

# INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

---

**DHAJ - DESARROLLO Y HABITAT JUSTO**

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL  
DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO - NÚMERO 1 - DICIEMBRE 2022.



**CEPIDRA**

EDICIÓN ESPECIAL. A 10 AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT (PBA)



**CEPIDRA**

Centro de Estudios Para la Integración  
y el Desarrollo Regional Argentino



[@cepidraintegraciondesarrollo](https://www.instagram.com/cepidraintegraciondesarrollo)

# **INTEGRACIÓN Y DESARROLLO**

---

**DHAJ - DESARROLLO Y HÁBITAT JUSTO**

**PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA INTEGRACIÓN  
Y EL DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO**

**NÚMERO 1 - DICIEMBRE 2022**

**EDICIÓN ESPECIAL  
A 10 AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT (PBA)**



**LICENCIA CREATIVE COMMONS**

ESTA OBRA ESTÁ BAJO UNA LICENCIA CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN 4.0 INTERNACIONAL.

# **INTEGRACIÓN Y DESARROLLO**

---

**DHAJ - DESARROLLO Y HÁBITAT JUSTO**

**PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA INTEGRACIÓN  
Y EL DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO**

**NÚMERO 1 - DICIEMBRE 2022**



**CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN**

**PRESIDENTE: ABEL ITURRALDE**

**SECRETARIO: JUAN MANUEL SÁNCHEZ**

**TESORERA: ROMINA PÁEZ**

**EQUIPO EDITORIAL**

**DISEÑO GRÁFICO: FELICITAS PINTO**

**EDICIÓN Y DISEÑO DE CONTENIDO: TATIANA MACHUCA**

# Índice

## **Editorial**

Abel Iturralde .....6

## **Prólogo**

Matias Galgano .....8

## **A 10 años de la Ley de Acceso Justo al Hábitat: Revisita y desafíos**

María Carla Rodríguez .....12

## **Provincia de Buenos Aires: territorio entre leyes. Ordenamiento territorial, acceso justo al hábitat y derecho a la ciudad**

Matias Galgano .....22

## **Desafíos para pensar el acceso al hábitat en clave de género**

Natalia Obst y Tatiana Machuca.....31

## **Elementos para reflexionar sobre el Desarrollo Local**

Ramiro Guerrero.....40

## **Segregación sociourbana en la ciudad de azul. El barrio Pedro Burgos y su integración socioespacial**

Natalia Arrastúa.....50

## **Gestión de Suelo y Acceso Justo al Hábitat: 10 años de la Ley 14.449**

María Soledad Arqueros Mejica y María Eugenia Goicoechea..... 66

## **Acceso al hábitat de personas con discapacidad o con diversidad funcional**

Fernando Brianda.....71

## **“¿Qué es el hábitat hoy?”. Charla por el Día Mundial del Hábitat (03/10/2022)**

Desgrabada por Sofía Fideleff.....78

# Editorial

*Por Abel Iturralde*

*Lic. en Gestión Ambiental Urbana (UNLa). Presidente de CEPIDRA.*

Pasados diez años de aplicación de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires consideramos que debemos repasar y revalorizar los aspectos más importantes de esta novedosa ley, por eso nos parece oportuno acercarnos, desde nuestro espacio, algunos de los debates que son parte de esta norma.

En sintonía, es nuestra razón y nuestra búsqueda como cooperativa de trabajo unir esfuerzos en pos de la difusión de todo aquello que contribuya al Desarrollo Territorial de la Nación. Entendemos, en CEPIDRA, por *desarrollo* al proceso por el cual una sociedad encuentra un camino *dinámico y constante* hacia la mejora de la calidad de vida de su pueblo. Simultáneamente, consideramos que el *hábitat adecuado, justo y vivible* hace a las condiciones y calidad de vida de las personas, al tiempo que un entorno digno e integrado conforme todos los elementos, servicios y recursos que ofrece una ciudad es, en definitiva, desarrollo.

Las idas y vueltas -muchas veces poco fructíferas- de las políticas públicas, la planificación urbana y la economía argentina hacen que los procesos de producción y apropiación del suelo urbano se den de distintas y dispares formas. La inequidad urbana-territorial y la fragmentación socio-territorial va relegando a muchas personas a zonas inadecuadas y pauperizadas, poco justas para vivir.

El mercado del suelo con sus dinámicas de acumulación y apropiación del espacio urbano va expulsando a las clases populares hacia las áreas menos favorecidas o alejadas de las centralidades. En esta situación de asimetría e inequidad es donde el Estado debe

# Gestión de Suelo y Acceso Justo al Hábitat: 10 años de la Ley 14449

*Por María Soledad Arqueros Mejica*

*Dra. en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Economía Urbana (UTDT) y Lic. en Sociología (UBA). Investigadora CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Docente del Departamento de Ambiente y Turismo de UNDAV. Docente de posgrado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA) y de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).*

*María Eugenia Goicoechea*

*Dra. en Ciencias Sociales (UBA) y Lic. en Sociología (UBA). Investigadora CONICET con sede en el Instituto de Estudios Sociales en Contexto de Desigualdades (UNPAZ). Investigadora del Observatorio Urbano Local- Buenos Aires Metropolitana (CIHaM-FADU - UBA) y docente de grado y posgrado (FADU- UBA).*

En noviembre de 2022 se cumplieron 10 años desde la sanción de la Ley Provincial 14449 de “Acceso Justo al Hábitat”. Su aprobación significó un hito, en tanto fue un proyecto intensamente militado por un colectivo de organizaciones sociales que hacía varios años (en algunos casos, décadas) venían trabajando en el campo del hábitat popular. Entre los avances tendientes a la ampliación de derechos y a la generación de nuevos instrumentos urbanísticos, la nueva ley modificó el Decreto-Ley 8912 de la última dictadura militar, que ponía restricciones a los loteos populares.

Los loteos populares consistieron en la venta de parcelas urbanas con financiamiento a largo plazo. Constituyeron la principal forma de acceso al suelo para un sector de la clase trabajadora durante el acelerado crecimiento demográfico de los partidos del Conurbano Bonaerense entre las décadas de 1940 y 1960. También fueron un ne-

gocio inmobiliario significativo e implicaron que el proceso de urbanización fuera guiado en buena parte por el mercado, a veces sobre tierra no apta para ese uso y frecuentemente sin servicios. Apoyado en un argumento que podríamos calificar como “ambiental”, el Decreto 8912 frenó ese proceso, sin mediar ninguna alternativa para resolver el acceso al suelo de buena parte de la clase trabajadora. En la ciudad de Buenos Aires, a partir del restablecimiento de las garantías constitucionales en la década de 1980, hubo avances en materia normativa, en particular en lo referido al reconocimiento al derecho a la reurbanización de las villas y a la producción autogestionaria del hábitat. Esto no ocurrió en la Provincia de Buenos Aires, que fue avanzando caso a caso, apoyándose en figuras *ex post* y normativas de regulación domínial que fijan tramitaciones de forma individual (ley nacional n° 24.374, “Ley Pierri”; ley nacional n° 14.159, de “prescripción adquisitiva o Usucapión” y ley provincial n° 10.830). La ley de Acceso Justo al Hábitat, en cambio, estableció los marcos y condiciones para garantizar el derecho a la vivienda y a un hábitat sustentables, en un territorio fuertemente atravesado por el déficit habitacional. No obstante, en ambos casos, el mercado y sus actores mantienen un papel protagónico en los procesos de desarrollo urbano.

En estos años, diversas/os autoras/es han dado cuenta de los alcances y limitaciones que tuvo la implementación de la Ley 14449. Canestraro et. al. (2021) han puesto de relieve el diverso nivel de adhesión de los gobiernos municipales a la ley y las dificultades en torno al registro del déficit habitacional, en los términos que la norma indica, así como los inconvenientes que esto implica para su implementación. También se ha buscado dar cuenta de los procesos de movilización colectiva surgidos al calor de la ley, demandando su implementación efectiva (Szanjberg et. al., 2018). Baer y del Río (2020) evidenciaron la capacidad que tiene esa norma para contrarrestar los procesos de exclusión urbana en un contexto como el del Área Metropolitana de Buenos Aires, en donde la libre operatoria del mercado condiciona las posibilidades de acceso al suelo para buena parte de la población.

En esta línea, un dato significativo es que mientras se discutía e impulsaba la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en algunos municipios de la RMBA comenzaban a gestarse nuevos procesos de renovación en sus áreas centrales. En algunos casos, fueron promovidos mediante Ordenanzas Municipales a partir de la creación de distritos económicos, como el Distrito Tigre Sur, donde el municipio de Tigre promociona al sector inmobiliario y al sector servicios en un polígono específico del partido. En otros, como es el caso del Bv. Palaá en Avellaneda, estos procesos fluyeron como producto de inversiones individuales de pequeños y medianos gastronómicos, que buscaron generar otro movimiento en su municipio. También podemos mencionar el centro histórico de Monte Grande, en donde la creación del Paseo Dorrego intentó revitalizar el espacio público en su sentido clásico de espacio de sociabilidad entre grupos diversos.

Estas operatorias, que en la Ciudad de Buenos Aires tienen cierta trayectoria y nivel de consolidación, son más o menos novedosas en el Conurbano, que como muestra la bibliografía (Vecslir, 2007; Vidal-Koppmann, 2001; Ciccolella, 1999; entre otros/as), había canalizado la inversión a la creación de barrios privados y artefactos de la globalización. Sin embargo, se observan diferencias en el perfil de estas iniciativas en la ciudad central y entre municipios, en particular en lo referido a la dinamización del mercado y la valorización del suelo. Si ponemos el acento en el proceso (no tanto en los resultados), podemos ver ciertas continuidades entre los distritos creados en el sur de la CABA y en el partido de Tigre, en donde el desarrollo inmobiliario es un objetivo más o menos explícito de estas intervenciones. En el caso de Avellaneda, en cambio, las inversiones realizadas no tuvieron este propósito, aunque fue uno de sus resultados. En Paseo Dorrego pareciera haber cierta tensión entre los usos planteados por el municipio y los intereses del sector inmobiliario. Ahora bien, partiendo del reconocimiento de esta distancia entre objetivos y resultados, la valorización del suelo aparece como una constante en los procesos de renovación.

Esto genera ambivalencias. Por un lado, la recuperación de áreas deterioradas en términos urbanos y obsoletas en el plano económico,

aparece como un tema central en el desarrollo urbano a escala municipal. Por el otro, la incidencia de estos procesos en los precios del suelo y el mercado inmobiliario, refuerza las desigualdades urbanas y habitacionales, en particular en un mercado dolarizado y que opera libremente. El Estado, a través de sus acciones y omisiones, cumple un rol central en la resolución de esta cuestión, dado que es el único actor que tiene el monopolio de los recursos, de la coerción y de la legitimidad (García Linera, 2010). La ley 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat” contempla algunos instrumentos que conforman parte de los recursos con los que cuenta el Estado para intervenir en este problema.

En el equipo de Renovación Urbana y Transformaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires (RUTA)<sup>1</sup> partimos de estas preocupaciones en el estudio de la renovación en los municipios mencionados. Nos interrogamos acerca de las transformaciones producidas en áreas que cumplieron un papel central en la reproducción ampliada de la urbanización durante el periodo industrializador y que resultaron particularmente afectadas por las políticas neoliberales operadas a partir de la década de 1970. Ese interrogante contempla una dimensión física vinculada a los cambios en el entorno construido, una dimensión económica asociada a los actores y sectores que participan de los procesos de renovación y una dimensión social que busca conocer su incidencia en la creación y/o reproducción de la desigualdad.

Estas indagaciones, que comenzaron en los distritos del sur de la ciudad de Buenos Aires y luego se extendieron a los municipios de Tigre, Esteban Echeverría y Avellaneda, se desarrollan en la actualidad en el marco de proyectos financiados<sup>2</sup>, con sede en la Uni-

<sup>1</sup> RUTA lo integra un equipo interdisciplinario de investigadores, docentes y profesionales especializado en estudios urbanos: María Soledad Arqueros Mejica y María Eugenia Goicoechea (coords); Carolina Gonzalez; Diego Vázquez; Micaela Alcalde; Gabriela Reta; Jonathan Grauberger; Matías Galgano, Cacilia Latapie y Darío Parodi.

<sup>2</sup> Proyectos PIT-CONUSUR “Reconfiguración de las áreas centrales en la post-pandemia. Nuevos espacios del terciario en el Gran Buenos Aires”; PICT 2021-0664 “Transformaciones urbanas en contextos de renovación: Distritos Económicos en la Buenos Aires Metropolitana”; y UNDAVCyT 2021 “Espacios del terciario. Iniciativas de renovación urbana en centralidades tradicionales del Gran Buenos Aires”.

versidad Nacional de Avellaneda, la Universidad de José C. Paz y la Universidad de Buenos Aires (concretamente, las facultades de Ciencias y Sociales y de Arquitectura, Diseño y Urbanismo). Nuestros intereses no solo están puestos en caracterizar y comprender estos procesos que resultan más o menos novedosos, sino también producir información y herramientas que aporten a la planificación de una ciudad metropolitana democrática en términos del acceso, uso y apropiación del suelo, y de las oportunidades de la urbanización.

## Bibliografía

- Baer, L. y del Río, J. P. (2021). Política urbana y gestión del suelo en la RMBA en la década del diez: legislación urbana, subasta de inmuebles públicos y acceso al hábitat digno. *Punto Sur* 4, (4), 164-184.
- Canestraro, M. L.; Arenza, 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. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, 27-50.
- Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración territorial en los años noventa. *Eure*, 25(76), 5-27.
- García Linera, A. (2010). La construcción del Estado. *Conferencia Magistral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina.
- Szanjberg, D.; Fernandez Cittadini, R.; Rodríguez, V.; Luna, N. (2018). *Proceso de adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat en el municipio de San Isidro*. Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la nueva agenda urbana, Córdoba, Argentina
- Vecslir, L. (2007). Paisajes de la nueva centralidad. *Revista Urban*, (12), 34- 55.
- Vidal-Koppman, S. (2001). Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Scripta Nova*, 94(70). <https://www.ub.edu/geocrit/sn-94-70.htm>