

Año 10
Número 10
Verano 2023

Revista de Políticas Sociales

Publicación semestral del Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades
y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno

Planificar en el Estado local desde la participación y el protagonismo popular. El caso de Malvinas Argentinas

Pablo J. CHIESA

pablojchiesa@hotmail.com

Docente del
Departamento de
Humanidades y Ciencias
Sociales

*Ayelén M. ECHEVARNE y
Maximiliano GARCÍA
SEGURA*

aveechevarne@gmail.com

mregs1414@gmail.com

Estudiantes de la
Licenciatura en Trabajo
Social
Universidad Nacional de
Moreno

Introducción

El frente de tormenta actual que arrecia sobre “la política”, tanto sobre el funcionamiento de la gestión pública como en su carácter de principal acción representativa de los intereses de la sociedad en democracia, parece no atacar con la misma furia en el orden local. Los gobiernos municipales, comunales o departamentales, según la región del país donde nos ubiquemos, sostienen en general un apoyo de sus vecinos que les resguarda del cuestionamiento social generalizado propio de la época.

Existen diversas razones para comprender este fenómeno, aunque una de las principales es el nivel de proximidad de los estados locales con los problemas de sus comunidades y, por consiguiente, la posibilidad de dar respuesta a esos problemas.

En esta dirección, Claudia Bernazza, docente, escritora y política argentina, afirma que la insatisfacción democrática atenta contra la planificación estatal. El mercado y sus lógicas avanzan desde lo extra territorial y en ese sentido, especialmente por la ventaja de proximidad, los gobiernos locales acuden a dar respuestas con mayor celeridad, aunque no siempre con mejor eficiencia.

En segundo lugar, Bernazza, quien a su vez es doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), desmitifica un lugar común: la política con sus urgencias se impone a la necesidad de la planificación tradicional. Del mismo modo, la mirada instalada desde los gobiernos dictatoriales de los años 70 y continuada hasta el presente por proyectos neoliberales de gobierno, ponderan “el orden” y “la técnica” por sobre la voluntad política, lo que resultó en un fracaso para nuestros países de la región. Discutiendo con ambos extremos, para Bernazza la política y la planificación van de la mano. “Gobierna quien planifica y planifica quien gobierna”, plantea la mirada matusiana a la

que adhiere la diputada nacional con mandato cumplido. Es decir, la política es la génesis de la planificación.

Partiendo desde este lugar, intentaremos en el presente artículo analizar el caso de un municipio joven en términos históricos -Malvinas Argentinas- y cómo allí parecen amalgamar la voluntad política y planificación estratégica. Para esto, colocaremos la lupa en las políticas públicas que se aplican sobre el derecho a la tierra y la vivienda.

Políticas planificadas y participadas

Malvinas Argentinas es un municipio del Gran Buenos Aires que nació en 1994, como fruto de la división del ex partido de General Sarmiento en tres: San Miguel, José C. Paz y Malvinas. Se encuentra en la región noroeste del conurbano bonaerense, con una superficie 63 km² y una población estimada en 352 mil habitantes, según datos del último censo; una densidad de aproximada de 5108,46 hab/km² (siendo la media nacional de 16 hab./km²).

Desde su surgimiento, el municipio siempre fue gobernado por el peronismo. Durante cinco periodos consecutivos por el ex intendente Jesús Cariglino, quien fue derrotado en 2015 por el actual jefe comunal Leonardo Nardini, generando un cambio generacional e histórico para la vida político-institucional del distrito. Nardini, de tan solo 35 años al momento de acceder al cargo de intendente, cuenta con una trayectoria política que incluye distintas áreas de gestión, tanto legislativas como ejecutivas, en el orden local y nacional.

Además del aspecto generacional, que queda demostrado tanto por la juventud del intendente como de gran parte de su equipo de gobierno, orientados políticamente desde un principio por la experiencia del

Senador provincial, Luis Vivona, la administración municipal permitió entre otras cosas una renovación y modernización de la estructura de gobierno, dándole mayor espacio y relevancia a políticas públicas de desarrollo local y participación social.

En lo que refiere a la problemática de tierra y vivienda, la estructura de la Dirección de Regularización Dominial, Hábitat y Vivienda (DRDHyV), creada en 2018 como continuidad de la Dirección de Regularización Dominial y Hábitat y dependiente de la Secretaría de Obras Públicas y Planificación Urbana, creada al asumir Nardini en diciembre de 2015, cuenta con cuatro áreas de trabajo:

- Administración general e inmobiliaria: área que asume el manejo de expedientes, convenios con universidades, organizaciones, asociaciones profesionales, entre otros, y lleva adelante también el recobro de cuotas por viviendas adjudicadas.



- Regularización dominial y acceso a la escritura: sector que colabora en el acceso a la escritura de la vivienda familiar mediante leyes nacionales y provinciales, entrena agentes de otras dependencias sobre el tema, articula con organismos provinciales y escribanías, mantiene los registros de tenencia y barrios populares actualizados.
- Viviendas y Ciudad: encargada de la producción, gestión y ejecución de proyectos de barrios y centralidades locales a partir de programas de viviendas nuevas, mejoramientos de viviendas, producción de viviendas industrializadas, por autogestión, cooperativas, etc.
- Hábitat y gestión democrática: organización de espacios de protagonismo popular a escala comunitaria, local y municipal para el diseño de proyectos de producción social del hábitat y la vivienda.



Tanto su estructura como metas, objetivos y procedimientos, se alinean a lo que Máximo Lanzetta considera gestión urbana, es decir, “el conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas. Se trata de un proceso de disputa y articulación de recursos para generar condiciones que permitan la satisfacción de un conjunto de necesidades vinculadas al mantenimiento y funcionamiento de la ciudad” (Lanzetta, 1996, p.47). La clave está en dilucidar de qué manera se desarrollan esos procesos.

Es que más allá de la estructura administrativa, la orientación política de este tema estuvo desde un principio impregnada de la voluntad de incorporar distintas voces con alto grado de legitimidad para discutir y planificar las políticas públicas a implementar en el futuro. Por lo tanto, en el año 2016, desde la Dirección de Regularización Dominial y Hábitat municipal se impulsa la conformación de un grupo integrado por distintas organizaciones de hábitat, con las que el municipio venía teniendo vínculos, para la creación de un Consejo municipal.

Ahora bien, cuando nos referimos a políticas participativas impulsadas por gobiernos locales, resulta necesario prestar atención a las tres caracterizaciones que realizan Carolina Foglia y Adriana Rofman. Por un lado, están las políticas socio-productivas y de desarrollo local, que tienen por objetivo mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, principalmente en el plano del trabajo y del hábitat. Por otro lado, las políticas de participación ciudadana, que se trata de iniciativas y espacios de articulación cuyo principal objeto es promover un mayor protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas estatales.

Relacionando a estas tipologías, en Malvinas se pusieron en marcha como antecedentes al Consejo las Mesas de Trabajo y Gestión Asociada (MTyGA), que por una parte plantean la necesidad de organización comunitaria para la determinación de problemas y, por otro, la priorización de esas demandas y la construcción colectiva de proyectos de mejoramiento barrial y comunitario. Las MTyGA se piensan como espacios de concertación política a escala barrial para la producción de proyectos y administración comunitaria, por ejemplo, los fondos rotatorios para la producción social del hábitat.

Pero, además, se procura dar respuesta a la tercera caracterización que plantean Foglia y Rofman: los mecanismos participativos de gestión.

Estos refieren a las estructuras de participación de la ciudadanía en instancias acotadas del proceso de gestión de políticas, que en su diseño general se organizan en forma más vertical o centralizada, predominantemente en el campo social. Estos mecanismos suelen asumir el formato de consejos o foros (Foglia y Rofman, 2014, p.3).

Es así que en 2017, y a partir de la ordenanza 1.730, se creó el Consejo Municipal de Tierra, Hábitat y Derecho a la Ciudad del municipio de Malvinas Argentinas como un espacio multiactoral, integrado por representantes del municipio, de los sindicatos, de colegios profesionales, de organizaciones y universidades. Según afirma el director municipal Mariano García Colinas, este espacio busca que las acciones locales en materia de hábitat y vivienda se encuentren atravesadas por los principios rectores de la normativa provincial, con especial énfasis en la participación popular. Recién en el 2020 se eligen autoridades, al ser designados César Vaca, experimentado dirigente social del partido y ex funcionario provincial con experiencia en la temática como presidente y Raquel Villareal del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), como secretaria.

La ordenanza 1730 tiene diversos objetivos, como hacer frente al vacío legal y procurar la entrega de certificados de tenencia segura y de posesión familiar para quienes están en condiciones de iniciar el trámite. Además, se buscó generar un catastro social identificando a los barrios como populares. Con respecto a su funcionamiento, en el seno del Consejo, se constituyeron cuatro comisiones: formación, capacitación y entrenamiento asistencia técnica y profesional; democracia popular y, por último, una de finanzas solidarias (CONAMI)¹.

García Colinas señala que se trabaja mediante una metodología de abordaje integral junto al equipo de FLACSO de Planificación Participativa y Gestión Asociada, en un espacio de formación, capacitación y entrenamiento coordinado por Héctor Pooggiese y Ricardo Muir, donde trabajadores municipales de la Dirección Regulación Dominial y Hábitat, trabajadores comunitarios del Barrio Popular, Sanidad y Marina Mercante, desarrollan un plan de trabajo para la comunidad.

1.Comisión Nacional de Microcréditos. Sistema de finanzas solidarias que actúa en el marco de la Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social sancionada en el año 2006.

Concluido ese plan, se entrega el reglamento de propiedad al interventor, desarrollando así un plan de trabajo vinculado a un proceso de integración socio-urbana. Esta labor se llevó a cabo con éxito en distintos barrios y localidades, como Parque Alvear y Villa de Mayo.

César Vaca afirma que “hay unión asociada, un Estado municipal peronista que refuerza la cultura democrática y suma a la comunidad organizada el valor de la justicia social, dando lugar a la democracia popular. Se construye así una nueva relación política, económica y cultural”.

El sendero hacia la cooperación entre distintos protagonistas de la ciudad, incluido el Estado local, es uno de los objetivos que plantea García Colinas: “en Malvinas hablamos de protagonismo popular. El diseño de las políticas tiene otra línea de base. Se asume la complejidad territorial y el conflicto democrático para tender a generar espacios de “conducción colectiva del caos”, entendiendo al caos como aquello que es “integral y se integra” en políticas públicas municipales de protagonismo popular producida por sujetos colectivos en relación con proyectos de ciudad”.

La mención de complejidad territorial resulta interesante porque coincide con la mirada de Foglia y Rofman, en el sentido de que la implementación de políticas públicas se enmarca, o debería hacerlo, en su determinado contexto social. Dicho de otro modo, “el punto de partida es la hipótesis de que las características territoriales, en el plano económico-social y político-institucional, inciden en la orientación de los patrones de procesamiento de las políticas públicas” (Foglia y Rofman, 2014, p.3).

Esta mutua interacción entre actores territoriales no gubernamentales y el Municipio, en un contexto puntual, lleva a construir lo que se denomina “una espacialidad propia” (Foglia y Rofman, 2014, p.4). Algo muy similar plantean Borja y Castells cuando hablan de la ciudad como un “espacio simbiótico entre el poder político y la sociedad civil y simbólico porque integra culturalmente y da identidad colectiva” (Borja y Castells, 1998, p.148).

El caso del municipio de Malvinas Argentinas se ajusta a estas ideas, tal cual lo indica García Colinas al hablar de un diseño de políticas de hábitat y vivienda que se relaciona directamente con lo complejo del territorio y la diversidad de los actores involucrados.

Otro elemento clave es cómo la estructura socioeconómica del territorio condiciona la formulación de estrategias e instrumentos desde el Estado para la articulación con organizaciones, por un lado y, por el otro, con la ciudadanía en general. “En este sentido, diferentes factores facilitan el despliegue de instrumentos de políticas de diseño participativo, entre las que se destacan: el nivel de desarrollo de la economía local, la fortaleza de la institucionalidad política local y de la consolidación de las instituciones de la sociedad civil” (Foglia y Rofman, 2014, p.4).

Sobre las formas puntuales de planificación, se generaron talleres con metodología de abordajes integrales, donde la relación del Consejo con el barrio es de trabajo. Cada barrio tiene una mesa de trabajo y gestión asociada. “La planificación en las políticas de Malvinas se pensaba desde mucho antes, había un sueño de hasta maquetas de lo que se iba a hacer, se valora mucho la planificación, desde la periferia hacia el centro. Buscamos protagonismo popular y organización de gestión asociada”, reafirma Vaca.

De esta manera, el trabajo se divide por etapas, primeramente se busca la Regularización Dominial, desde la propuesta de organización comunitaria en Mesa de Trabajo y Gestión Asociada, y luego la Regularización Urbana, que busca el mejoramiento de las viviendas y la integración socio urbana.

Conclusión

De cara al futuro, existen tres retos complementarios entre sí: participación ciudadana, cooperación social e integración de políticas urbanas. Para poder hacer una revisión, al momento, de cómo funcionan las políticas de hábitat, vivienda y ciudad en términos de participación ciudadana y descentralización en Malvinas, luego de siete años de iniciado un cambio sustancial en el abordaje de esta problemática resulta interesante la idea de sistemas de mediación entre Estado-sociedad local y ciudadanía.

Sobre este punto, Lanzetta menciona que estos sistemas de mediación dependen de al menos cuatro factores de peso:

- la modalidad de acción de los actores sociales y políticos involucrados en los procesos en cuestión;

-la estructuración de los campos “barrial” y “político” y su lógica de funcionamiento;

- el grado de consolidación del componente burocrático-administrativo del Estado;

-la construcción social de un sujeto que legitime la trama de relaciones que se estructuran y reestructuran. (Lanzetta, 1996, p.54).

La intención del Municipio de Malvinas Argentinas de construir protagonismo popular desprende la generación, reconocimiento y valoración de sujetos sociales (en especial grupos, organizaciones e instituciones vecinales) que legitiman los vínculos con el Estado local para favorecer el desarrollo de políticas públicas en hábitat, vivienda y Ciudad. En este punto hubo avances, más teniendo en cuenta que los gobiernos precedentes no desarrollaban este tipo de acciones de vinculación abierta y directa con la comunidad.

Relacionado a eso se estipuló y se puso en práctica un modo de acción de los actores involucrados, sean políticos, sociales o privados. Esta metodología consistió en espacios institucionales de intercambio (las mesas, foros y el Consejo) que fueron útiles para la formulación de propuestas, como fue descrito a lo largo del artículo.

Mientras que la consolidación del componente administrativo-burocrático del Estado fue dándose de manera lenta pero positiva, con las limitaciones presupuestarias que impuso el contexto político-económico desfavorable a nivel nacional y provincial en el período 2015-2019, la participación social se sostuvo y fortaleció, según los actores entrevistados.

Por delante queda el desafío de fortalecer las nuevas institucionalidades que propició el Municipio y acrecentar la autonomía local, por un lado, y el protagonismo de los actores sociales involucrados en las políticas de hábitat y vivienda, por otro.

Bibliografía

Borja, J. y Castells, M. (1996). Lo local y lo global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Editorial Taurus.

Borja, J. (1987). Descentralización. Una cuestión de método. En J. Borja et al (Eds.), *Organización y descentralización municipal*. Editorial Eudeba.

Coulomb, R. (1991). La participación popular en la provisión de los servicios urbanos. ¿Estrategias de sobrevivencia o práctica autogestionaria? En M. Schteingart y L. D'Andrea (comp.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Lanzetta, M. (1996). Sistema de mediación Estado-sociedad local en la gestión de la regularización dominial. Barrio Santa María, Bernal Oeste. Nuevo Espacio, *Revista de Sociología*, 3 (3).

Pírez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 14 (4), 523-548.

Pírez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina (CEAL), Estudios Sociales y Ambientales.

Pírez, P. y Gamallo, G. (1994). *Basura privada, servicio público*. Centro Editor de América Latina (CEAL).

Rofman, A. y Foglia, C. (2014). Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina. *Revista Proyección*, (16), 150-175.

Sabsay D. A. et al (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico – institucional para su construcción en el marco del Proyecto “Hacia la construcción de una región Metropolitana Sustentable”*, Capítulo III. Editorial FARN

