos al gobierno provincial, los gobiernos municipales, y los diferentes actores organizados a través de colegios profesionales, organizaciones territoriales e instituciones de formación universitaria.

Para permitir la participación e interactoralidad, la ley prevé en el Artículo 57° la "promoción de la participación", instando a los organismos provinciales y municipales a asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas, en las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativas. Otorga a los ciudadanos el "derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes", lo que permite exigir la participación popular y por ende de gestión democrática de la ciudad.

Panorama social del conurbano bonaerense: ¿Porque es necesario un análisis específico de esta región?

Marco del surgimiento de los Consejo Provincial y los Consejos Locales

Los primeros debates que recogen la necesidad de darle forma a una norma que reúna todas las experiencias de implementación y regulación del acceso justo al hábitat suceden al calor del debate ocurrido en torno a la representatividad política de los gobernantes y de incidencia en las políticas públicas de las organizaciones, instituciones y movimientos sociales.

La experiencia de numerosas organizaciones sociales, que venían trabajando desde décadas anteriores encuentran en la decisión del gobierno nacional un canal de diálogo para pensar e intervenir en la gestión de los temas vinculados al hábitat. La creación del programa federal de viviendas, estableció una base económica para dar respuestas significativas en materia de hábitat y vivienda.

A partir del 2004 se conforma el Foro de Tierra y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, donde movimiento de organizaciones sociales - junto a la Universidad, y activistas políticos- van dando forma al órgano democrático que conformará el Consejo Provincial del Hábitat.

Consejo Provincial

El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, creado/instituido como parte de la Ley 14.449, 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.

El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, es un órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la implementación de la ley. Está integrado como lo indica la ley, por representantes de la Autoridad de Aplicación, representantes de organizaciones no gubernamentales con incumbencias en temas vinculados en la Ley, representantes de Colegios Profesionales afines a la materia de esta Ley, representantes de los Municipios, representantes de las Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires y carreras vinculadas a las temáticas del Hábitat. Representantes del Poder Legislativo: 3 por la mayoría y 2 por las minorías de ambas Cámaras.

La ley fue sancionada en noviembre de 2012 y publicada en el boletín oficial en octubre de 2013, no obstante, fue a finales de 2015 que el Consejo Provincial comenzó a sesionar, luego de más de un año de trabajo de los diferentes estamentos, que trabajaron en la creación del reglamento interno que permite el comienzo del funcionamiento.

En la actualidad, el Consejo Provincial, de carácter consultivo, es presidido por el Subsecretario de Hábitat, Ruben Pascolini, autoridad de aplicación quien, en representación al poder ejecutivo, convoca mensualmente los representantes de los distintos estamentos, y preside la reunión en cumplimiento de la ley, siendo los encuentros presenciales en la Ciudad de la Plata, en el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires.

Los consejeros se ocupan esencialmente de asesorar, elaborar, y promover al ejecutivo, todas aquellas cuestiones vinculadas a la ley que son de su conocimiento. También se ocupan de realizar pedidos de informes sobre el modo en que se despliegan los distintos programas que la ley reglamenta, la distribución de los recursos del fondo fiduciario, el estado de la sistematización del registro de barrios populares, como así también de poner en agenda situaciones de desalojo violento u otras formas de violación al derecho a la vivienda y la ciudad. La organización por estamentos favorece que cada grupo de representación incorpore saberes y preocupaciones sobre temas específicos del sector al que representa.

En relación al funcionamiento del consejo, a partir de marzo de 2020, durante la pandemia COVID 19, las reuniones del Consejo Provincial se suspendieron por un tiempo para luego pasar a la virtualidad. Al reanudarse las actividades presenciales se instaló la modalidad híbrida como forma de funcionamiento.

Los consejeros se organizan en comisiones, Comisión de Capacitación, Comisión de Normativa, Comisión de Articulación y seguimiento de Políticas y Comisión Regulación Dominial y Acceso al Suelo. Durante la pandemia se agregó la Comisión de Género y Hábitat.

A pesar de las complejidades para el encuentro durante periodo signado por la ASPO, en las comisiones se buscó atender las problemáticas emergentes. En la Comisión de Capacitaciones, se trabajó la multiactorialidad, las multiterritorialidades, la conectividad; con la inclusión de la Comisión de Género y Hábitat se incorporaron debates vinculados a las tareas de cuidados y se consideró la necesidad de transversalizar en las otras comisiones las cuestiones que allí surgieron. En la Comisión de Normativa se trabajó sobre un texto aportado por Eduardo Reese donde se presentaba un análisis y propuestas para la reglamentación de los artículos de la ley que aún no lo están, en particular se avanzó con el Capítulo 1 y 3 de la Ley. Por último, en la Comisión de Articulación y Seguimiento de Políticas se trabajó en un cuadro síntesis de los diferentes programas para poder trabajarlos relacionamente.

En estos años de trabajo, otra tarea que asumieron los consejeros fue discutir el modo en que se estaba ejecutando el Fondo Fiduciario. El Fondo es el modo en que la ley solventa los diversos programas que reza en su letra con el objetivo de pensar la distribución equitativa sobre la base de comprender que la propiedad tiene una función social. El Fondo se constituye con recursos que la Ley recupera del desarrollo urbano. La ley estableció, a partir del ejercicio fiscal 2013, "una contribución adicional del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva". Además, se fondea con un porcentaje del 10% de las operaciones de valorización que se generan mediante la producción de suelo (loteos, consorcios urbanísticos, etc.); lo recaudado se destina al "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat". A lo largo de los años se han realizado pedidos de informes a la autoridad de aplicación para conocer el impacto del Fondo Fiduciario, qué transformaciones urbanas está promoviendo y saber cuál fue el impacto de la implementación del Fondo en los barrios populares. No obstante, resulta difícil restituir dichos procesos más allá de los balances y la identificación de los números de partida de los predios afectados.

Otro elemento clave que se incorpora al Consejo Provincial y el Fondo Fiduciario es el Registro de barrios populares. Estos son finalmente el lugar donde de manera predominante, va destinado el recurso. Estos instrumentos permiten mirar la dinámica urbana en su totalidad y justamente recaudar donde se generan ingresos excesivos y trabajar para equilibrarlos, afrontando la tremenda desigualdad socio territorial que caracteriza a los territorios de la Provincia de Buenos Aires.

La mirada puesta en la riqueza que genera la producción urbana y la desigualdad en la distribución de la misma, permite entender que los instrumentos que incorpora la ley para abordar las dificultades en el acceso

a la **tierra, la vivienda y el hábitat necesitan regulación del Estado** en tanto son bienes complejos que tienen, por un lado, un valor de uso y por el otro un valor de cambio. Si no hay regulación, prima el valor de cambio por lo que aquellos que tienen "algo" de recursos para acceder a ese bien de uso quedan afuera de la formalidad del acceso. Por lo tanto, son invisibilizados.

Sobre los Consejos Locales

Los Consejos Locales son, en general, órganos asesores, colectivos con una alta inserción territorial -adquieren de alguna manera criterios territoriales- y están definidos por temática permitiendo facilitar la circulación de la palabra con expertos que pueden ser idóneos o profesionales. Se trata de instrumentos estables y formalizados en el marco de la ley que tienen como propósito "darle voz" a todos aquellos implicados en el diseño de políticas. En ese marco participan tanto actores estatales como también actores sociales. Además, adquieren una forma burocrática que institucionaliza también la temporalidad en la que se genera ese asesoramiento.

Estos Consejos fortalecen la distribución de poder, ya que establecen un ámbito de debate con reglas públicas para poner en palabras los intereses de los actores que protagonizan efectivamente las transformaciones territoriales; los Consejos son una instancia de encuentro y problematización de lo que sucede en el territorio.

Si bien son alrededor de 33 municipios los que tienen alguna normativa, el escenario es muy dinámico. Existen al menos dos casos de municipios que organizaron sus Consejos Locales entre finales de los 90 y con anterioridad a la ley de Acceso Justo al Hábitat (Quilmes, Florencio Varela), en estos casos existen actores públicos no gubernamentales, que se configuraron con fuerza en la lucha por la tierra (la iglesia, la organización de trabajadores, los movimientos sociales, las instituciones barriales), en territorios con niveles de conflictividad altos, donde se intersectan las problemáticas ambientales, con las problemáticas de acceso a la tierra, a la vivienda y al trabajo.

En el territorio de nuestra universidad, están funcionando los [Consejos Locales de Hábitat de Malvinas Argentinas](#) (funciona desde 2017 regularmente, está constituido además con mesas barriales), San Miguel (con una fuerte impronta de las organizaciones locales de hábitat), José C. Paz (con una mesa promotora de hábitat desde la dirección de Hábitat), Escobar (se constituyó en 2017), Tigre (con una fuerte impronta en la regularización dominial), San Fernando (con una mesa promotora), Morón (la ordenanza de creación fue sancionada en 2015, funciona con regularidad desde 2019), Hurlingham (con ordenanza de 2016), Ituzaingó (con una mesa promotora), Moreno (con ordenanza desde 2016).

En la enumeración anterior podemos encontrar municipios en los que los Consejos Locales se han constituido de hecho, desarrollando una práctica de encuentros y circulación de la información que deja precedentes de una nueva habitualidad respecto al accionar político sobre esta problemática (cadenas

de mailing, grupos de whatsapp). Estos inician con mesas locales de hábitat y van desplegando acciones de visibilización de los conflictos que suceden en el territorio. Si bien se trata de acciones que progresivamente inciden en la gestión local, la informalidad y las escasas herramientas con las que cuentan (una ordenanza para capturar las rentas que se generan a escala local, crear bancos de tierras, generar un plan de ordenamiento para regular la extensión del área urbanizada, etc.) dificultan la tarea de incidir en el territorio según los principios rectores de la ley.

Más allá de los límites de la Provincia de Buenos Aires, la implementación y operacionalización de los instrumentos de la ley 14.449 ha cobrado una importancia sustantiva e inspiradora para el desarrollo de las leyes de ordenamiento territorial para otras provincias de la Argentina.

Límites y desafíos

Con el paso del tiempo fue necesario aumentar el número de representantes porque de este modo se amplificaba la voz de las problemáticas situadas prevalentemente en el AMBA, lo que implicaba la invisibilización de las del resto de la provincia. Se propuso ampliar el número de representantes en todos los estamentos. Entonces se pasó de 5 representantes por organizaciones a 10 y de 3 por universidad a 6, y del mismo modo con los representantes de los colegios profesionales, de los municipios y de ambas cámaras del Poder Legislativo. Actualmente se está estudiando incorporar la participación en el Consejo de la representación del Poder Judicial, ya que, si bien asiste regularmente un representante de la Defensoría del Pueblo, esto está reglamentado de ese modo. Por otra parte, en la mayor parte de los conflictos judicializados, se registró un gran desconocimiento de los protocolos que protegen a quienes están en situación de desalojos.

En relación a la ejecución de los recursos públicos destinados a políticas de hábitat, nos encontramos con una gran fragmentación en la toma de decisiones y las estrategias para abordar la cuestión en términos territoriales. En la provincia son tres los ministerios que desarrollan explícitamente políticas de hábitat; en el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad; en el Ministerio de Gobierno, la Subsecretaría de Territorio y Desarrollo Sustentable y el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano.

Durante la pandemia se había creado la Unidad Provincial de Tierra y Vivienda bajo la coordinación del / de la Ministro/a Secretario/a en el Departamento de Gobierno, su rol fue muy importante, sobre todo frente a la emergencia que había desatado la toma de Guernica. Su actuación permitió agilizar tiempos para la regularización dominial y ejecución de obras; no obstante, su vínculo con el Consejo Provincial fue débil.

Queda como materia pendiente ajustar las articulaciones entre actores, pasar del enunciado a la elaboración conjunta de respuestas de intervención directa



e indirecta. Sin un aceitado vínculo entre la autoridad pública, los técnicos e intermediarios y la población en sus múltiples formas de organización para la toma de decisiones, la redistribución de la riqueza que genera la producción urbana se queda con los dueños de la tierra y las leyes, solo funcionan, como una forma de protección de la propiedad privada.

Desde su sanción hasta hoy, la UNGS a través de sus estudiantes, graduados, docentes e investigadores del área de Urbanismo del ICO, ha participado activamente en cada uno de los debates que se desarrollaron. Desde dicho lugar hemos podido aportar al debate aquellos contenidos específicos vinculados al ordenamiento y la gestión territorial y del hábitat que se desprenden de nuestro trabajo cotidiano, al tiempo que hemos podido fortalecer nuestro conocimiento de las acciones que suceden en los territorios, participando de los debates interactorales que en el consejo se suscitan. Ambas cuestiones nos permiten fortalecer luego el tratamiento de la cuestión en el ámbito universitario con un panorama actualizado.