



Ley de Acceso Justo al Hábitat: un estudio sobre su implementación en la ciudad de Tandil, Argentina

Fair Access to Habitat Law: A Study on Its Implementation in the City of Tandil, Argentina

Alejandro Migueltoarena ^a

Dana Valente Ezcurra ^a

Agustina Girado ^a

^a Universidad Nacional del
Centro de la Provincia de
Buenos Aires, Argentina

Resumen: El objetivo de este artículo consiste en analizar los avances en la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) y el rol que cumplieron las organizaciones sociales en dicho proceso en la ciudad intermedia de Tandil, provincia de Buenos Aires, Argentina. Para ello empleamos diversas técnicas cualitativas, como entrevistas a informantes clave, investigación documental, observación participante e investigación acción participativa. Particularmente, reconstruimos los cuatro principios rectores que constituyen el espíritu de la LAJH (2012). Además, estudiamos dos instrumentos implementados en Tandil: el programa de lotes con servicios y la integración sociourbana de asentamientos precarios. También reconstruimos las iniciativas que tuvieron como objetivo profundizar en la gestión democrática de la ciudad. Los resultados de la investigación contribuyen a reflexionar críticamente sobre los procesos de construcción de estatalidad y la implementación de políticas públicas de acceso al hábitat urbano, así como el rol de las organizaciones sociales en las luchas por el derecho a la ciudad.

Abstract: The aim of this article is to analyse the progress made in the implementation of the Law on Fair Access to Habitat (LAJH) and the role played by social organisations in this process in the intermediate city of Tandil, province of Buenos Aires, Argentina. To this end, we employed a variety of qualitative techniques, such as key informant interviews, documentary research, participant observation and participatory action research. In particular, we reconstructed the four guiding principles that constitute the spirit of the LAJH (2012). In addition, we studied two instruments implemented in Tandil: the programme of serviced lots and the socio-urban integration of precarious settlements. We also reconstruct the initiatives that aimed to deepen the democratic management of the city. The results of the research contribute to a critical reflection on the processes of state-building and the implementation of public policies of access to urban habitat, as well as the role of social organisations in the struggles for the right to the city.

Palabras clave: Políticas Públicas; Ley de Acceso Justo al Hábitat; Derecho a la Ciudad; Producción Social del Hábitat; Tandil.

Keywords: Public policies; Law of Fair Access to Habitat; Right to the City; Social Production of Habitat; Tandil.



1. Introducción

En América Latina, el acceso al hábitat digno sigue siendo un desafío estructural que los modelos urbanos excluyentes y los mercados inmobiliarios especulativos profundizan (Rolnik, 2021). Argentina enfrenta esta problemática en el marco de políticas habitacionales fragmentarias, donde la tensión entre el valor de cambio y el valor de uso del suelo urbano profundizó las desigualdades socioespaciales (Fernández Wagner, 2014). En la provincia de Buenos Aires —donde reside el 38,18% de la población nacional (Instituto de Estadística y Censos, 2022)— la sanción de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) en 2012 buscó revertir esta situación mediante una mirada integral del hábitat y un enfoque de derechos humanos. Esta política pública procuró modificar y complementar el Decreto-Ley N° 8912 (1977), que regula el Ordenamiento Territorial y el Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires.

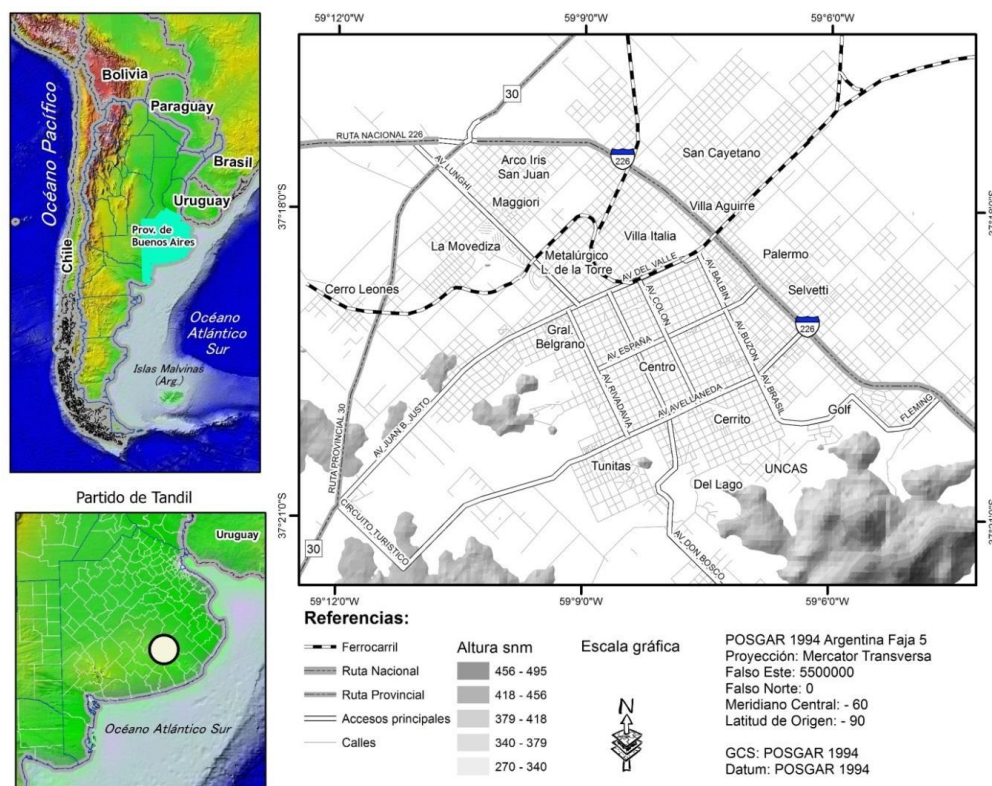
La sanción de la LAJH marcó un hito en la política provincial, al surgir del trabajo conjunto de organizaciones sociales vinculadas con el hábitat popular, universidades y colegios de profesionales. Estos actores discutieron propuestas programáticas para transformar el modelo excluyente de producción de ciudad. Ese proceso de deliberación pública y lucha se extendió durante 4 años (entre 2009 y 2012), hasta que lograron consensuar un borrador de ley. La propuesta alcanzó estado parlamentario en noviembre de 2012 y obtuvo una amplia aprobación en la Cámara de Diputados y Senadores. Sin embargo, la implementación —a cargo del Poder Ejecutivo— se demoró más de un año por las resistencias generadas por la LAJH en actores del mercado inmobiliario, ya que la norma contiene instrumentos para reducir las prácticas especulativas de valorización del suelo. Finalmente, en diciembre de 2013 se reglamentó mediante el Decreto N° 1062/13, gracias a la lucha y al debate público impulsados por las organizaciones sociales, las universidades y los profesionales que defienden el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat digno (Scatolini, 2016).

La LAJH incorpora cuatro principios rectores: 1) derecho a la ciudad y a la vivienda, 2) función social de la propiedad, 3) gestión democrática de la ciudad y 4) reparto equitativo de cargas y beneficios. Estos principios se concretaron en instrumentos de gestión como la generación de lotes con servicios, los consorcios urbanísticos, la integración sociourbana de asentamientos precarios y los espacios de gestión democrática, entre otros. En este sentido, Reese (2014: 17) destaca que: “La ley propone una nueva concepción del urbanismo, no como mecanismo asegurador de la renta especulativa del suelo sino como una función pública que tiene el deber prioritario de garantizar la defensa de los derechos y los intereses colectivos”.

A su vez, la provincia de Buenos Aires presenta realidades sumamente heterogéneas, que se diferencian principalmente entre la Región Metropolitana de Buenos Aires (o Conurbano Bonaerense) y el resto del territorio, conocido como “interior”. Los partidos que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires concentran una alta densidad poblacional en espacios urbanos; en cambio, el interior incluye un territorio más diverso, con ciudades intermedias, ciudades pequeñas, pueblos y espacios rurales. Esta distinción resulta clave para analizar la implementación de la LAJH, ya que sus posibilidades de aplicación dependen de las particularidades de cada lugar. Por ello, resulta relevante examinar su instrumentación en la ciudad intermedia de Tandil (Figura 1).

Esta aglomeración presenta particularidades vinculadas con su tamaño, la estructura económica y la función que desempeña en la red urbana de la región sureste de la provincia.

En esta ciudad, la implementación de la LAJH se articula estrechamente con proyectos impulsados por organizaciones sociales, algunas de las cuales surgieron para satisfacer necesidades relacionadas con el acceso al hábitat. Esta característica generó una impronta específica en la utilización de la LAJH, dado que, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los municipios bonaerenses, en Tandil predominaron los proyectos vinculados con la producción social del hábitat.

Figura 1: Tandil: ubicación en la provincia de Buenos Aires y plano de la ciudad

Fuente: Lan (2011).

Por lo tanto, el objetivo de este artículo es analizar los avances en la implementación de la LAJH en la ciudad intermedia de Tandil (provincia de Buenos Aires, Argentina) y el rol que desempeñaron las organizaciones sociales en este proceso. Frente a la fragmentación de los datos disponibles, el trabajo busca sistematizar los avances en la implementación de la LAJH. En términos metodológicos, adopta una investigación multiestratégica (Marradi et al., 2018), que combina análisis documental de normativas y registros periodísticos, entrevistas a informantes clave, investigación-acción participativa (Fals Borda, 1993) y cartografía social con pobladores.

2. Consideraciones Metodológicas

El equipo de investigación realizó este trabajo a partir de intervenciones impulsadas por el programa de extensión universitaria Acceso Justo al Hábitat en la región del centro de la provincia de

Buenos Aires (Extensión Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires [UNICEN]), desarrollado entre 2022 y 2023 por un equipo interdisciplinario, en articulación con organizaciones sociales y organismos estatales vinculados con la promoción y protección de derechos. Esta experiencia dio origen al proyecto de investigación orientada *Conflictos urbanos, políticas públicas de acceso al hábitat y procesos de integración socio urbana en la ciudad de Tandil. Un análisis crítico de las experiencias de La Movediza I y Tarraubella* (Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología UNICEN), que permitió dar continuidad a la intervención en 2024 y 2025.

En términos metodológicos, el estudio adoptó una investigación multiestratégica (Marradi et al., 2018) y se apoyó en la perspectiva de la investigación-acción participativa (Fals Borda, 1993). Esta metodología posibilita coproducir conocimientos de manera situada y priorizar los saberes de las personas que habitan en los territorios.

Su principal característica radica en la búsqueda de la transformación social mediante la participación activa de las personas en la identificación de problemas y la planificación e implementación de acciones para mejorar sus condiciones de vida. Así, esta perspectiva metodológica —co-construida en la praxis de investigación y extensión universitaria— permitió recuperar las voces de las organizaciones sociales a partir del diálogo de saberes, generando conocimiento situado sobre la problemática de acceso al hábitat urbano en Tandil. También facilitó reconstruir la agenda de demandas sociales y proyectos de políticas públicas, e identificar iniciativas de organizaciones sociales que impulsaron experiencias de acceso justo al hábitat y la ciudad.

Para la implementación, el equipo utilizó diversas técnicas cualitativas de registro que permitieron generar información relevante para describir la dimensión habitada de las políticas públicas de acceso al hábitat. Entre estas técnicas destacan los mapeos participativos de cartografía social con pobladores y la observación participante en actividades de extensión universitaria, como reuniones con pobladores y charlas y conversatorios sobre el acceso al hábitat, con la participación de especialistas, funcionarios públicos, integrantes de organizaciones sociales y concejales. Además, realizaron entrevistas a informantes clave de organizaciones sociales y funcionarios del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Con el propósito de contextualizar, historizar y complejizar la información obtenida, aplicaron técnicas no participativas, como la investigación documental y el análisis de contenido de fuentes periodísticas. Para las fuentes documentales, recopilaron datos de la Dirección Provincial de Producción del Hábitat, dependiente de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires. Esto permitió conocer y cuantificar la cantidad de lotes con servicios generados en la ciudad de Tandil a partir de la LAJH, así como otras informaciones relevantes como modalidad, localización y organización ejecutante.

Asimismo, recurrieron a portales de noticias locales para recuperar declaraciones de prensa sobre discusiones legislativas y proyectos, consultando periódicos como *El Eco de Tandil*, *El Diario de Tandil* y *La Voz de Tandil*. Paralelamente, revisaron el archivo del Honorable Concejo Deliberante de Tandil (HCD) (**Honorable Concejo Deliberante de Tandil, 2023**), con el fin de conocer las discusiones legislativas y los Proyectos de Ordenanza Municipal aprobados vinculados con la LAJH. También consultaron otros repositorios especializados, como el archivo del Observatorio de Madre Tierra (**Observatorio Madre Tierra, 2024**) —organización promotora de la LAJH—, que funciona como un repositorio de acceso abierto con información sistematizada sobre su implementación provincial.

La decisión metodológica de adoptar la perspectiva de la investigación-acción participativa (IAP) se relaciona con la necesidad de problematizar la implementación de la LAJH desde las percepciones y experiencias de quienes habitan la ciudad. Esta perspectiva exige una disposición reflexiva continua frente a las fronteras entre investigación y activismo, al reponer la dimensión política de nuestro accionar —dimensión crucial para analizar los procesos de urbanización y gestión de las ciudades—. En este sentido:

(...) asumimos un posicionamiento político con las demandas y las luchas de lxs sujetxs, sin que ello nos impida tener una agenda de trabajo propia al interior de la Universidad. De esta manera, buscamos distinguir entre los objetivos que persiguen los proyectos de extensión respecto a los objetivos de acción de los sujetxs con los cuales trabajamos, no para establecer una disociación, sino para permitir un mejor entendimiento de las problemáticas abordadas, así como también, de la construcción estratégica de acciones en pos de generar transformaciones sociales (**García et al., 2022: 13**).

Por último, es preciso mencionar que, a más de 10 años de la sanción de la LAJH, persiste una vacancia de trabajos que describan los avances en su implementación en ciudades intermedias del interior de la provincia de Buenos Aires (**Canestraro, 2024**). La mayoría de los estudios se ha centrado en municipios del conurbano bonaerense (**Bustos, 2016; Relli Ugartamendía, 2018**) o en el análisis

de algún programa específico (Del Río y González, 2019; Del Río et al., 2020). En este marco, resultó fundamental la producción de datos de primera mano mediante la diversidad de técnicas mencionadas, los cuales se presentan en los próximos apartados.

3. Políticas públicas de acceso al hábitat en la historia reciente argentina

Entre finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, en los países occidentales se consolidaron nuevos mecanismos de acumulación de capital debido a la crisis del modelo de producción fordista y al declive de los Estados de bienestar. En este contexto, Lefebvre (2020) afirmó que la producción del espacio urbano empezó a adquirir gran relevancia en la dinámica económica global, impulsada por programas de remodelación de ciudades y por inversiones destinadas a crear nuevas infraestructuras. Estas transformaciones generaron grandes beneficios para los sectores inmobiliarios y de la construcción, pero profundizaron el deterioro de las condiciones habitacionales de la clase trabajadora, debido al aumento del valor del suelo y de los bienes inmuebles.

Además, Lefebvre (2020) criticó el rol del Estado en la producción de las ciudades, al considerar que sus políticas fomentaban la alienación de la vida cotidiana y la mercantilización del espacio urbano. Frente a esto, propuso la noción del derecho a la ciudad, que reivindica la necesidad de concebir lo urbano desde una perspectiva distinta, en la que prevalezca el valor de uso de los espacios y la realización plena de la existencia humana. En esta misma línea, Harvey (2013) sostiene que los planes de remodelación urbana fueron clave para resolver las crisis de sobreacumulación del capital. También afirma que estos programas siempre poseen una dimensión de clase, pues suelen implicar desplazamientos de población a lugares con peores condiciones de vida o mayores restricciones en el acceso a los bienes comunes urbanos.

En Argentina, el déficit habitacional se volvió un problema estructural a partir de mediados de

la década de 1970, cuando se implementaron los primeros programas económicos neoliberales bajo la última dictadura militar. Estas políticas significaron el fin de los loteos populares, el aumento del costo de la vivienda en alquiler y la reducción del acceso al crédito hipotecario (Di Virgilio y Rodríguez, 2023). Posteriormente, los gobiernos democráticos no lograron revertir esta situación, ni siquiera en aquellos períodos en los que se aplicaron medidas de redistribución progresiva del ingreso. Para ilustrar esta situación, se puede analizar lo que ocurrió con el indicador del régimen de tenencia de la vivienda, relevado en los censos nacionales.

De acuerdo con este indicador, en 2001 el 11,14% de los hogares del país eran inquilinos, cifra que aumentó al 16,10% en 2010 y siguió creciendo hasta llegar al 20,98% en 2022 (Instituto de Estadística y Censos, 2001, 2010, 2022). Además, el Registro Nacional de Barrios Populares reportó que en 2023 existían 6.467 asentamientos precarios en Argentina, donde vivían 1.237.795 familias, distribuidas en 1.124.797 viviendas. Según este mismo relevamiento, en la provincia de Buenos Aires la cantidad de asentamientos precarios ascendía a 2.065 en ese año (Registro Nacional de Barrios Populares, 2022).

Previo a la sanción de la LAJH, el proceso de urbanización en la provincia de Buenos Aires estuvo regido por el Decreto-Ley N° 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, promulgado por el gobierno de facto en 1977. Esta normativa estableció medidas mínimas para las parcelas urbanas y requisitos para aprobar la subdivisión de lotes, como la necesidad de contar con servicios básicos —energía eléctrica y agua corriente— y la realización de obras de infraestructura, como la apertura y el perfilado de las calles (Lemarchand, 2023). Aunque buscaba encauzar el crecimiento urbano, su implementación significó el fin del acceso a la tierra a través de los loteos populares.

Según Reese (2014), estos loteos constituían una modalidad de subdivisión y urbanización mínima de terrenos, impulsada por agentes privados, que se destinaba a los sectores de bajos ingresos, quienes podían adquirirlos mediante

pagos mensuales. La restricción del suelo urbano a parcelas con ciertos requisitos redujo la oferta en el mercado formal y provocó un incremento de los precios. A ello se sumó que, desde mediados de la década de 1970, los ingresos reales de la población trabajadora descendieron significativamente, lo que generó mayores restricciones para acceder al suelo urbano (Canestraro et al., 2021).

Durante las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura militar no modificaron sustancialmente el modelo económico de exclusión implantado en años anteriores. Esta continuidad profundizó la informalidad urbana y favoreció el incremento de la segregación residencial en las ciudades de la provincia de Buenos Aires y en el resto del país (Reese, 2014).

Tras la crisis provocada por la insurrección espontánea de 2001, en Argentina comenzó un nuevo período histórico, caracterizado por algunos autores como neo-keynesianismo o neo-desarrollismo (Fernández Wagner, 2014; del Río, 2014). Este modelo se destacó por una fuerte intervención del Estado en la actividad económica. En este contexto, el mercado inmobiliario registró un gran dinamismo a nivel nacional y provincial, que, de acuerdo con Reese (2014), estuvo vinculado con la reactivación de la economía y el incentivo al consumo interno.

Durante estos años, la política habitacional registró un nuevo impulso que revirtió la desinversión generada hacia fines de la década de 1990. Se desarrollaron diversos programas habitacionales que, según Fernández Wagner (2014), crearon un total de 1.080.767 soluciones habitacionales entre 2003 y 2014. Sin embargo, este autor indica que, pese a los efectos positivos de esta inversión, la cuestión del acceso a la vivienda como derecho quedó supeditada a los objetivos centrales de la política, centrados en apuntalar el crecimiento económico y generar empleo. Así, los programas habitacionales no partieron de un diagnóstico de las condiciones habitacionales, sino que estipularon la construcción de grandes operatorias ubicadas en zonas alejadas y con escasa conectividad.

Otro problema importante de este período radicó en que, como consecuencia del crecimiento de la actividad de la construcción y la demanda de suelo urbano, los precios de los bienes inmuebles crecieron muy por encima de la recuperación de los ingresos de la población. Por ejemplo, Fernández Wagner (2014) señala que, en la provincia de Buenos Aires, el valor de las propiedades urbanas creció 11,9 veces entre 2001 y 2010. Este incremento de precios profundizó las desigualdades socioespaciales y limitó el acceso a la vivienda digna para los sectores populares, a pesar de los programas implementados.

En este contexto, durante la primera década del siglo XXI, en la provincia de Buenos Aires se consolidó una masa crítica de organizaciones sociales que posicionaron en la agenda pública la cuestión del acceso al hábitat. En 2004, se conformó el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FO-TIVBA), al que luego se sumaron otros colectivos, como el Movimiento de Reforma Urbana y Habitar Argentina. Estas organizaciones, en articulación con docentes universitarios y legisladores provinciales, comenzaron a debatir sobre la necesidad de elaborar un proyecto de ley que cuestionara el modelo urbano excluyente consolidado en la provincia desde la dictadura militar, sentando las bases de lo que luego sería la LAJH.

3.1. La sanción de la LAJH 14.449 en la provincia de Buenos Aires: una legislación con perspectiva de derechos

La LAJH fue aprobada el 29 de noviembre de 2012, luego de varios años de debates y negociaciones (Reese, 2014). Esta ley no derogó el Decreto-Ley N°8.912, pero logró modificar varios de sus artículos e introdujo herramientas destinadas a intervenir en el mercado inmobiliario y a generar acciones para la integración socio-urbana de las villas y los asentamientos precarios.

En cuanto a su contenido, la LAJH se destacó por su perspectiva de derechos humanos, constituyendo un marco normativo integral para la política habitacional en la provincia de Buenos

Aires que incorpora diferentes principios rectores e instrumentos (Tabla 1).

La LAJH se estructura en seis capítulos que combinan principios rectores con instrumentos operativos. En el Capítulo I (Art. 1-9), se sientan las bases conceptuales al definir el hábitat digno como un derecho fundamental. Se establecen mecanismos concretos como el Registro Único de Demandas Habitacionales (Art. 6) y se otorgan a la Autoridad de Aplicación competencias ejecutivas y presupuestarias específicas (Art. 7). Este enfoque supera las visiones asistencialistas tradicionales, vinculando explícitamente el acceso a la vivienda con la provisión de infraestructura y servicios urbanos (Art. 8), en un sistema de gestión multidimensional.

En el Capítulo II (Art. 10-14), se reconocen los principios rectores de la LAJH. Se consagra el derecho a la ciudad (Art. 11), que trasciende el mero acceso a la vivienda e incorpora el uso de equipamientos colectivos y la participación en la vida cultural urbana. Esto se complementa con el principio de función social de la propiedad (Art. 12) y con mecanismos de redistribución de plusvalías urbanísticas (Art. 14), donde los municipios capturan parte del valor generado por las acciones públicas de planificación, fortaleciendo su rol como actores de la gestión urbana.

A su vez, en el Capítulo III (Art. 15-16), la ley establece directrices generales y parámetros técnicos, con criterios de localización que priorizan áreas consolidadas (Art. 15a). También fija estándares de calidad constructiva que contemplan eficiencia energética (Art. 15e) y accesibilidad universal (Art. 15f). Asimismo, establece lineamientos para el tratamiento del espacio público, que combinan instrumentos urbanísticos, financieros y participativos (Art. 16), reforzando la visión integral del hábitat y su carácter colectivo.

La operacionalización de estos principios se concreta en el Capítulo IV, que despliega instrumentos técnicos y financieros. Destacan el Programa de Lotes con Servicios (Art. 17), que flexibiliza estándares urbanísticos sin comprometer la calidad habitacional (Art. 20-22), y el Fondo Fiduciario (Art. 37), financiado mediante una contribución adicio-

nal del 50 % sobre el impuesto a baldíos urbanos (Art. 39). Estos instrumentos se complementan con mecanismos de gestión participativa, como las Mesas de Gestión para la integración de villas (Art. 36) y el Consejo Provincial de Vivienda (Art. 60-63), institucionalizando la participación ciudadana.

Finalmente, los capítulos complementarios (V-VI) introducen reformas estructurales al marco jurídico existente y normas transitorias. El Capítulo V modifica el Decreto-Ley 8912/77, estableciendo un gravamen progresivo a predios baldíos (Art. 84-88), que se incrementa anualmente hasta alcanzar un 50 % adicional a la tasa municipal. La expropiación opera como sanción última tras cinco años de incumplimiento (Art. 87), alineándose con el principio de función social (Art. 12). Por su parte, el Capítulo VI regula aspectos transitorios críticos, como la suspensión de desalojos en asentamientos registrados (Art. 70) —prorrogable por 180 días adicionales—, la priorización presupuestaria para obras en villas (Art. 65) y la exención de tasas en trámites de regularización (Art. 66).

Respecto a la autoridad de aplicación, en 2013 el gobierno de la provincia de Buenos Aires determinó que recaería en la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda, dependiente del Ministerio de Infraestructura. Sin embargo, en 2017 se generó un cambio con la creación del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), perteneciente a la Jefatura de Gabinete, cuyo objetivo principal consistía en cumplir los objetivos de la LAJH y llevar a cabo su reglamentación. Luego, a través del Decreto 62/18, se designó como autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, al Ministerio de Desarrollo Social y al OPISU.

Para conocer el grado de implementación efectivo de la LAJH, se realizó una síntesis de las investigaciones existentes, recuperando aquellas que analizaron programas específicos y estudios vinculados con la región centro-sur de la provincia de Buenos Aires, donde se ubica Tandil.

En cuanto a los programas de lotes con servicios, Del Río y González (2019) señalan que, hasta julio de 2018, se habían aprobado 137 proyectos de urbanización, con aproximadamente 15.000

Tabla 1: Principios rectores e instrumentos de la LAJH 14.449

Principio rector	Instrumentos técnicos vinculados	Programas o regímenes especiales
Derecho a la ciudad y a la vivienda (Art. 11)	Criterios de localización prioritaria (Art. 15a); Acceso a infraestructura básica (Art. 2324)	Planes de Integración Socio-Urbana (Art. 36); Programa de Mejoramiento de Barrios
Función social de la propiedad (Art. 12)	Gravamen progresivo a baldíos (Art. 8488); Participación en plusvalías (Art. 4654)	Fondo Fiduciario (Art. 3743); Zonas de Promoción del Hábitat Social (Art. 4445)
Gestión democrática de la ciudad (Art. 13)	Mesas de Gestión Participativa (Art. 36); Audiencias públicas (Art. 58)	Consejo Provincial de Vivienda (Art. 6063); Iniciativas populares urbanísticas
Reparto equitativo de cargas y beneficios (Art. 14)	Cesión de suelo para desarrollos (Art. 49); Compensaciones por mayor edificabilidad (Art. 50)	Consortorios Urbanísticos (Art. 5556); Regularización dominial preferente (Art. 69)

Fuente: Elaboración propia en base a Ley provincial N° 14.449, de Acceso Justo al Hábitat(2013).

lotes generados en 53 municipios. La mayoría de estos proyectos se concretó mediante loteos en tierras municipales y consorcios urbanísticos con propietarios privados. Los loteos realizados por cooperativas fueron escasos. Los autores destacan como uno de los principales problemas la escasa disponibilidad de tierras dentro de las ciudades, lo que derivó en que el 83% de los proyectos se ubicaran en áreas complementarias o rurales y, dentro de estos, un 17% en zonas alejadas de los ejidos urbanos.¹

Asimismo, Del Río y González (2019) advierten que en algunos casos se usó el programa de lotes con servicios para impulsar proyectos de urbanización que no respetaban el espíritu de la ley. Se identificaron consorcios urbanísticos que promovieron la creación de barrios semi cerrados encubiertos. No obstante, los autores subrayan que, pese a estos inconvenientes, la cantidad de lotes generados superó ampliamente la de programas previos y destacan los aprendizajes en gestión y las capacidades técnicas adquiridas por los actores sociales involucrados en estos proyectos.

¹ Si bien no existen datos públicos actualizados que permitan estimar la cantidad de lotes a nivel provincial, los datos del Observatorio de Madre Tierra para diciembre de 2023 arrojaban un total de 34.850 lotes en 134 partidos de la provincia (Observatorio Madre Tierra, 2024).

Otros estudios destacan la existencia de experiencias urbanísticas vinculadas al programa de lotes con servicios en municipios con más de 100.000 habitantes, entre los que sobresalen Pergamino, Tandil y Olavarría, siendo notoria la ausencia de desarrollos en Bahía Blanca y General Pueyrredón (2020). Estos antecedentes permiten comprender tanto los alcances como las limitaciones en la implementación efectiva de la LAJH en la provincia.

A su vez, trabajos como el de Canestraro et al. (2021) indican que resultó relevante la implementación del programa de microcréditos para el mejoramiento de viviendas, junto con la creación del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, Art. 28 de la LAJH) y la conformación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat. Este consejo constituye un espacio de participación para organizaciones sociales, colegios de profesionales e integrantes de las universidades. En la región centro-sur de la provincia de Buenos Aires, destacaron que solo en 11 de los 27 municipios existían villas y asentamientos registrados en el RPPVAP.

Se enfatiza que la creación del registro constituye un avance para sistematizar el déficit urbano-habitacional y diseñar políticas públicas. Sin embargo, señalan que esta información no debería circunscribirse únicamente a villas y asentamientos.

tos, dado que existen diversas estrategias habitacionales en ciudades de diferentes características y escalas, que no se reducen al análisis de las categorías usadas para describir procesos urbanos en grandes aglomeraciones.

Finalmente, en cuanto a la gestión democrática de la ciudad, se considera importante mencionar que en varios municipios se conformaron consejos locales de vivienda y hábitat. Aunque estos espacios no tienen carácter resolutivo y son no vinculantes, cumplen una función importante para que las demandas de las organizaciones sociales y los pobladores sean consideradas por los gobiernos locales, facilitando así una adecuada implementación de la LAJH. Según datos del Observatorio de Madre Tierra (2024), se han creado 15 consejos de este tipo.

Por otra parte, estudios de la región centro-sur de la provincia de Buenos Aires señalan que el municipio de Laprida ha conformado dicho consejo (Comesaña et al., 2023). Además, a partir de la experiencia del programa de extensión en la región centro de la provincia, se constató la reciente conformación del consejo en el municipio de Azul, creado en 2022 mediante la Ordenanza Municipal N°3.997/2017 (modificada por la Ordenanza Municipal N°4688/2022), siendo uno de los pocos espacios de gestión democrática del hábitat en la región.

3.2. Producción de suelo urbano y construcción de ciudad: la aplicación de la LAJH en Tandil y el rol de las organizaciones sociales

En materia de políticas públicas de producción de suelo, desde 2005 la ciudad de Tandil cuenta con el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), aprobado por la Ordenanza Municipal N°9865/05. Esta normativa es considerada de avanzada por su dotación instrumental, al contemplar la generación de convenios urbanísticos, consorcios urbanísticos, régimen de movilización de suelo urbano, banco de tierra municipal, fondo de desarrollo urbano y la participación municipal en las plusvalías generadas por la acción urbanística, entre otros. Sin embargo, el PDT no se aplicó de manera integral,

incluso tras la adhesión a la LAJH (Ordenanza Municipal 14.774) aprobada en 2015.

En línea con lo ocurrido a nivel nacional y provincial, en la década de 2000 la actividad de la construcción y las inversiones inmobiliarias experimentaron un gran crecimiento en Tandil. No obstante, este fenómeno adquirió particularidades propias vinculadas con el perfil socioeconómico consolidado en las últimas décadas. La diversidad de su estructura económica, el crecimiento de la actividad turística y la valoración positiva sobre la calidad de vida ofrecida por la ciudad generaron un dinamismo mayor al observado en otras ciudades intermedias de la región (Canestraro et al., 2021).

A pesar del dinamismo inmobiliario, algunos datos muestran que, durante este período, las posibilidades de acceso al hábitat y la vivienda fueron desiguales. Por ejemplo, en lo que respecta al indicador de tenencia de la vivienda, los hogares inquilinos pasaron del 15,5% al 29,8% entre 2001 y 2022; mientras que los hogares propietarios descendieron del 70,4% al 57,8% (Tabla 2). Aunque esta tendencia también se identificó a nivel nacional y provincial, los valores registrados en estas escalas fueron menores a los que se observaron en Tandil (Instituto de Estadística y Censos, 2001, 2010, 2022).

Tabla 2: Porcentaje de hogares propietarios e inquilinos en el Partido de Tandil, en los años 2001, 2010 y 2022

Año	Hogares propietarios	Hogares inquilinos
Censo 2001	70,4%	15,5%
Censo 2010	62,2%	24,5%
Censo 2022	57,8%	29,8%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2001, 2010, 2022).

También puede señalarse que este fenómeno de inquilinización de los hogares ocurrió en un contexto donde la cantidad de viviendas creció muy por encima del crecimiento poblacional. En Tandil, el número de viviendas aumentó un 97,5% entre 2001 y 2022, pasando de 32.911 a 65.029 unidades, mientras que la población creció un 34,5%,

de 108.109 a 145.575 habitantes. De este modo, el porcentaje de hogares inquilinos creció en un contexto en el cual la cantidad de viviendas por habitante también se incrementó, lo que muestra la complejidad del acceso a la vivienda.

Otro dato que evidencia las dificultades para acceder a un hábitat digno es el crecimiento de los asentamientos informales. Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), Tandil cuenta con ocho asentamientos precarios, de los cuales cinco surgieron en las décadas de 2000 y 2010. Estos ocho asentamientos agrupan a 1.328 viviendas, reflejando la persistencia de la precariedad habitacional en la ciudad y la necesidad de políticas públicas más eficaces para revertir esta situación ([Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, 2024](#)).

A su vez, una investigación reciente vinculada a la conflictividad social por el acceso al hábitat identificó 17 hechos de ocupaciones colectivas de tierras y/o viviendas en Tandil entre 2001 y 2021 ([Valente Ezcurra, 2022](#)). De estos, 16 ocurrieron a partir de 2009. Estos datos evidencian un déficit habitacional estructural y tendencias de segregación socioespacial, vinculadas con un aumento de la conflictividad social y la organización colectiva. En este sentido, se registraron 43 experiencias de organización social urbana en el siglo XXI ([Valente Ezcurra, 2024](#)).

Frente a estas dificultades de acceso al hábitat, surgieron diversas experiencias impulsadas por organizaciones de la sociedad civil que buscaron responder a las necesidades de acceso al suelo urbano y la vivienda. Durante las décadas de 2010 y 2020, se generaron varios proyectos de lotes con servicios, promovidos por estas organizaciones, que utilizaron la LAJH para reducir los costos de urbanización de los macizos de tierra adquiridos. Estas iniciativas representan una respuesta concreta a la demanda de sectores vulnerables.

Entre las organizaciones que lograron concretar sus proyectos destacan Mujeres sin Techo (Asociación Civil “De Corazón Tandilense”), Asociación del Trabajador de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Graduados Universitarios Tandil por la Promoción Social,

Asociación Civil Juventud Unida, Asociación Civil Amigos Club Barrio Vistalli y Asociación Civil por la No Automedicación. Estas experiencias demuestran la centralidad de las organizaciones sociales en la producción social del hábitat en la ciudad.

La producción de ciudad en Tandil no habría sido igual sin el protagonismo de estas organizaciones sociales, que desempeñaron un rol clave en la aplicación del programa de lotes con servicios, uno de los instrumentos de la LAJH con mayor desarrollo a nivel local. Su aplicación concreta comprendió diversas modalidades, cuya reconstrucción se realizó a partir de cuatro fuentes de información: una entrevista con un funcionario público, datos del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires ([2024](#)), el Archivo del Honorable Concejo Deliberante de Tandil ([2023](#)) y el Observatorio Madre Tierra ([2024](#)) ([Tabla 3](#)).

Para obtener más información sobre las características de estos proyectos, se realizó una entrevista con un funcionario de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires. En ella, se destacó que Tandil es uno de los pocos municipios con más proyectos de generación de lotes con servicios vinculados a la línea de producción social del hábitat. La LAJH establece tres modalidades para la generación de lotes: estatal, consorcios urbanísticos (con desarrolladores privados) y producción social del hábitat. Según el informante, esta última modalidad corresponde a proyectos autogestivos y sin fines de lucro, realizados por cooperativas, asociaciones civiles, mutuales o sindicatos.

En línea con la información de la [Tabla 3](#), el programa de lotes con servicios tuvo como principales protagonistas a las organizaciones de la sociedad civil, que impulsaron 11 de los 14 proyectos relevados. Además, se generaron lotes con servicios mediante la intervención estatal en dos proyectos y un consorcio urbanístico con participación privada. Respecto a la temporalidad, se identificaron experiencias en 2015, aunque la mayoría de los proyectos fueron aprobados entre 2021 y 2023. De estos, 10 cuentan con expediente

Tabla 3: Implementación del programa de Lotes con Servicios en la ciudad de Tandil, según desarrollador (20152023)

Desarrollador	Cantidad de lotes	Ordenanza Municipal	Expediente provincial	Ubicación catastral
Asociación del Trabajador de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	74	14.990/15	Aprobado 2423-4605/16	Circ 1, Sec D, Chacra 49, P. 5b (Part. 78.947)
Asociación Civil de Corazón Tandilense	99	14.694/15	Aprobado 2423-2825/15	Circ 1, Sec C, Quinta 126, Mz 126ac-1 (Part. 81.354)
Pro.Cre.Ar - Estado Nacional	426	s/d	Aprobado 2423-2235/15	Circ 1, Sec E, Chacra 115, P. 1-2a (Part. 1669/992)
Asociación Civil de Corazón Tandilense	50	17.254/21	Aprobado 2021-26116823	Circ 1, Sec D, Chacra 29, Mz 29k, P. 1 (Mat. 36374/22222)
Asociación Civil de Corazón Tandilense	50	17.253/21	Aprobado 2021-26116888	Circ 1, Sec D, Chacra 26, Mz 26L, P. 1-2 (Mat. 48.123/48.124)
Asociación Civil Graduados Universitarios de Tandil	69	17.256	Aprobado 2021-26116952	Circ 1, Sec D, Chacra 11, Mz 11y/11z (Part. 88335/88334)
Asociación Civil de Corazón Tandilense	66	17.807/22	Aprobado 2023-04816969	Circ 1, Sec D, Chacra 44, Mz 44e, P. 1-16 (Mat. 5901259027)
Asociación Civil de Corazón Tandilense	52	17.847/22	Aprobado 2023-04980552	Circ 1, Sec D, Chacra 26, Mz 26p, P. 1-2 (Mat. 9434)
Asociación Civil Juventud Unida	133	17.626/22	Aprobado 2023-12031535	Circ 1, Sec D, Chacra 10, P. 2a (Mat. 35.247)
Municipalidad de Tandil	s/d	17.663/22	En curso	Circ 4, Sec D, Mz 71, P. 1,2,3,4
Asociación Civil Amigos Club Barrio Vistalli	91	18.074/23	Aprobado 2023-29635122	Circ 1, Sec D, Chacra 12, Mz 12a/12b (Mat. 6013060137)
La Zulema S.A.	170	18.073/23	En curso	Circ 1, Sec D, Chacra 26, Mz 26J, P.1A-2A (Mat. 55.58255.583), etc.
Asociación Civil de Corazón Tandilense	104	18.126/23	En curso	Circ 1, Sec C, Mz 126ab, P.1
Asociación Civil por la No Automedicación	s/d	18.225/23	En curso	Circ 1, Sec D, Chacra 31, Mz A, B, C, D

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Provincial de Producción del Hábitat, Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires (2024), Archivo HCD de Tandil (2023) y Observatorio Madre Tierra (2024).

provincial de aprobación y 4 están en curso. En total, los 12 proyectos con datos suman 1.384 lotes con servicios en Tandil.

El funcionario señaló que varias organizaciones gestionaron financiamiento provincial o nacional para desarrollar las obras de infraestructura que implica la generación de lotes con servicios. Por ejemplo, mencionó la experiencia de la Asociación Civil *De Corazón Tandilense*, que obtuvo financiamiento del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA) para costear la infraestructura y las viviendas de sus proyectos. Esta organización fue la primera en Tandil en utilizar la LAJH para crear lotes con servicios a través de la subdivisión de macizos de tierra y la primera inscripta en el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales de la LAJH (Girado, 2018).

Ello les permitió acceder al programa de microcréditos para la mejora del hábitat, siendo pionera en su aplicación local con cuatro proyectos de microcréditos entre 2015 y 2019 (Observatorio Madre Tierra, 2024). Por otro lado, una particularidad de Tandil fue la realización de un proyecto de consorcio urbanístico con la empresa privada “La Zulema S.A.”, en el que se estableció un coeficiente preciso para calcular la plusvalía urbana. El funcionario entrevistado destacó que:

[...] es uno de los pocos municipios que lo intentó, digamos, eh [...] y que lo expuso [...] como calcularon cuántos lotes tenía que hacer el privado del municipio, en un convenio con desarrollo privado, en un expediente, digamos. (Informante clave de la Subsecretaría de Hábitat, 25/4/2025)

Este proyecto obtuvo su aprobación en el legislativo local (Honorable Concejo Deliberante), generando un convenio urbanístico para avanzar en la subdivisión y conseguir para el Estado local 69 lotes. Esta modalidad de consorcio urbanístico con participación privada ya estaba contemplada en el Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (2005), pero no había contado con un desarrollo significativo. En las declaraciones del presidente de la bancada oficialista del gobierno local se destacó: “Es muy importante y nos pone realmente contentos destacar que este proyecto es el primero por

iniciativa propia del municipio en la formulación de un consorcio urbanístico (...) creemos que esto marca un hito en la generación de suelo urbano” (El Eco de Tandil, 2023).

Asimismo, agregó que:

En este caso se van a generar 170 lotes de los cuales a partir de la plusvalía generada y la renta a favor del municipio más el aporte de capital que significa la dotación de infraestructura de esos 170 lotes, 69 lotes van a quedar en propiedad del municipio, y el resto, ó sea 101 en propiedad de la firma La Zulema que es la propietaria de la tierra. (Acta Sesión Ordinaria del HCD, 31 de mayo de 2023, páginas 7 y 8)

Por otro lado, el funcionario provincial entrevistado señaló una diferencia entre los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires y los del interior de la provincia. Indicó que, en estos últimos, la posibilidad de llevar adelante proyectos de lotes con servicios es más factible, debido a la mayor disponibilidad de tierras. En contraste, en la Región Metropolitana se registran usos de la LAJH que se alejan de sus principios rectores, utilizando el programa de lotes con servicios para crear barrios cerrados u otros emprendimientos inmobiliarios que no responden al espíritu de la norma.

Los proyectos generados mediante el instrumento de lotes con servicios de la LAJH han permitido dar respuesta a algunos sectores de la sociedad tandilense que, en las últimas dos décadas, vieron limitadas sus posibilidades de acceso al suelo y la vivienda a raíz de la especulación inmobiliaria. En su concreción resultó fundamental el papel de las organizaciones sociales, que ante la insuficiencia de las soluciones habitacionales estatales tomaron la iniciativa y realizaron las gestiones necesarias para concretar las obras. Si bien se destaca la capacidad de la sociedad civil para organizarse y generar sus propios espacios residenciales, estos proyectos también reflejan la debilidad de las instituciones estatales para regular el mercado inmobiliario y elaborar políticas que garanticen el acceso a un hábitat digno.

3.3. Urbanización de asentamientos precarios y gestión democrática de la ciudad: la participación popular como clave en la implementación efectiva de la LAJH en Tandil

Avanzando en el análisis del rol de las organizaciones sociales en la implementación de otros instrumentos de la LAJH en Tandil, resulta relevante considerar los programas de urbanización en asentamientos precarios y las iniciativas de gestión democrática de la ciudad. En relación con los primeros, la ciudad de Tandil cuenta con un único antecedente de urbanización en asentamientos mediante los instrumentos de la LAJH: Tarraubella. Esta experiencia evidencia la dimensión habitada de las políticas públicas, pues no solo implicó la realización de obras de mejoramiento habitacional y tendido de servicios, sino también la atención a problemas de la vida comunitaria, aspecto fundamental para garantizar su implementación exitosa.

Esta experiencia corresponde al “Proyecto Integral de Urbanización del Barrio Tarraubella”, financiado a través del Programa de Financiamiento para la Mejora del Hábitat, dependiente de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires. El asentamiento precario denominado Tarraubella está conformado por un edificio y un predio adyacente donde habitan 30 familias. El edificio, ubicado en el barrio Villa Aguirre, fue construido en la década de 1990 por una empresa llamada Tarraubella, que planeaba realizar cinco edificios con doce departamentos cada uno.

No obstante, la empresa quebró antes de finalizar el primer inmueble y abandonó la obra. Meses después, el edificio inconcluso fue ocupado y, en años recientes, comenzaron a construirse casillas en los terrenos linderos, donde originalmente se proyectaban las demás unidades habitacionales. Con el tiempo, las condiciones materiales del edificio se deterioraron gravemente, generando una situación crítica para las personas que allí residían y requiriendo la intervención de diversos actores sociales.

Frente a esta situación, organizaciones como la Mesa Barrial de Villa Aguirre y San Cayetano de-

cidieron abordar la problemática para garantizar los derechos de la población residente. En 2022, estas organizaciones articularon con el programa de extensión para trabajar de manera conjunta en temas vinculados al hábitat, destacándose especialmente la situación del barrio Tarraubella. Esta articulación permitió impulsar acciones concretas que contribuyeron a la mejora de las condiciones habitacionales y sociales de quienes habitan el asentamiento.

En 2021, se gestionó la inscripción del barrio en el Registro Público de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), ya que la inclusión en este registro permitía solicitar financiamiento para obras de refacción y urbanización. Asimismo, con el objetivo de fortalecer la identidad comunitaria, el programa de extensión realizó un taller de cartografía social con los residentes del barrio Tarraubella (Figura 2). Esta iniciativa buscó crear un espacio de participación colectiva para recuperar las opiniones de quienes habitaban el lugar, de modo que sus perspectivas fueran tenidas en cuenta en el diseño del proyecto de urbanización.

Durante el taller, se propuso a los residentes que expresaran en dos cartas topográficas los problemas que identificaban y los deseos que proyectaban para el futuro del espacio en el que viven. Con la información obtenida, se elaboró un informe técnico entregado a los funcionarios provinciales encargados de la gestión. Esta metodología permitió articular las demandas locales con las políticas públicas y propiciar una mayor participación en la planificación de las obras necesarias para la integración socio-urbana del barrio.

En relación con los resultados del taller de cartografía social, los principales problemas detectados incluyeron el mal estado de las conexiones eléctricas —con riesgos de incendios—, la falta de agua corriente, el deterioro de los pozos sépticos y la ausencia de cloacas, así como el techo en mal estado del edificio y la falta de calles de acceso al predio. A nivel barrial, surgieron preocupaciones vinculadas con las dificultades de desplazamiento por la ciudad, debido a la limitada cobertura del transporte público y a la barrera urbana represen-

tada por la Ruta Nacional 226, que separa a Villa Aguirre y San Cayetano de la zona céntrica.

Respecto a los deseos expresados por los participantes, se destacó el anhelo de contar con la conexión a los servicios básicos urbanos. También se mencionó la necesidad de mayor acceso a actividades educativas —como bibliotecas—, actividades recreativas, espacios de cuidado y centros de salud. Además, los residentes propusieron la posibilidad de forestar el predio del edificio y construir una plaza, como medidas para mejorar la calidad de vida en el barrio (Valente Ezcurra et al., 2022).

Posteriormente, se avanzó en la gestión del proyecto mediante una articulación con la Cooperativa de Construcción del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), ya inscripta en el registro provincial de organizaciones no gubernamentales. Esto fue posible porque la LAJH promueve que estas obras puedan ser realizadas por cooperativas u otras organizaciones sociales, en tanto generan vínculos directos con las personas que viven en los asentamientos, haciéndolas partícipes de la transformación del territorio. En este sentido, el maestro mayor de obras de la Cooperativa del MTE destacó la articulación con el Estado mediante la LAJH: “Tarraubella fue el primer llamado que no hicimos desde la cooperativa”, ya que en esta ocasión fue el Estado provincial quien los convocó para trabajar (Registro de campo, 28 de agosto de 2023).²

La existencia de una cooperativa de construcción con experiencia previa en proyectos de integración sociourbana resultó clave para las gestiones y la aprobación del financiamiento estatal para las obras en Tarraubella. Además, la cooperativa desempeñó un rol fundamental, junto con los otros actores que conformaban la Mesa, organizando a los vecinos y resolviendo diversos

conflictos de convivencia. A lo largo de los meses, el proceso de organización vecinal se consolidó mediante asambleas, reuniones semanales y la creación de un consorcio para generar espacios de gestión democrática en la puesta en marcha de las obras de integración sociourbana, instancias que actualmente continúan funcionando.

Respecto a la concreción de las obras, el proyecto de urbanización de Tarraubella se dividió en tres etapas. La primera comenzó en la segunda mitad de 2023 e incluyó la refacción del edificio: reparación del techo, restauración de los núcleos húmedos de los departamentos y el tendido de agua corriente y conexión eléctrica. La segunda etapa, iniciada en 2025 y en curso, tiene como objetivo completar el mejoramiento del edificio y los espacios comunes, así como la construcción de una plaza para el barrio.

Finalmente, la tercera etapa está prevista para la segunda mitad de 2025 y tiene como propósito extender los servicios básicos a las viviendas del área adyacente al edificio. Asimismo, se prevé la necesidad de una cuarta etapa, destinada a proyectar una ampliación ordenada mediante la creación de nuevos lotes con servicios accesibles para las familias de pobladores actuales y para aquellas adjudicatarias afectadas por la quiebra de la empresa. Esta planificación busca garantizar el derecho a un hábitat digno y la integración plena del barrio en la trama urbana de Tandil.

En este sentido, cabe destacar la importancia que tuvieron las organizaciones sociales y la participación popular en la implementación de los instrumentos de integración sociourbana y mejoramiento del hábitat de asentamientos precarios contemplados en la LAJH. Para que este plan de urbanización pudiera concretarse, fue la Mesa la que, durante varios años, realizó un seguimiento de la situación de los residentes, acompañando distintos reclamos y gestiones para aliviar la situación crítica en la que vivían. Asimismo, el aporte del MTE resultó fundamental, no solo por sus conocimientos técnicos para confeccionar el proyecto y ejecutar las obras, sino también por su abordaje integral en la intervención en el barrio.

² El MTE constituye una organización social de alcance nacional, que nuclea a personas que fueron excluidas del mercado laboral, con la intención de generar cooperativas y unidades productivas que generen fuentes de empleo y en donde prevalezcan condiciones dignas de trabajo en distintas ramas, como, por ejemplo, construcción, textil, cartoneros y otras. En Tandil conformaron la Cooperativa de construcción en 2018.

Figura 2: Taller de cartografía social con vecinos de Tarraubella



Fuente: Fotografía propia.

Esta experiencia fue valorada en un trabajo académico que, al analizar el caso, ponderó la experiencia de Tarraubella como: “...un hito en materia de políticas públicas de mejoramiento habitacional e integración sociourbana por tratarse de la primera aplicación de la Ley 14.449 de acceso justo al hábitat en villas y asentamientos precarios registrados por el RPPVAP” (Keheyán et al., 2024: 15). Esta caracterización destaca el carácter pionero de la intervención y el protagonismo de las organizaciones sociales en la producción de hábitat digno.

Por otra parte, respecto a las iniciativas políticas de gestión democrática de la ciudad, resulta de interés analizar el proceso de instrumentación de la LAJH y la lucha de las organizaciones sociales por la creación de un Consejo Local de Hábitat (CLH). Uno de los proyectos más relevantes en este sentido fue la iniciativa de conformar un CLH en el Municipio de Tandil, tal como lo establece la LAJH, respaldada por la Ordenanza Municipal 14.774/15.

La identificación del CLH como un espacio para debatir problemáticas urbanas y proponer estrategias y políticas públicas de acceso al hábitat

tiene cierta trayectoria en Tandil desde inicios del siglo XXI. Se destaca la experiencia del I Foro Local de Acceso al Hábitat, realizado el 5 de septiembre de 2014, que permitió consolidar un accionar colectivo entre organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. Este foro buscó principalmente avanzar en la adhesión municipal a la LAJH, abordando “mientras tanto” diversas demandas y conflictos urbanos (Girado, 2019).

Aunque la adhesión a la LAJH se consiguió el 27 de agosto de 2015, esto ocurrió tras manifestaciones públicas en el Honorable Concejo Deliberante convocadas por organizaciones sociales. Una vez lograda la adhesión, las acciones se dirigieron a promover la creación de un Consejo Municipal para el Fomento del Hábitat, dando lugar a reuniones entre concejales opositores y referentes de organizaciones civiles, barriales y sindicales (2015). Sin embargo, no se logró reunir la fuerza política necesaria para aprobar este proyecto.

En 2020 se renovaron las demandas por la implementación efectiva de la LAJH, con la presentación en el Honorable Concejo Deliberante de un Proyecto de Ordenanza por parte de concejales del blo-

que opositor, para la creación del Consejo Municipal de Tierra, Hábitat y Derecho a la Ciudad. Según sus autores, este consejo buscaba "...componer un órgano multisectorial de consulta, asesoramiento y diseño de políticas públicas relacionadas a los distintos procesos de generación de suelo urbano y de promoción del derecho al hábitat y la vivienda" (La Voz de Tandil, 2020).

Al respecto, los ediles expresaron a la prensa que: "No estamos inventando nada nuevo, sencillamente hemos presentado esta ordenanza que es algo previsto en la ley provincial de acceso al hábitat, a la que Tandil adhirió en 2015 pero nunca avanzó" (El Eco de Tandil, 2020). Aunque esta propuesta presentaba el rasgo positivo de impulsar políticas públicas para la resolución participativa de problemáticas de acceso al hábitat y la gestión democrática de la ciudad, e incluso había logrado expresiones de apoyo de equipos universitarios y del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, no logró su aprobación y perdió estado parlamentario.

La democratización de la gestión de la ciudad continúa siendo una asignatura pendiente en la agenda pública local. Este aspecto resulta fundamental, ya que permitiría que los principios rectores de la LAJH se integren plenamente en todas las dimensiones de la política urbana. Así, se podría contrarrestar los efectos negativos del modelo de urbanización excluyente y garantizar el sentido integral de la participación ciudadana, consolidando un enfoque inclusivo y equitativo en la producción y gestión del hábitat.

4. Conclusiones

Recuperando a Rolnik (2021), la materialización del derecho a la ciudad exige confrontar las asimetrías de poder en la producción del espacio urbano. En este sentido, el artículo dialoga con el marco teórico del derecho a la ciudad (Lefebvre, 2020) y la financiarización del espacio urbano (Harvey, 2013), con el propósito de reflexionar sobre cómo estas dinámicas globales se manifiestan en contextos urbanos intermedios. La ciudad de Tandil demuestra que, pese a los avances normativos, la transformación hacia un urbanismo más justo

sigue siendo una disputa abierta entre intereses contrapuestos.

Este análisis aporta evidencia para repensar las políticas de hábitat, donde la tensión entre inclusión social y mercantilización del suelo se manifiesta con particular intensidad. Luego de recorrer brevemente la historia reciente de las políticas públicas de acceso al hábitat en Argentina y la trayectoria del surgimiento de la LAJH en la provincia de Buenos Aires, se profundizó en un balance de su aplicación en la ciudad de Tandil. Para ello, se abordó su perfil de desarrollo histórico y socioespacial, así como el crecimiento de las tendencias de segregación residencial de ciertos grupos sociales.

Estas dinámicas se reflejaron en un incremento de los conflictos urbanos y en el surgimiento de experiencias colectivas de organización y lucha social por el acceso a la tierra, la vivienda y la ciudad. Asimismo, se constataron políticas públicas de mejoramiento del hábitat e integración sociourbana que dan cuenta de la importancia de los procesos colectivos en la generación de espacios urbanos inclusivos. Este contexto ofrece elementos para pensar cómo se despliega la LAJH en la práctica y los desafíos que enfrenta su implementación en escenarios urbanos intermedios como Tandil.

En un análisis crítico de los avances en materia de aplicación de la LAJH en el partido de Tandil, se destaca el rol fundamental de las organizaciones sociales que han instrumentalizado la LAJH para la producción social del hábitat urbano. Esto se observa tanto en el proceso histórico de sanción de la LAJH y adhesión a la norma, como en la documentación de los instrumentos implementados a escala local. Así lo muestran los datos sobre producción de lotes con servicios, donde las asociaciones civiles desarrollaron 11 de los 14 proyectos aprobados desde 2015, seguidas por el Estado con 2 proyectos y 1 consorcio urbanístico con privados.

Este predominio de la producción social del hábitat desarrollada por organizaciones sociales contrasta con la implementación de la LAJH en otros municipios, donde la generación de lotes con servicios ha sido, en general, predominantemente

público-privada. La experiencia de Tandil aporta así un valioso ejemplo para el análisis de los alcances y limitaciones de la LAJH en contextos urbanos intermedios.

Asimismo, los hallazgos relacionados con la aplicación del Régimen de Integración Sociourbana de la LAJH destacan la experiencia en el asentamiento precario Tarraubella, actualmente intervenido por un plan integral de obras desarrollado por una cooperativa de la economía popular y con la participación de una mesa integrada por instituciones, organizaciones y pobladores. Algo similar se observó en los proyectos impulsados para la gestión democrática, aunque en este caso no se registraron avances significativos y aún continúa sin implementarse el Consejo Local de Hábitat. Se considera fundamental el rol que tuvieron las organizaciones sociales en la implementación concreta de la LAJH en Tandil, ya que muchos de sus proyectos se alinearon con los principios rectores de la ley.

Estas iniciativas no solo jerarquizaron el valor de uso del espacio urbano, sino que también constituyeron una herramienta para acceder a derechos y construir socialmente la ciudad. Además, las mismas organizaciones han intentado generar un accionar colectivo que inscriba en la agenda pública y mediática la necesidad de implementar efectivamente la LAJH. Comparten un diagnóstico que señala que, ante la agudización de la problemática habitacional, la ley ofrece un conjunto de instrumentos capaces de atender las variadas demandas de la población y, principalmente, garantizar el acceso a la vivienda, a la ciudad y a un hábitat digno.

Paralelamente, se indagó en la forma en que el Estado produjo hábitat urbano, considerando que en Tandil existe una gestión municipal que actualmente transcurre por su sexto mandato y que se ha mantenido al frente del gobierno local, a pesar de los cambios de fuerzas políticas a nivel nacional y provincial. Respecto al rol estatal en la producción de suelo urbano, se destaca la escasa cantidad de proyectos urbanísticos desarrollados con participación del Estado (dos proyectos estatales y un consorcio con privados), así como la subutilización

de herramientas normativas disponibles a nivel local en el PDT.

Esto evidencia tensiones y discrepancias normativas que no se han saldado respecto al vínculo entre las políticas de ordenamiento y uso de suelo a escala local y provincial. El PDT (2005) incorpora tempranamente instrumentos similares a los de la LAJH (2012), pero su falta de aplicación muestra el peso que, en la práctica, continúa teniendo el Decreto-Ley 8912 (1977). Las principales deudas pendientes en la implementación de la LAJH están vinculadas con el reparto equitativo de cargas y beneficios —a través de políticas fiscales progresivas que reviertan la especulación inmobiliaria— y con la incorporación de espacios para la gestión democrática de la ciudad, como mesas participativas de gestión o consejos locales de hábitat.

La relevancia de este estudio radica en ofrecer un análisis actualizado y riguroso de un instrumento de política pública de acceso al hábitat urbano, cuyas potencialidades y limitaciones pueden servir como aprendizaje para otros municipios de similar escala. En esta línea, sería recomendable documentar las experiencias de producción social de hábitat para impulsar políticas públicas orientadas a fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales. A la vez, resulta necesario articular la implementación de la LAJH con políticas fiscales —como la captura de plusvalía urbana a través de consorcios urbanísticos y los impuestos progresivos a tierras ociosas— y con políticas sociocomunitarias —como planes de integración sociourbana, programas de mejoramiento de barrios y consejos locales de hábitat—. Finalmente, el desafío principal para lograr el acceso justo al hábitat es modificar los ejes rectores de la política pública, de manera que los principios de esta ley guíen la producción de ciudad con una perspectiva de derechos.

Referencias

- Bustos (2016). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En línea: [enlace](#).

- Canestraro, M. L. (2024). *El hábitat como derecho: avances y desafíos en la implementación de la Ley 14.449 en municipios del centro sur bonaerense*. Café de las Ciudades.
- Canestraro, M. L., Arenaza, S., Suero, P., Zulaica, L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *QUID16*, (Número especial Red-CU):27–50.
- Comesaña, M., González, S., Pintos Radice, J., Brittez, C. (2023). Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(24):267–294. DOI: [10.18294/rppp.2023.4515](https://doi.org/10.18294/rppp.2023.4515).
- Del Río, J. P. y González, P. (2019). Implementación del programa Lotes con Servicios en el marco de la ley de acceso justo al hábitat, Provincia de Buenos Aires. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21(1):37–59.
- Del Río, J. P., Andrade, G., Aversa, M. M., Coletti, R., Pacheco, M., Mariñelarena, P. (2020). *Evaluación de la implementación del Programa de Lotes con Servicios, Ley 14.449*.
- Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2023). Cuarenta años de democracia y políticas habitacionales. el acceso a la vivienda y el hábitat adecuado como cuestión pendiente. *Bordes*, 7 (27):145–156.
- El Eco de Tandil (2015). El FPV y distintas organizaciones avanzan en un proyecto para la creación del Consejo de hábitat.
- El Eco de Tandil (2020). Para que el acceso al suelo y la vivienda sea una realidad, la oposición presentó un proyecto de ordenanza.
- El Eco de Tandil (2023). El Municipio podrá generar suelo urbano a partir del predio Carrasco.
- Fals Borda, O. (1993). La investigación acción participativa y la intervención social. *Revista Documentación Social*, 92(1):9–22.
- Fernández Wagner, R. (2014). Los límites de las políticas nekeynesianas en desarrollo urbano y vivienda. En Gangantini, D. (ed.), *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento*, pp. 29–38. Córdoba: Asociación Vivienda Económica.
- García, F., Lanusse, L., Valente Ezcurra, D., Girado, A., Migueltoarena, A. (2022). Acceso Justo al Hábitat e investigación participativa: notas sobre el trabajo desarrollado por un equipo de extensión en el centro de la provincia de Buenos Aires. En *III Jornadas de Epistemología y Metodología de las Ciencias Sociales (JEMECS)*, FCH - UNICEN.
- Girado, A. (2018). *Producir y gestionar la problemática habitacional de una ciudad media bonaerense. Un estudio antropológico de la agrupación Mujeres Sin Techo*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Girado, A. (2019). Análisis etnográfico del proceso de construcción de un accionar colectivo por el derecho a la vivienda y a la ciudad. *Revista Question*, 1(64):1–24.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.
- Honorable Concejo Deliberante de Tandil (2023). *Acta Sesión Ordinaria del HCD de Tandil, 31 de mayo de 2023*. En línea: [enlace](#).
- Instituto de Estadística y Censos (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, año 2001*. En línea: [enlace](#).
- Instituto de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, año 2010*. En línea: [enlace](#).
- Instituto de Estadística y Censos (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, año 2022*. En línea: [enlace](#).
- Keheyan, D., Izaguirre, S., Lanusse, L., Valente Ezcurra, D. (2024). Disputas por el derecho a la ciudad en el interior bonaerense. Conquistas de la experiencia de organización barrial de Tarraubella en la aplicación de la Ley de acceso justo al hábitat 14.449 en Tandil (2021-2024). En *XV Seminario Internacional de Políticas de la Memoria*, Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, CABA.
- La Voz de Tandil (2020). *En qué consiste el Consejo de Hábitat que propone el FdT*.

- Lan, D. (2011). *Territorio, industria, trabajo: división territorial del trabajo y espacio producido en la industria de la ciudad de Tandil*. PhD Thesis, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de La Plata.
- Lefebvre, H. (2020). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.
- Lemarchand, S. Y. (2023). Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires. Efectos en aspectos territoriales vinculados al desarrollo. *Revista Planeo*, 52(1): 1–12.
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J. I. (2018). *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI.
- Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires (2024). *Programa de microcréditos para la mejora del hábitat*. En línea: [enlace](#).
- Municipalidad de Tandil (2005). *Ordenanza N° 9.865 (2005). Plan de Desarrollo Territorial del Partido de Tandil*. En línea: [enlace](#). Ordenanza N°9.865.
- Observatorio Madre Tierra (2024). *Programa de Lotes con Servicios, Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires*. En línea: [enlace](#).
- Provincia de Buenos Aires (1977). *Decreto-Ley N° 8.912 (1977). Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo*. En línea: [enlace](#). Decreto-Ley N°8.912.
- Provincia de Buenos Aires (2012). *Ley N° 14.449 (2012). Ley de Acceso Justo al Hábitat*. En línea: [enlace](#). Ley N° 14.449.
- Provincia de Buenos Aires (2013). *Ley provincial N° 14.449, de Acceso Justo al Hábitat*. En línea: [enlace](#).
- Reese, E. (2014). Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat en la Provincia de Buenos Aires. En Gangantini, D. (ed.), *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento*, pp. 13–17. Córdoba: Asociación Vivienda Económica.
- Registro Nacional de Barrios Populares (2022). *Mapa de barrios populares*. En línea: [enlace](#).
- Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (2024). *Visualizador de la Infraestructura de Hábitat*.
- Relli Ugartamendía, M. (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata. En línea: [enlace](#).
- Rolnik, R. (2021). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. El Colectivo.
- Scatolini (2016). Revisando la agenda urbana: una mirada desde la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, pp. 256–272. En línea: [enlace](#).
- Valente Ezcurra, D. (2022). Luchas sociales urbanas a comienzos del siglo xxi. las ocupaciones colectivas de tierras y viviendas en la ciudad de tandil, provincia de buenos aires, argentina (2001–2021).
- Valente Ezcurra, D. (2024). *La ciudad en disputa: un estudio de caso sobre el proceso histórico socioterritorial de acceso al hábitat urbano en Tandil, Buenos Aires, Argentina (2001–2021)*. Tesis doctoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Valente Ezcurra, D., Migueltoarena, A., García, F., Girado, A., Lanusse, L. (2022). *Taraubella. Cartografía social. Informe técnico producido del programa de extensión Acceso al hábitat en la región del centro de la provincia de Buenos Aires*. Programa de Extensión Acceso al Hábitat. Informe técnico.