

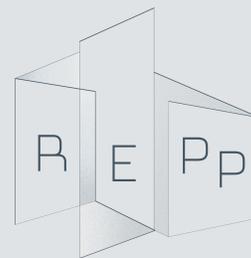
<http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.66999>

Rev. Est. de Políticas Públicas, 8(2)

[julio - noviembre 2022], 23-38

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2022: Universidad de Chile



## El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat desde adentro

La construcción de su agenda institucional

M. L. Canestraro <sup>a b</sup> 

M. Comesaña <sup>a b</sup> 

S. González <sup>a b</sup> 

<sup>a</sup> CONICET

<sup>b</sup> Universidad Nacional de Mar del Plata

**Resumen** | La Ley de Acceso Justo al Hábitat (2012) de la provincia de Buenos Aires asume la complejidad de la problemática urbano-habitacional desde una perspectiva integral estableciendo la gestión democrática de la ciudad como uno de sus principios rectores. En pos de ello, se crea, en el ámbito de la autoridad de aplicación, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (CPVH) que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de políticas y programas desarrollados en el marco de la Ley. Recuperando una mirada del Estado desde adentro (Bohoslavsky y Soprano; 2010) nos proponemos analizar cómo se construye la agenda institucional del CPVH desde su creación (2015) hasta 2020. Nos preguntamos qué temáticas se discuten y cuáles se definen como problemas públicos y, eventualmente, se orientan hacia la formulación de alternativas de solución (Tamayo Saéz; 1997), como parte de la implementación de la Ley. Concluimos en que dicha agenda estuvo mayoritariamente supeditada a la participación y representatividad de los diferentes actores, quienes marcaron el rumbo de los debates y temas tratados que, a grandes rasgos, giraron en torno a la conformación del CPVH, a la difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley y a su aplicación e implementación.

**Palabras clave:** Ley de Acceso Justo al Hábitat, Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, Agenda institucional.

## The Provincial Council of Housing and Habitat from within

Construction of its institutional agenda

**Abstract** | The Law of Fair Access to Habitat (2012) of the province of Buenos Aires assumes the complexity of the urban-housing problem from a comprehensive perspective establishing the democratic management of the city as one of its guiding principles. For this end, the Provincial Council of Housing and Habitat was created within the scope of the enforcement authority to act as a multi-stakeholder body for consultation and advice on policies and programs developed within the framework of the Law. Recovering a view of the "State from within" (Bohoslavsky and Soprano; 2010), we propose to analyze how the institutional agenda of the Provincial Council of Habitat and Housing is built from its creation (2015) until 2020. We ask ourselves what issues are discussed and which are defined as problems and, eventually, they are oriented towards the formulation of alternative solutions (Tamayo Saéz; 1997), as part of the implementation of the Law. We concluded that this agenda was mostly subject to the participation and representativeness of the different stakeholders, who set the direction of the debates and issues discussed, which, broadly speaking, revolved around the formation of the PhaHC, the dissemination, training and information available on the Law, and its application and implementation.

**Keywords:** Fair Access to Habitat Law, Provincial Housing and Habitat Council, institutional agenda.

**Fecha recepción:** 2022-05-11

**Fecha aceptación:** 2022-08-02

**Dirección de correspondencia** [Correspondence address]: María Laura Canestraro, Universidad Nacional de Mar del Plata. E-mail: [mlcanestraro@gmail.com](mailto:mlcanestraro@gmail.com)



## 1. Introducción

Partimos de asumir, parafraseando a Durand-Lasserve (1997), que el acceso al suelo urbano se perfila como un elemento condicionante en la integración a la ciudad, como el primer peldaño en el reconocimiento de la ciudadanía; sin embargo, existen variadas experiencias que evidencian que se erige más bien como un factor de exclusión. En ese proceso, históricamente resulta esencial la persistencia de una legislación excluyente que no condice con los procesos reales de producción de las ciudades capitalistas, en general, y en Latinoamérica, en particular; y que, a su vez, ha reforzado una dinámica de segregación en la que confluyen situaciones de informalidad urbana y, como contracara, prácticas especulativas (Fernandez, 1996; 2003; Rolnik, 1997; Canestraro, 2016). En las últimas décadas, en un escenario a escala mundial en donde el espacio se vuelve central en las estrategias de valorización del capital (Sassen, 2007; Theodore et al., 2009), en las ciudades se profundizan procesos de segregación y desigualdad social y urbana. En el caso de la región latinoamericana, como sostiene Segura (2014), aun en un contexto de políticas públicas de redistribución que redujeron la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países, persiste y se agrava un patrón urbano excluyente.

En términos normativos, en el caso de Argentina, hasta la década de 1990 no existió una política urbana orientada de manera explícita a intervenir en la problemática del suelo urbano (Clichevsky, 1999). Paradójicamente, los instrumentos de regularización se plantearon como eje de las agendas de políticas habitacionales, al tiempo que la política económica reforzó las desiguales condiciones de acceso a la tierra (Clichevsky, 1999). Es precisamente la regulación del suelo uno de los principales obstáculos para el ejercicio del derecho a la ciudad (Arenaza y Canestraro, 2017), entendido como un componente central de la democracia de la ciudad, que implica que tanto la configuración como el funcionamiento de aquella incorpore equitativamente a todos los sectores sociales que en ella habitan (Pérez, 2014).

A nivel federal, la inexistencia de una ley de ordenamiento territorial coexiste con un derecho de dominio de matriz liberal, que debilita la planificación urbana en los tres niveles del Estado Federal y las potestades del Estado en materia de regulación del suelo a los efectos de lograr un territorio equilibrado, sustentable y socialmente justo (Arenaza y Duarte, 2010). Buenos Aires es una de las cuatro provincias<sup>1</sup> de la Argentina que cuenta con una ley de ordenamiento territorial: el Decreto-Ley de Uso de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo 8912 de 1977, que fija condiciones para la producción del suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura, entre otros. Su sanción trajo consigo el encarecimiento de la tierra y, como corolario, el crecimiento de la informalidad urbana, al no prever mecanismos que garanticen el acceso al suelo urbanizado de aquellos sectores que no pueden afrontar sus costos (Clichevsky, 2001; 2003; Reese, 2006; Canestraro, 2010; 2013). Como contracara, la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449), sancionada en 2012, asume la complejidad del déficit urbano habitacional desde una perspectiva integral, mediante políticas urbanas y habitacionales basadas en cuatro principios: 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 las cargas y los beneficios. Para ello, define un conjunto de instrumentos de actuación orientados tanto a resolver el problema del déficit urbano-habitacional como a intervenir en procesos de producción y crecimiento de las ciudades, contrarrestando la concentración del suelo y la especulación inmobiliaria, en vistas a generar condiciones estructurales para el desarrollo de políticas de vivienda y hábitat (Universidad Nacional de Lanús, 2012; Canestraro, 2013; Scatolini, 2014; Arenaza y Canestraro, 2017; Canestraro et al., 2021).

Como autoridad de aplicación de la Ley se estipula al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires con especial incumbencia de

<sup>1</sup>Las otras son Mendoza (Ley 8051/09), Jujuy (Ley 6099/18) y recientemente, La Rioja (Ley 10.393/21).

la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda. En ese ámbito, se crea el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (CPVH) “que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la presente ley y de acuerdo con lo que establezca la reglamentación” (art. 60). En 2014, se establece su composición, la forma de elección de los consejeros, los mecanismos de funcionamiento, entre otros; y a principios de 2015, comienza a sesionar.

Recuperando una mirada del “Estado desde adentro” (Bohoslavsky y Soprano, 2010), y en el marco de un proyecto más amplio,<sup>2</sup> nos proponemos analizar cómo se construyó la agenda institucional del CPVH desde su creación hasta la actualidad (2015-2020). Nos preguntamos qué temáticas se discuten y cuáles se definen como problemas públicos y, eventualmente, se orientan hacia la formulación de alternativas de solución (Tamayo Sáez, 1997). A su vez, pretendemos vincular ese proceso a las modificaciones que se suceden en su composición multiactoral, en términos de su representatividad institucional y/o territorial, considerándola como una variable central en la construcción de la agenda. Cabe mencionar que el período estudiado está atravesado por dos cambios de gestión en el gobierno provincial —Scioli (2011-2015), Vidal (2015-2019), Kicillof (2019-2023)— que implican no sólo modificaciones en relación a la Autoridad de Aplicación —principalmente, de competencias y funciones de las estructuras gubernamentales— sino además en la orientación de las intervenciones en territorio.

---

<sup>2</sup>Este artículo se enmarca en un proyecto más amplio que tiene como propósito analizar la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (14449) en 27 partidos de la región centro-sur de la misma, haciendo foco en los instrumentos de regulación del mercado del suelo: PICT-2018-04267 “Impacto de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la regulación del mercado de suelo en municipios del centro-sur de la Provincia de Buenos Aires (2012-2018)”, aprobado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT – Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina), bajo la dirección de la Dra. Canestraro.

Para alcanzar el propósito señalado, hemos construido un corpus analítico a partir de la sistematización de las actas de sesiones e informes anuales disponibles del CPVH desarrolladas durante el período 2015-2020. En primera instancia, se identificó a los principales actores participantes de las sesiones, esto es: representantes de: la Autoridad de aplicación, los municipios del interior, las organizaciones sociales, los colegios profesionales, las universidades, el Poder Legislativo y otras entidades gubernamentales —el Instituto a la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat y la Subsecretaría de Protección y Promoción de Derechos Humanos, entre otros—. Por otra parte, se construyeron categorías a partir de la sistematización de los principales temas abordados a lo largo de las sesiones. Esta categorización emerge de las problemáticas más debatidas durante las sesiones y que han aparecido con mayor constancia a lo largo del desarrollo de las reuniones (es decir, más frecuentes y con mayor persistencia, respectivamente): conformación del CPVH, difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley, y aplicación y articulación de la Ley.

## 2. Sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat

La Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449) define un conjunto de instrumentos de actuación para garantizar la operatividad de sus principios orientados tanto a resolver el problema del déficit urbano-habitacional como a intervenir en procesos de producción y crecimiento de las ciudades, contrarrestando la concentración del suelo y la especulación inmobiliaria y generando condiciones estructurales para el desarrollo de políticas de vivienda y hábitat (Universidad Nacional de Lanús, 2012; Canestraro, 2013; Scatolini, 2014; Arenaza y Canestraro, 2017).

Como ejemplo de ellos, encontramos la delimitación de Zonas de Promoción Social que confieren a los municipios la definición de planes y normas específicas, ya sea para desarrollar procesos de regularización urbana y dominial, o para

urbanizar reservas de tierras en predios vacantes (Scatolini, 2014; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2015). También la limitación de las prácticas especulativas de la propiedad privada, a través de la declaración de parcelamiento y/o edificación obligatorias que afecta a los inmuebles baldíos, con edificaciones derruidas o paralizadas, permitiendo la aplicación de un gravamen especial progresivo sobre el inmueble ante el incumplimiento de esta obligación. Y finalmente, el reconocimiento de la participación de los Estados municipales en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística a través de la recuperación de plusvalías urbanas (Smolka y Furtado, 2001).

Uno de los principios rectores que atraviesa la operatividad de la Ley en su conjunto es la gestión democrática de la ciudad, entendida como “un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda” (art. 13, Ley 14.449). A su vez, ello se ancla en dos ejes: la promoción de la participación (art. 57, Ley 14.449) y el acceso a la información (art. 59, Ley 14.449). Dentro de los instrumentos de participación se prevén: 1) la formalización de órganos e instancias multiactorales; 2) la realización de debates, audiencias y consultas públicas; y 3) las iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano (art. 58, Ley 14.449). Es en este marco que debe entenderse la creación del CPVH.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 14.449, tal como se explicita en el primer informe del CPVH, el mismo

[...] tiene como tarea principal colaborar con la Autoridad de Aplicación en los siguientes aspectos: a. La elaboración de estudios y análisis diagnósticos y el seguimiento de la aplicación de la ley; b. La elaboración de normas técnicas, legales y administrativas para el mejor cumplimiento del objeto de la Ley; c. La capacitación de equipos técnicos de organismos públicos y de organizaciones comunitarias en temas de vivienda y hábitat; d. La promoción, difusión y capacitación

en materia de políticas y mecanismos de participación y control social; e. La promoción de convenios de asistencia técnica, financiamiento y cooperación interinstitucional con agencias u organismos nacionales e internacionales; f. La evaluación y difusión de experiencias innovadoras nacionales e internacionales en materia de hábitat y vivienda”

Al sancionarse la Ley 14.449, específicamente a partir del decreto reglamentario 1062/201, se establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (art. 7, Ley 14.449), con especial incumbencia de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda. En ese ámbito, se crea el CPVH “que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la presente ley y de acuerdo con lo que establezca la reglamentación” (art. 60). Recién en 2014, se establece su composición, la forma de elección de los consejeros, los mecanismos de funcionamiento, entre otros; y a principios de 2015, comienza a sesionar.<sup>3</sup>

Con el cambio de gestión, a partir de la asunción de María Eugenia Vidal a fines de 2015, se realizaron diversas modificaciones en la estructura gubernamental. En diciembre de 2017, se sanciona la creación del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), como entidad autárquica dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros (artículo 48, Ley 14.449) y con vigencia a partir del 01 de enero de 2018, orientada a intervenir en la problemática habitacional, teniendo entre sus funciones principales el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos por la Ley 14.449 y su reglamentación. Posteriormente, el decreto 62/18 designa como autoridad de Aplicación de la Ley 14.449 al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, al Ministerio de Desarrollo Social y al Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (Canestraro y Oriolani, 2019).

<sup>3</sup>Cabe señalar que en junio de 2014 y en vistas que la ley no comenzaba a ponerse en práctica se realizó un Cabildo Abierto en la ciudad de La Plata convocado por algunas de las organizaciones e instituciones que impulsaron su creación y aprobación (FOTIVBA, CELS, CTA, Movimiento Evita, FTV y las universidades de La Plata y Lanús).

Respecto de su implementación, hasta el año 2016, de los 135 municipios existentes en la provincia de Buenos Aires, muy pocos han avanzado, siendo el conurbano la región más destacada (Bustos, 2016). En su mayoría, no han dictado ordenanzas relativas a la ejecución de instrumentos y mecanismos de gestión; e incluso, otros no mostraron interés en recibir asistencia técnica o trabajar en articulación con la autoridad de aplicación. A su vez, en diversos municipios las intervenciones realizadas son previas a la Ley 14.449, habiéndose tenido en cuenta algunos para la formulación del anteproyecto de ley. Ese dato coincide con lo que hemos observado en la mayoría de los 27 municipios del centro-sur de la provincia de Buenos Aires sobre los que estamos analizando los avances específicos en materia de regulación de suelo.<sup>4</sup>

Entre 2013 y 2015 se avanza en acciones orientadas a la oferta de lotes urbanizados, a través del Programa de generación de suelo urbano y de microcréditos para el mejoramiento de viviendas (Decreto 1062/13), afectando para ello al Fondo Fiduciario. Se confecciona el Registro Provincial Público de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) y el de Organizaciones Sociales; así como también se constituye y pone en funcionamiento el CPVH (Relli Ugartamendía, 2018).

A su vez, la organización social Madre Tierra,<sup>5</sup> ha creado el “Observatorio de la ley de Acceso Justo al Hábitat”, una plataforma digital de información permanente, orientada a divulgar y monitorear la implementación de la Ley 14.449, analizando su impacto en territorio y en las capacidades de gestión de los gobiernos —provincial y municipales— y en las organizaciones sociales. Si bien no tiene exhaustividad, en virtud de tener una dinámica colaborativa en donde pueden registrarse usuarios/as y compartir información, sí

<sup>4</sup>PICT 2018-04267, anteriormente referido.

<sup>5</sup>Madre Tierra es una organización sin fines de lucro que surge en 1985 para trabajar en barrios del conurbano bonaerense por el derecho a la tierra, la vivienda y un hábitat adecuado. Puede verse el Observatorio en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/>.

permite visualizar algunos avances en la implementación de la normativa.

### 3. El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

#### 3.1. Sobre el proceso de implementación de políticas públicas

Tal como mencionamos, aquí recuperamos una mirada del “Estado desde adentro” (Bohoslavsky y Soprano, 2010), analizando cómo se construyó la agenda institucional del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat desde su creación hasta la actualidad (2015-2020). De manera específica, nos preguntamos qué temáticas se discuten y cuáles se definen como problemas públicos y, eventualmente, se orientan hacia la formulación de alternativas de solución (Tamayo Sáez, 1997).

Con ese propósito asumimos un abordaje meso del Estado (Parsons, 2007; Oszlak, 2011), aproximándonos a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. Ello supone una interpretación de la naturaleza del problema a resolver y un diagnóstico conducente a establecer una relación causa-efecto entre emplear determinados medios y recursos para lograr ciertos resultados. A su vez, en ese proceso quienes actúan en nombre del Estado dan cuenta de cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones, y se constituyen en las políticas públicas de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas (Oszlak, 2011). Claro que aquí encontramos una diversidad de actores que son partícipes del Consejo, pero —en última instancia— este se constituye como un ámbito de participación propiciado desde el Estado —y en el que diversos poderes y agencias se hallan representados—, específicamente de la Autoridad de Aplicación de la Ley 14.449.

A su vez, es importante aclarar la particularidad del caso a analizar. La literatura clásica referida a la construcción de las agendas públicas, en líneas generales, hace alusión a aquella en el contexto de

la transformación de un tema en un problema público y, con ello, a la formulación de una política pública, más allá de las diferenciaciones entre los abordajes respecto de qué conflictos y consensos se construyen alrededor de ello (Parsons, 2007). Aquí profundizamos en una escala distinta, esto es en cómo una política pública (Ley 14.449) se operativiza a partir de otras intervenciones sectoriales (planes, programas, regulaciones, etc.). Esto hace al proceso de implementación y, a su vez, abre un abanico de posibilidades de definición de alternativas para formular instrumentos que la hagan efectivamente operativa, incluso, muchos de ellos previstos en la propia Ley 14.449.<sup>6</sup>

En tal sentido, los estudios sobre implementación de políticas públicas no han hecho hincapié en la naturaleza de su multiplicidad. Tal diferenciación resulta importante para comprender la mayor o menor fuerza en su ejecución. Siendo así, “una ley tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo, ya que su posible alteración o modificación requeriría, igualmente, la autorización del poder legislativo. En contraste, los planes, programas o regulaciones administrativas están más sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones” (Revuelta Baquero, 2007: 141). Es precisamente en esta última escala en la que nos centramos: una vez que está sancionada la Ley 14.449, ¿cómo se construye la agenda institucional para implementarla?. Esto es, siendo el CPVH un órgano de consulta y asesoramiento para viabilizar políticas y programas en el marco de la ley, qué temáticas se discuten y cuáles se definen y priorizan como problemas y se orientan hacia la formulación de intervenciones sectoriales.

<sup>6</sup>Por ejemplo: Programa de Lotes con servicios, Régimen de integración sociourbana de Villas y asentamientos existentes, Proyectos de urbanización o edificación, desarrollados conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, Instrumentos de participación: audiencias y debates públicos, iniciativas populares, etc.; entre otros.

Los enfoques *de arriba hacia abajo*<sup>7</sup> y *de abajo hacia arriba*,<sup>8</sup> que comienzan a desarrollarse hacia el final de la década de 1960 y tienen su apogeo durante dos décadas, han sido predominantes en los análisis sobre la implementación de políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997; Parsons, 2007; Revuelta Baquero, 2007).

El enfoque *de arriba hacia abajo* pone el énfasis en el análisis de la toma de decisiones, para luego explicar el grado en que los objetivos son alcanzados en el tiempo, siendo importante examinar los impactos de la política y sus resultados; y la reformulación de la misma (Revuelta Baquero, 2007). La perspectiva *de arriba hacia abajo* separa la esfera política de la administrativa, como si la segunda fuera una variable dependiente de aquella que viabiliza sus decisiones (Tamayo Sáez, 1997). Siendo así, además de suponer la existencia de objetivos claros, se fundamenta a partir de una idea de un control jerárquico en la programación de las decisiones (Revuelta Baquero, 2007).

Frente a estas limitaciones, emerge el enfoque *de abajo hacia arriba* como modelo alternativo que concibe que la implementación lejos de ser jerárquica debe adaptarse a las características del contexto en que se produce (Tamayo Sáez, 1997). Por ello, como plantea Elmore (1978, citado en Revuelta Baquero, 2007), uno de sus pioneros, cuanto mayor rigidez exista en la estructura legal o se utilicen más instrumentos de política convencional, surgirán más dificultades para alcanzar una implementación exitosa. Sin embargo, también se ha criticado por poner demasiado énfasis en las percepciones e interacciones entre los actores “de abajo”, subestimando la importancia de la ley (Revuelta Baquero, 2007).

Con la pretensión de recuperar las fortalezas de ambas perspectivas, superando a la vez sus debilidades, se han constituido diversos enfoques híbridos, que ponen el foco en los actores, más que en las agencias gubernamentales; y en el proceso de políticas públicas, más que en la implementación en sí: entre ellos, el *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1986, citado en Revuelta Baquero,

<sup>7</sup>En inglés: *top-down*

<sup>8</sup>En inglés: *bottom-up*

2007) y el *Policy Network* (Jordana, 1995). Sin la pretensión de hacer un análisis exhaustivo, aquí nos aproximamos a un abordaje centrado en el entramado multiactoral que forma parte del Consejo, y al proceso de implementación, no como una etapa sino como parte de un continuo. Así, “el Estado desde adentro” aparece “profundamente fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales” que demandan ciertos saberes expertos, estrategias y dispositivos orientados a poblaciones particulares, y no a la totalidad de los habitantes (Bohoslavsky y Soprano, 2010: 21).

### 3.2. Funcionamiento y estructura

En marzo del 2015 se da comienzo a las reuniones del CPVH, previstas de manera mensual, entre febrero y noviembre de cada año pudiendo variar en función de los temas a tratar y las actividades desarrolladas, como así también de la voluntad de las Autoridades de Aplicación y los/as participantes de convocar a nuevos encuentros.

En términos físicos, el CPVH no posee una sede o lugar fijo para realizar las reuniones por lo que depende de la disponibilidad de espacios de gestión estatal. Durante los dos primeros años, los encuentros se realizan mayormente en la Sala de los Intendentes del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, cambiando hacia final del segundo año al Anexo de Cámara de Diputados, donde se continúa hasta 2018. Desde los últimos tres meses de ese año y todo el siguiente, se realizan en la Sala del Ministerio de Desarrollo Social, también en la capital provincial. Allí también se realiza la primera reunión del 2020. Sin embargo, se debe continuar con una modalidad virtual debido al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado por el Ejecutivo Nacional en el marco de la pandemia de COVID-19.<sup>9</sup>

En cuanto a la composición del CPVH, la Autoridad de aplicación de la Ley designa un nuevo presidente cada año como responsable del funcionamiento, la organización y la participación de los diferentes actores. En el Artículo 61, inciso f, de la Ley se establece

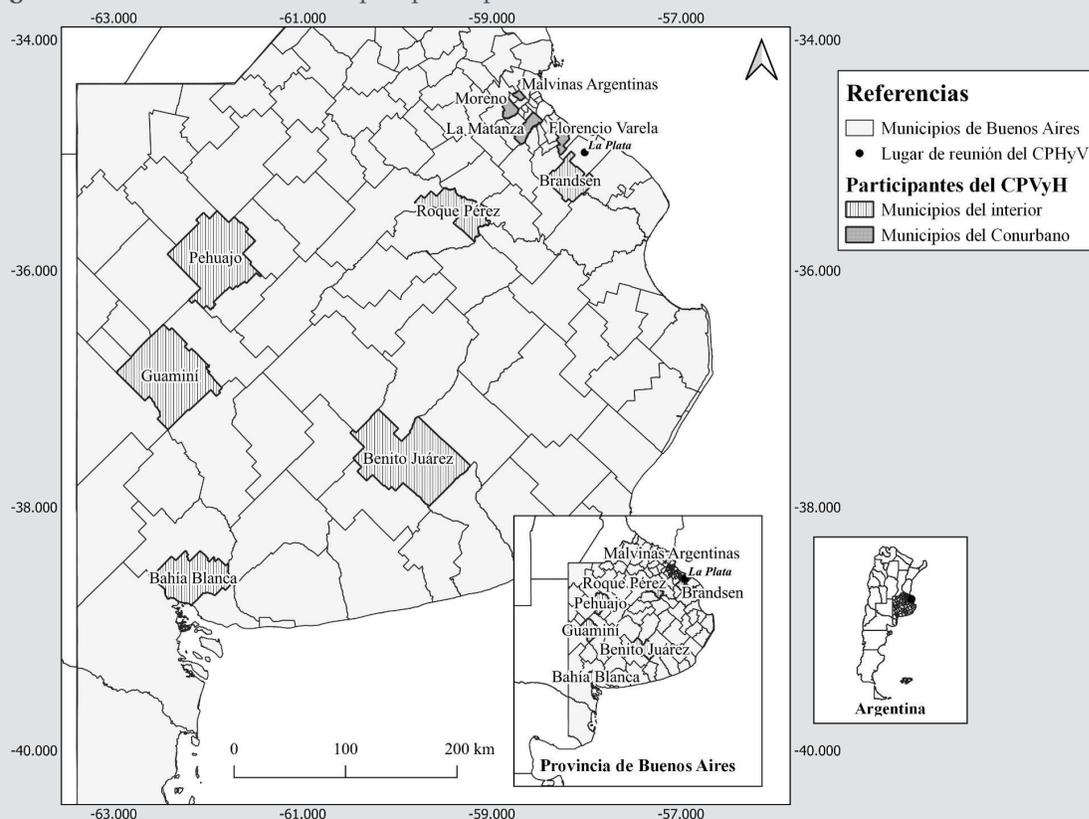
<sup>9</sup>Decreto 297. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (19 de marzo de 2020). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

que una de las competencias de la dicha Autoridad es garantizar la participación de los representantes de: a) Autoridades de aplicación, b) organizaciones sociales, c) colegios profesionales, d) municipios del interior y del conurbano, e) universidades públicas de la Provincia de Buenos Aires, y f) representantes del Poder Legislativo —tres por la mayoría y dos por la minoría de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores—. <sup>10</sup> En este sentido, si bien asisten actores pertenecientes a cada uno de los sectores mencionados, esta participación no suele ser significativa en cuanto al número de asistentes y a la representación de toda la provincia. Incluso la presencia del Presidente presenta irregularidades en el año 2017, cuando el CPVH se reúne sin un responsable formal hasta el mes de julio debido a retrasos en el cambio de la Autoridad de aplicación de la Ley. Además, es importante señalar que el número de asistentes a las reuniones varía según la época del año. Tanto el primer como el último encuentro son los que concentran la menor cantidad de representantes, y llega a su pico más alto hacia mitad de año, a excepción del 2017, cuando es el primer encuentro al que asisten una mayor cantidad de personas y después comienza a mermar a medida pasan las reuniones.

Un claro ejemplo es el de los/as representantes de los municipios, sobre todo si contemplamos que la provincia se divide en 135 partidos: por un lado, de los municipios del interior solo participan Benito Juárez, Brandsen, Guaminí y Roque Pérez, a los cuales se les suma en el último año Bahía Blanca y Pehuajó; y por otro, de los municipios del conurbano la participación se limita a Moreno, La Matanza, Florencio Varela y Malvinas Argentinas. Además de la limitada presencia de los municipios, es menester recordar que las reuniones del Consejo se realizan en la ciudad de La Plata —capital de la Provincia de Buenos Aires—, lo que supone, para muchos de los partidos del interior, recorrer mayores distancias y por ende, costos y tiempos más elevados de movilidad (tal como puede observarse en la Figura 1).

Lo mismo ocurre con las universidades públicas con sede en el territorio provincial, de las cuales solo la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) forman parte del Consejo. Aquí es interesante remarcar que, a pesar de la presencia de las universidades, ni el municipio de

<sup>10</sup>El Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires está conformado por una asamblea bicameral de 138 miembros, entre ellos, 46 correspondientes a la Cámara de Senadores y 92 a la de Diputados.

**Figura 1:** Ubicación de los municipios participantes del CPVH en la Provincia de Buenos Aires

**Fuente:** Elaboración propia.

Lanús ni el de La Plata participan del Consejo, y, contrariamente, no lo hacen las universidades radicadas en los partidos que sí participan, como es el caso de Bahía Blanca y la Universidad Nacional del Sur, por ejemplo. Este hecho denota la insuficiente articulación entre los Estados municipales y las universidades públicas. A su vez, la participación de los colegios profesionales también es esporádica. A pesar que desde su conformación el Consejo cuenta con la presencia de los colegios de Arquitectos y Escribanos, y el Consejo de Agrimensores, a los que se le suma en el 2020 el Colegio de Ingenieros, en varias ocasiones asiste solo un representante.

Otro caso es la presencia del Poder Legislativo, que durante los primeros años ni siquiera llega a cumplir con los representantes mínimos planteados en la Ley. De los 10 representantes que se establece, muchas veces no asiste ninguno/a, o lo hace no más de uno/a por Cámara. No obstante, entre los años 2018 y 2019, se comienza a contar con la presencia de asesores, siendo 1 solo al comienzo, y entre 3 y 5 posteriormente. En el 2020, con la llegada del COVID-19 y la virtualidad, aumentan su participación, aunque nunca es mayor

a 2 representantes de las Cámaras y 2 asesores. De igual modo sucede con la presencia de representantes de distintos organismos gubernamentales relacionados con el tratamiento de la problemática urbano-habitacional, quienes aumentan exponencialmente su participación a partir del paso de la modalidad presencial a la virtual.

Contrariamente, la participación de las organizaciones sociales suele ser frecuente, activa y con un alto número de representantes, contando con presencia la de la Central de los Trabajadores de la Argentina Buenos Aires (CTA BSAS), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Buenos Aires (FOTIVBA), la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y el Movimiento Evita en la mayoría de las reuniones.

En síntesis, podemos decir que la propia característica del CPVH de constituirse y funcionar como un “órgano multiactorial” conlleva diversas dificultades. Si bien este espacio intenta ser un ámbito de consulta y asesoramiento para la conformación de políticas pú-

**Tabla 1:** Sistematización de la estructura organizativa del CPVH por año

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Fecha</b>	Mensual (9)	Mensual (10)	Mensual (9)	Mensual (11)	Mensual (11)	Mensual (7)
<b>Lugar</b>	Min. Inf. y Viv. (La Plata)	1. Min. Inf. y Viv. (La Plata) 2. Anexo C. Dip. (La Plata)	1. Palacio la C. Dip.. 2. Anexo C. Dip.. 3. Municipalidad La Plata.	1. Anexo la C. Dip.. 2. Min. Des. Social (La Plata)	1. Min. Des. Social (La Plata)	1. Min. Des. Social. (La Plata) 2. Modalidad virtual por ZOOM
<b>Nºrepresentantes</b>	Entre 18 y 27	Entre 11 y 24	Entre 15 y 27	Entre 17 y 22	Entre 15 y 28	Entre 21 y 35
<b>Autoridad Aplicación</b>	I. Bitar	P. Losada	1. Sin presidente hasta junio. 2. P. Losada	1. P. Losada hasta julio. 2. I. Rabade	I. Rabade	R. Pascolini
<b>Municipios Interior</b>	B. Juárez; Brandsen; Guaminí; R. Pérez	B. Juárez; Brandsen; Guaminí; R. Pérez	B. Juárez; Guaminí	B. Juárez; R. Pérez	B. Juárez; Bahía Blanca; Pehuajó. (En una reunión no hay asistentes.)	B. Juárez; Bahía Blanca; Pehuajó
<b>Municipios conurbano</b>	Moreno; La Matanza; Florencio Varela	Moreno; La Matanza; Florencio Varela; Malvinas Argentinas	Moreno; La Matanza; Florencio Varela; Malvinas Argentinas	Moreno; La Matanza; Florencio Varela	Moreno; La Matanza; Florencio Varela; Malvinas Argentinas	Moreno; La Matanza; Florencio Varela; Malvinas Argentinas
<b>Organizaciones sociales</b>	CTA BSAS; CELS; FOTIVBA; FTV; CTEP; Mov. Evita	Mov. Evita; CTA BSAS; IIED; Madre Tierra; Proyecto Habitar; CELS; CTEP; FOTIVBA; FTV	CTA BSAS; CELS; FOTIVBA; FTV; CTEP; Mov. Evita	CTA BSAS; CELS; FOTIVBA; FTV; CTEP; Mov. Evita	CTA BSAS; CELS; FOTIVBA; FTV; CTEP; Mov. Evita	CTA BSAS; CELS; FOTIVBA; FTV; CTEP; Mov. Evita
<b>Colegios profesionales</b>	Con. Agrimensores Col. Arquitecto Col. Escribanos	Con. Agrimensores Col. Arquitecto Col. Escribanos (En tres reuniones no hay asistentes.)	Con. Agrimensores Col. Arquitecto Col. Escribanos	Col. Arquitectos Col. Escribanos	Col. Agrimensores Col. Arquitectos Con. Agrimensores (En dos reuniones no hay asistentes.)	Con. Agrimensores Col. Arquitectos Col. Escribanos Col. Ingenieros
<b>Universidades</b>	UNGS; UNLA; UNLP	UNGS; UNLA; UNLP	UNGS; UNLA; UNLP	UNGS; UNLA; UNLP	UNGS; UNLA; UNLP	UNGS; UNLA; UNLP
<b>Poder legislativo</b>	Asisten 4 legisladores en dos las reuniones	Asisten entre 2 y 3 legisladores y asesores	Asisten entre 2 y 3 legisladores y asesores (En la última, un solo asesor)	Asisten entre 1 y 3 legisladores y asesores	Asisten entre 2 y 4 asesores	Asisten entre 2 y 4 legisladores y asesores.
<b>Otros organismos gubernamentales</b>	Instituto la Viv; Sec. Nac. Acceso al Hábitat; Sec. Prot. Y Prom. DDHH	Instituto la Viv; Min. Coordinación y Gestión del Riesgo; Dirección regularización y escrituración social			Def. del Pueblo; Def. Casación Penal	ARBA; Aut. del Agua; Reg. Prop. Inmueble; U. Plan. Estr.; Def. Casación Penal; Def. del Pueblo; Fed. Arg. Municipios; Dir. Prov. Agricultura Familiar; Min. Salud; Min. Des. Terr. y Hábit.

**Fuente:** Elaboración propia construida a partir de las actas de sesiones del CPHyV.

blicas urbano-habitacionales, la falta de participación de muchos/as de los/as actores previstos en la Ley obstaculiza tal función.

Por otro lado, en cuanto a la metodología de trabajo del CPVH, se caracteriza por la división en comisiones según temas específicos. En principio se conformaron cuatro comisiones: Comisión de Instrumentos de Gestión y Planificación, Comisión de Capacitación y Comunicación, Comisión de Mesas de Gestión, y Comisión de Regularización Dominial y Acceso al Suelo, que se determinan en función de los intereses del Consejo, previendo la creación de nuevas comisiones según surgieran nuevas propuestas. Estas se mantienen hasta 2017, cuando el presidente del Consejo propone tres nuevas comisiones de trabajo ad hoc: Marco o componente legal; Capacitación y difusión; y Políticas públicas. Durante los siguientes dos años, no se establecen comisiones de trabajo, por lo que los temas y las problemáticas son tratadas por todos/as los/as consejeros/as participantes en las reuniones del Consejo. En 2020, con la virtualidad y sus nuevas exigencias, los/as consejeros/as vuelven a traer el tema de la metodología de trabajo y la necesidad de contar con espacios específicos para ser más resolutivos y poder abarcar otros aspectos. Así, en la anteúltima reunión de ese año, se crean las siguientes comisiones simultáneas de trabajo con representantes de las diferentes autoridades: 1) Políticas públicas; 2) Capacitación; Normativa y jurídica; Conflictos; y 3) Género y política de hábitat.

#### 4. Temas tratados y conflictos emergentes

Los temas trabajados en las reuniones son múltiples y responden a aristas muy diversas relativas a la aplicación de la Ley. Dentro de ellos, algunos encuentran rápido consenso entre los/as consejeros/as —como la conformación de un reglamento interno sobre el funcionamiento de Consejo, la creación del Fondo Fiduciario, el Protocolo de actuación para casos de relocalización, el Proyecto de Ley Federal de Regularización Dominial, el Proyecto (PITAP), impulsado por la UNLP,<sup>11</sup> y el Programa Ellas Hacen—,<sup>12</sup> mientras

<sup>11</sup>El Proyecto de Innovación y Transferencia en Áreas Prioritarias (PITAP) aquí mencionado es un proyecto impulsado por la UNLP, la Provincia y referentes sociales del Partido de La Plata en el año 2017, que tiene por objeto la capacitación técnica y el acompañamiento práctico para la autoconstrucción y colocación de mil pilares de “energía segura”.

<sup>12</sup>El programa “Ellas Hacen”, es una nueva etapa del programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, destinada a 100 mil mujeres, para que puedan formar parte de

que otros necesitan de tiempos más prolongados de discusión. Para su análisis, hemos categorizado las temáticas que resultaron más conflictivas en tres ejes: 1) relacionado con la composición del CPVH; 2) con la difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley; y 3) con la aplicación de la misma.

Una de las principales problemáticas tratadas ha sido la composición del CPVH. Como ya se ha mencionado, garantizar la participación sostenida de cada uno de los representantes que prevé la Ley a lo largo de todas las reuniones es uno de los mayores obstáculos a superar. Uno de los casos es el de la representatividad del Poder Legislativo, la cual ha ido fluctuando pero caracterizándose por ser escasa, incluso nula, en algunas reuniones. En la segunda sesión del año 2015, las autoridades de ambas cámaras del Poder Legislativo designan 10 miembros titulares para integrar el Consejo Provincial —5 diputados/as y 5 senadores— a partir de la interpretación del art. 61. En ese contexto, se plantea como primer punto de análisis y discusión que la designación —sin notificación formal— genera un desequilibrio con respecto al resto de los estamentos que cuentan con un número menor de representantes, por lo cual se debe dar una respuesta para poder sesionar sin dificultades. A su vez, se resalta la importancia de que el Senado tenga presencia y participación. Frente a esto, la primera propuesta considera modificar la composición de representaciones del CPVH, generando dos dificultades: que las discusiones resulten más complejas; y que el resto de los actores también deben elegir nuevos miembros a la brevedad para mantener el equilibrio de las representaciones de los distintos estamentos. El aumento de la representatividad de este sector se incrementa recién en el año 2020, cuando se vuelve a hacer visible la necesidad de redefinir la composición del CPVH. Allí, se acuerda el aumento de las participaciones, intentando sostener algunas que mantuvo el CPVH, y ampliar la de otras organizaciones políticas y sociales para buscar representación territorial y recuperar distintas experiencias.

De esta forma, el Consejo pasa a conformarse por la Autoridad de Aplicación —tripartita Subsecretaría, OPISU y DOUT—, la suma de las Defensorías de manera formal junto con los cinco estamentos que ya

una cooperativa y trabajar en el mejoramiento de sus barrios. Fue diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social en articulación con el Consejo Nacional de Mujeres en el año 2013 y dio prioridad a aquellas mujeres, de todas las provincias del país, de sectores muy vulnerables, que estaban atravesando situaciones de violencia de género, cobraban la Asignación Universal por Hijo, eran madres de 3 hijos/as o más o tenían una discapacidad.

tenían representación; y la representación de los municipios, ampliada con cuatro municipios del interior —Pehuajó, Benito Juárez, Bahía Blanca, Roque Pérez— y cuatro del conurbano —Moreno, Malvinas, La Matanza, Florencio Varela—. Se establece, además, que es necesario que los municipios tengan conformado su Consejo Local para ser miembros del Consejo Provincial.

Sumado a estos conflictos, durante las primeras sesiones realizadas en el año 2017, surgen tensiones en torno a la estructura de la Dirección de Acceso Justo al Hábitat, sobre si ésta tomará la forma de Agencia o de Ministerio. Este aspecto es de gran importancia para los/as consejeros/as, ya que, según ellos/as, manifiesta la postura de la Provincia sobre la política de hábitat. En el debate se plantea que las agencias están asociadas al desarrollo regional y vinculado a las corporaciones, mientras que el Ministerio otorga jerarquía. A su vez, los constantes cambios de Autoridad de Aplicación también generan reclamos entre los/as integrantes del CPVH, que consideran que las agendas activas se ven afectadas con cada cambio de autoridad, demorando así su ejecución.

Si bien la idea de generar un aumento de la representatividad de los/as diversos/as actores relacionados con la Ley permite democratizar la participación en el desarrollo de la misma, este también genera preocupación en algunos/as de los/as participantes del CPVH respecto a la posibilidad del trabajo en profundidad de ciertos temas. Este escenario lleva a una nueva necesidad de generar una agenda con cortes a corto, mediano y largo plazo, que además se adapte al contexto actual de pandemia, estableciendo nuevos protocolos y adecuándose a la realidad social y sanitaria del momento.

Otra de las problemáticas surgidas en las sesiones corresponde a la difusión, capacitación e información en torno a la Ley 14.449. A pesar que en las primeras sesiones desde la comisión de Difusión y Capacitación se plantea la definición de los dispositivos técnicos de capacitación, el armado de una página web institucional y un logo del CPVH, la limitada difusión es una de las principales problemáticas tratadas a lo largo de las reuniones llevadas adelante por el CPVH. La ausencia de representantes, de acuerdos mutuos y de líneas de financiamiento, fueron algunas de las razones por las que la difusión no logró, hasta el momento, la generalización de espacios pretendida. Estas limitaciones en la difusión han influido negativamente en la inclusión y la extensión del conocimiento de los programas y las políticas de suelo a las diversas organizaciones, universidades y municipios de la Provincia en su totalidad, y en el desarrollo de las diversas capacitacio-

nes relativas a la Ley 14.449 que se han pretendido organizar. El enfoque pretende no solo capacitar a los principales representantes de los Municipios, sino a todos/as los/as actores involucrados/as con su implementación. A pesar de las diferentes propuestas presentadas a lo largo de las sesiones, tales como la formación en productores de hábitat —pensada para ser trabajada en 14 universidades de la provincia—, la formación profesional trabajada desde el Ministerio de Trabajo, las capacitaciones por medio de cursos organizadas con el Instituto Provincial de la Administración Pública, el contacto para la capacitación con las distintas Universidades y la Dirección General de Escuelas, la participación de los municipios en dichas capacitaciones ha sido relativamente escasa.

Aquí también ha jugado su rol la necesidad de los Consejos Locales y el Consejo Itinerante, cuyo principal rol propicia, por medio de jornadas de lanzamiento de la Ley 14.449, promover herramientas, escuchar las voces y permitir la participación de diversos actores en el CPVH. La debilidad y falta de articulación de los mismos no ha permitido reforzar la participación generalizada de los municipios y organizaciones con sus respectivos representantes tanto como se es esperado. Surge así, el constante planteo en relación a qué mecanismos emplear para que más municipios del interior y actores conozcan y apliquen la Ley y participen del CPVH, y por eso mismo, la importancia de impulsar capacitaciones.

La falta de información también ha representado un obstáculo en el sostenimiento de tareas de las distintas comisiones que componen el CPVH. Los tiempos burocráticos, las demoras y, en algunas ocasiones, la falta de entrega de los correspondientes informes solicitados a lo largo de las sesiones, ha puesto en tensión al Consejo en más de una oportunidad. Constantes han sido los pedidos de listados como los de obras en referencia a la Ley de Emergencia Administrativa, la coordinación entre los gastos, el listado de las obras ejecutadas y en proceso de ejecución, los reclamos por las demoras de los informes de Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires sobre la cantidad de baldíos y los informes de gestión 2015, 2016, 2017 y 2018, de los recursos otorgados y disponibles del Fondo Fiduciario, los números de los expedientes de las exportaciones, y el detalle de las inversiones para saber dónde se trabaja tanto en los Municipios como en las ONGs. Esta falta de información no solo conlleva a generar demoras en las sesiones ante los consecutivos reclamos de informes, sino también a ralentizar y obstaculizar la implementación de muchas de las actividades propuestas puesto que solo son posibles si se cuenta con dicha información requerida. Frente

a esta situación, se solicita a lo largo de las sesiones la elaboración de una agenda para detallar la planificación de tareas y los objetivos a desarrollar, en un intento, a su vez, de establecer un orden de prioridades y urgencias de las diversas actividades por realizar.

La aplicación y articulación de la Ley 14.449 constituye otra categoría de conflicto sostenida a lo largo de las sesiones. Nuevamente, los tiempos burocráticos involucrados en la toma de decisiones no han acompañado al desarrollo fluido de la aplicación de la misma. Varias son las dificultades que se plantean en torno a esto. Uno de los principales dilemas está vinculado con las interpretaciones que se han dado sobre ella. A lo largo de las sesiones se ha discutido la falta de comprensión del carácter integral de la Ley 14.449, cuyo objetivo es gestionar democráticamente el suelo en la Provincia de Buenos Aires, es decir, la ocupación de forma equitativa, justa y sustentable. Sin embargo, algunos/as consejeros/as remarcan que se genera, a la hora de gestionar el territorio, un uso diferenciado de la Ley 14.449, que parecería ser únicamente utilizada “para los pobres”, enfocada específicamente en villas y asentamientos precarios. Mientras que, para la gestión del territorio administrado por desarrolladores privados, se aplica el Decreto-Ley 8.912, lo que haría entender que esta última queda relegada puntualmente para las urbanizaciones cerradas. Esto es denunciado por distintos/as consejeros/as quienes entienden a la Ley 14.449 como un reemplazo de la Ley 8912, por lo que debe ser utilizada tanto para villas y asentamientos como para urbanizaciones cerradas.

En cuanto a la articulación de la Ley 14.449, y frente a diversas urgencias que han surgido, resulta necesario trabajar sobre la modificación de varios de sus artículos, tales como el Art. 70, vinculado a la suspensión de desalojos en villas y asentamientos precarios, presentado por la entonces senadora Mónica Macha, que contempla el tema de desalojos; uno de los primeros en tratarse, en el año 2015.<sup>13</sup> La pretendida modificación apunta a trabajar la forma de articulación y cumplimiento por parte de los jueces del artículo 70,

<sup>13</sup>El artículo originalmente expresa: “Suspensión de lanzamientos. En virtud de la necesidad de asegurar el derecho constitucional a la vivienda y la seguridad en la tenencia de la misma, a requerimiento de la Autoridad de Aplicación, la Legislatura Provincial, podría suspender las medidas judiciales y/o administrativas que impliquen el lanzamiento de familias que habiten en villas o asentamientos precarios que integren el Registro creado por el art. 28 de la presente Ley, a partir del dictado del acto administrativo que incorpore al barrio al citado registro”. Proyecto E 246/ 2015-2016 de modificación del artículo 70 de la Ley 14.4449.

para poder agilizar y definir las formas de intervención, y evitar así las transgresiones —en un contexto en que muchos de los desalojos se producen de manera violenta—.

La problemática de los desalojos lleva también a desarrollar una propuesta de anteproyecto de la Ley 14.449 vinculado a la suspensión de los desalojos de villas y asentamientos inscriptos en el Registro creado. La misma se discute al interior de la Comisión de Regularización dominial y acceso al suelo y en la Comisión Instrumentos y Planificación. Uno de los puntos que más debate genera al interior de la comisión de Regularización fueron los casos de excepción, porque no se plantea una solución en relación a la relocalización de los grupos afectados. Otro punto debatido en dicho espacio es cuál es el fuero de la justicia que debe intervenir. Frente a esa cuestión se señala que el delito de usurpación corresponde al Código Penal, por ello, lo único que se puede garantizar es la notificación a la Autoridad de Aplicación. También, en torno a esto, se debate el plazo para la resolución del conflicto de suspensión, llegando al consenso que sean dos años por si hay necesidad de negociar se pueda presentar la propuesta de un año con prórroga. De este modo se sumaría al art. 70.

Otra modificación solicitada de la Ley 14.449 es el proyecto presentado por la entonces diputada Alicia Sanchez, quien propone la elaboración de un proyecto sobre expropiaciones.<sup>14</sup> Este tiene por objeto transferir el presupuesto asignado desde el 2009 a expropiaciones —20 millones— al Fondo Fiduciario para que pueda ser ejecutado en el pago de las mismas y evitar que sea utilizado en otros rubros. Dos de los puntos destacados de la propuesta se enfocan en la modificación de los art. 26 y 28 para el ingreso de los barrios al Registro suprimiendo el corte temporal; y el aumento del Fondo Fiduciario del impuesto a los terrenos baldíos, y la ampliación de los usos como son los pagos de expropiaciones y la compra de tierras. El tema del anclaje temporal es particularmente debatido en muchas de las sanciones plenarias, debido a que sin un registro actualizado de villas y asentamientos de la Provincia, se dificulta la delimitación de los márgenes de intervención de la Ley puesto que, según lo establecido, para alcanzar una intervención se debe estar si o si en el Registro. Esto lleva a poner en duda qué pasa con los otros barrios, los que sufren desalojos y no forman parte del Registro. Incluso, frente al existente déficit de planos de mensura y división en la Provincia, es que se necesitó recurrir al diálogo

<sup>14</sup>Proyecto de modificación de los Artículos 26, 28, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 14.449. Expediente D-2407/15-16.

con Colegio de Agrimensores y consensuar con ellos un convenio para realizar dichas tareas. A su vez, y desde este escenario, se desarrolla un proyecto de ley de estándares mínimos y un protocolo de actuación para casos de relocalizaciones formulado por las organizaciones del Consejo y presentado a las autoridades de la Subsecretaría a fines del año 2015.

Es menester mencionar que el proyecto de modificación del art. 70 es aprobado con revisiones en 2015 por mayoría en la Comisión de Legislación General de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires y enviado a la Comisión de Asuntos Constitucionales. Recién a finales 2016 el proyecto obtiene la aprobación del Senado provincial y en 2017 la sanción definitiva en la Cámara de Diputados.<sup>15</sup> A pesar de su aprobación, la modificación del artículo 70 sigue siendo un tema frecuente en las reuniones del CPVH debido a las dificultades que genera la falta de cumplimiento y el desconocimiento por parte de los jueces y juezas de lo establecido en dicho artículo.

## 5. Reflexiones finales

Hasta aquí realizamos una primera aproximación a la agenda institucional del CPVH desde su creación en 2015 hasta 2020, analizando cómo se construye, qué temáticas se discuten y cuáles se definen como problemas públicos y, eventualmente, se orientan hacia la formulación de alternativas de solución (Tamayo Sáez, 1997). A partir de un análisis meso del Estado (Parsons, 2007; Oszlak, 2011), hicimos foco en una mirada “desde adentro” (Bohoslavsky y Soprano, 2010), examinando específicamente cómo una política pública (Ley 14.449) se puede volver más o menos operativa a partir de otras intervenciones sectoriales que, en este caso, inciden directamente sobre el territorio.

Luego de construir un corpus analítico a partir de la sistematización de las actas de reuniones e informes anuales durante el período de referencia, distinguimos tres grandes focos nodales de debate: 1) en relación a la conformación del CPVH, a partir de las tensiones por la representatividad de los actores que componen la estructura del CPVH; 2) referido a la difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley, frente a los constantes planteos por la falta de informes sobre las obras, los gastos, las recaudaciones, por la limitada difusión de la Ley y de conformación de Consejos Locales e Itinerantes en la Provincia; y 3) sobre la aplicación y la articulación de la Ley 14.449, donde

englobamos las tensiones relacionadas a las diversas interpretaciones sobre la misma, la modificación de algunos de sus artículos y la demora por los tiempos burocráticos en lo que respecta a la toma de decisiones.

Respecto de la estructura y el funcionamiento del Consejo sintéticamente observamos que los cambios en la gestión inciden en el funcionamiento, sumado a que las cuestiones burocráticas ralentizan los procesos y afectan las agendas. En principio, la designación de un representante por la Autoridad de Aplicación, figura que preside el Consejo. Luego, repercuten también las modificaciones en el cuerpo legislativo. A su vez, ello también influye en la participación de los/as legisladoras/es que, en general, resulta escasa. En líneas generales, diríamos que la institucionalización del CPVH ha sido relativamente débil, detentando ello en un margen de acción limitado en sus funciones, es decir, en el asesoramiento a la Autoridad de Aplicación de la Ley.

Algo similar sucede con los/as representantes de los municipios, se destaca la participación de los del Conurbano, aunque suelen ser siempre los mismos, no alcanzando a cubrir —al menos de manera alternada— la representatividad de los 24 municipios. Por su parte, de los municipios del Interior —es decir, los 111 restantes— sólo han participado 6. También, la necesidad de que los municipios tengan conformados los Consejos Locales como requisito para participar del Provincial, incide en ello. Aunque tal requerimiento no funciona de manera excluyente: hay municipios que participan del CPVH sin tener aún constituidos los Consejos Locales y, al revés, aquellos pocos que efectivamente los han constituido no necesariamente participan de la instancia provincial.

Además, la representatividad de las Universidades pareciera quedar supeditada a aquellas cercanas a la capital de la Provincia —la ciudad de La Plata, donde físicamente sesiona el Consejo—. Sin dudas, la distancia puede ser una variable que esté incidiendo tanto en la escasa participación de representantes de los municipios del interior como de las Universidades localizadas en aquellos; de hecho, se ha discutido la posibilidad de la itinerancia en las sesiones; sobre la cual no se ha avanzado. Esto se ve reflejado en el aumento de la participación que significa el advenimiento de la virtualidad debido al ASPO decretado en 2020.

Como contrapartida, es de destacar la participación sostenida de las organizaciones sociales. Consideramos que ello obedece al “espíritu” de la ley, es decir, a la centralidad que tuvieron aquellas tanto en el diseño como en la “tracción” que ejercieron para el logro de su sanción. Vale aclarar que son colectivos cuya inscrip-

<sup>15</sup>Finalmente, la Ley 14939 promulgada en septiembre de 2017 suspendió por un año los desalojos; luego prorrogada en septiembre de 2018 por la 15056, durante un año más.

ción territorial también se limita mayoritariamente al Conurbano bonaerense. Todo indica, como hemos señalado con anterioridad, que no logra establecerse un “equilibrio” en términos de representatividad. Probablemente ello tenga que ver con que el origen mismo de la Ley 14.449 tuvo un consenso limitado a ciertos sectores y no logró ampliarse lo suficiente, condicionando así las posteriores formulaciones de propuestas para abordar el problema identificado (Parsons, 2007).

Quizás podríamos vincular este fenómeno a la escasa difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley 14.449, otro de los ejes que identificamos en base a la sistematización de las sesiones. Se destaca en ello que se discuten qué mecanismos pueden emplearse para que más municipios del interior y actores involucrados participen, apliquen y se desarrollen las distintas capacitaciones propuestas. Las tensiones alrededor de ello obedecen tanto a razones burocráticas —ausencia de representantes y falta de entrega de informes solicitados en las sesiones— como a la inexistencia de líneas de financiamiento y algunos acuerdos mínimos. En relación al grado de conocimiento e implementación, cabe señalar que el OPISU tiene coordinaciones territoriales sólo en los municipios de Almirante Brown, La Matanza, Lanús, Morón, Quilmes, San Isidro, General Pueyrredón, General San Martín y Tigre, lo cual acentúa la dependencia en el rol que asuman los Municipios y Consejos Locales, a fin de avanzar con los instrumentos previstos por la misma (Canestraro et al., 2021).

Más allá de esta articulación que resulta clave, si analizamos la información disponible —como señalamos, no exhaustiva y más bien exploratoria— sobre los avances específicos en la normativa, observamos que algunos municipios cuentan con gestiones orientadas a la regulación del suelo con anterioridad a la sanción de la Ley 14.449. Lo más frecuente es la existencia de Bancos de Tierras, con algunos vaivenes en la movilización de suelo, pero también encontramos el Derecho a la Participación en el Renta Diferencial Urbana o la producción de Lotes con Servicios. Todo indicaría que las trayectorias políticas y las capacidades institucionales existentes adquieren centralidad en el análisis, habiendo casos en los que ni siquiera han adherido a la Ley 14.449. En particular, eso hemos encontrado en la sistematización de la información de los 27 municipios del centro-sur de la provincia, “municipios del interior”.

A propósito de la operatividad de la Ley 14.449, el tercer eje de conflicto que señalamos remite a la falta de comprensión del carácter integral de la misma o hacia dónde se orienta la formulación de alternativas de solución (Tamayo Sáez, 1997), utilizando los instru-

mentos de actuación previstos en ella. Tal como plantean algunos/as consejeros/as parecería que es únicamente utilizada “para los pobres”, enfocada específicamente en villas y asentamientos precarios, mientras que para la gestión del territorio administrada por desarrolladores privados se aplica la el Decreto Ley 8912, lo que haría entender que esta última queda relegada puntualmente para las urbanizaciones cerradas. Esto pone sobre la escena cierta discrecionalidad respecto de la aplicación de la misma para intervenir sobre el déficit urbano-habitacional pero no para operar directamente sobre el suelo, regulando el mercado. Claro que ese par se constituye casi como un oxímoron, dado que ambos procesos confluyen en la producción de la ciudad en su conjunto. Sin embargo, la articulación de fuerzas —actores, fundamentalmente— necesarias para operativizar dichos instrumentos es significativamente disímil. Lo cierto es que si la Ley 14.449 no logra efectivamente materializarse en planes, programas y/o regulaciones administrativas y normativas logrará mantenerse en vigencia solo como un marco general sin incidencia en el territorio y en la mejora en las condiciones sociohabitacionales de los sectores más vulnerables, eje esencial de sus propósitos.

## Referencias

- Arenaza, M. S. y Canestraro, M. L. (2017). La regulación de suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina 2004-2015). *Hábitat y Sociedad*, (10). En línea: [enlace](#).
- Arenaza, S. y Duarte, J. (2010). ¿por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional? *Revista Café de las Ciudades*, (96).
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo/UNGS.
- Bustos, W. (2016). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Informe del Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Mimeo.
- Canestraro, M. L. (2010). Entre el hecho y el derecho... de actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (mar del plata, 1983-2009). phdthesis.
- Canestraro, M. L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (mar del plata,

- 2012-2015). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (20). En línea: [enlace](#).
- Canestraro, M. L. y Oriolani, F. (2019). Problematizando la integración socio-urbana: notas sobre la sanción e implementación del RENABAP. *IV Congreso Internacional de Estudios Urbanos URBARED "Transformaciones metropolitanas en América Latina"*.
- Canestraro, M. L., Arenaza, S., Suero, P., y L, Z. M. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano - habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la ley de acceso justo al hábitat. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, pp. 27-50. En línea: [enlace](#).
- Canestraro, M. (2013). ¿ilegales, irregulares, informales...?. aportes para un debate sobre el suelo. *Nomadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, pp. 249-270. En línea: [enlace](#). Universidad Complutense de Madrid.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*.
- Clichevsky, N. (1999). *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Mimeo. CONICET/UBA.
- Clichevsky, N. (2001). Hábitat informal en América latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. *Territorios*, (6):15-30. En línea: [enlace](#).
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL. En línea: [enlace](#).
- Durand-Lasserre, A. (1997). Prólogo. En Azuela, A. y Tomas, F. (eds.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México, D.F.: CEMC-UNAM.
- Elmore, R. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2).
- Fernandez, R. (1996). *Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Programa Arraigo.
- Fernández, E. (2003). Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. En *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro. Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? *GAPP*, (3):77-89. En línea: [enlace](#).
- Oszlak, O. (2011). Rol del estado: micro, meso, macro. *VI Congreso de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales*.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Pérez, P. (2014). El derecho a la ciudad y la reestructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares ("insolventes") y clases medias ("solventes"): ¿una extensión conceptual? *Seminario Construcción de Ciudadanía y Nuevos Actores en las Grandes Ciudades, México*.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, (65):3-21. En línea: [enlace](#).
- Relli Ugartamendía, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de la Plata, 1983-2015. phdthesis.
- Reuelta Baquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16):135-156. En línea: [enlace](#).
- Rolnik, R. (1997). A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. *Studio Nobel Fapesp*.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation re-search: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policies*, 6(1).
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. *Análisis Político*, (61):3-27.
- Scatolini, L. (2014). *Hábitat, hacia un nuevo paradigma urbano*. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *desiguALdades.net, Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America*. En línea: [enlace](#).

Smolka, M. y Furtado, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en latinoamérica: ¿bravura o bravata? En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Eurelibros. Instituto de Posgrado e Investigación/Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R., B. y E., C. (eds.), *La nueva administración pública*, pp. 281–312. Madrid: Alianza Editorial.

Theodore, N., Peck, J., y Brenner (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, (66):1–12. En línea: [enlace](#).

Universidad Nacional de Lanús (2012). *Dictamen CJDH. Sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Mimeo. Centro de Derechos Humanos.