

# 1

## Políticas habitacionales y planeamiento del espacio urbano en Tandil, en el período actual

Alejandro Migueltoarena<sup>1</sup>

CIG-IGEHCs (UNCPBA-CONICET)

@ [ amigueltoarena@hotmail.com ]

Fecha de recepción: 25/06/14

Fecha de aprobación: 25/08/14

---

### Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las políticas habitacionales y de ordenamiento urbano desarrolladas por los diferentes niveles del estado y su materialización en el espacio urbano de Tandil (Provincia de Buenos Aires, Argentina). En las últimas décadas es posible visualizar en esta ciudad una agudización de los conflictos relacionados con el déficit habitacional en algunos barrios, que contrastan con la pujanza de la actividad inmobiliaria destinada a residencias para sectores de altos ingresos y usos turísticos que se registra en otros puntos del ejido urbano. Se pretende estudiar, por una parte, cuáles han sido las acciones realizadas por el estado destinadas a garantizar el acceso a la vivienda para aquellos sectores más postergados de la sociedad, para lo cual se utilizarán datos suministrados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil. Por otra parte, mediante técnicas documentales se procurará conocer la formulación de políticas de planeamiento urbano, implementadas por los gobiernos provincial y municipal, indagando sobre las restricciones impuestas a la especulación inmobiliaria en los sectores más dinámicos del ejido urbano, que poseen un fuerte impacto en los precios de ventas y alquileres de viviendas en el resto de la ciudad.

**Palabras clave:** producción del espacio, vivienda, planeamiento urbano, especulación inmobiliaria, Tandil.

---

1 Profesor y Licenciado en Geografía. Técnico en Sistemas de Información Geográfica. Maestrando en Ciencias Sociales y Doctorando en Geografía. Becario CONICET Tipo I de Temas Estratégicos. Auxiliar del Centro de Investigaciones Geográficas (CIG)- IGEHCs. Ayudante de primera ordinario de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, en las cátedras “Teoría y Metodología de la Geografía” e “Introducción a la Geografía”.

## Abstract

The present work aims at analyzing the housing and urban legislation policies developed at different state levels, and their materialization in the urban space of Tandil (province of Buenos Aires, Argentina). In the last decades, a worsening of conflicts related to housing deficit in some neighborhoods was observed in the city of Tandil, fact which contrasts sharply with the power of real estate activities such as the construction of residences for high-income sectors and tourism-related uses located in other zones of the urban area. This work seeks to explore, on the one hand, which action has been taken by the State to guarantee access to housing for the underprivileged social sectors. For this purpose, data supplied by the Ministry of Social Development from the Municipality of Tandil will be used. On the other hand, by using documentary techniques, this work seeks to know the urban planning policies implemented by the provincial and municipal governments, looking into the restrictions imposed on real estate speculation in the most dynamic sectors of the urban area, that have a strong impact on the sales and rental prices of housing in the rest of the town.

**Key words:** production of space, housing, urban planning, real-estate speculation, Tandil.

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas habitacionais e de ordenamento urbano desenvolvido pelos diferentes níveis do estado e sua materialização no espaço urbano de Tandil (província de Buenos Aires). Nas últimas décadas é possível visualizar nesta cidade uma agudização dos conflitos relacionados com o déficit habitacional em alguns bairros, que contrastam com a força da atividade imobiliária destinada às residências para setores de altos ingressos e usos turísticos que se registram em outros pontos da área urbana. Pretende-se estudar, em uma primeira parte, quais tem sido as ações realizadas pelo estado destinadas a garantir o acesso à moradia para aqueles setores postergados da sociedade, para o qual se utilizarão dados subministrados pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Tandil. Por outra parte, a través de técnicas documentais procuraremos conhecer a formulação de políticas de planejamento urbano, praticadas pelos governos provinciais e municipais, indagando sobre as restrições impostas à especulação imobiliária nos setores mais dinâmicos da área urbana, que possuem um forte impacto nos preços das vendas e alugueis das moradias no resto da cidade.

**Palavras-chaves:** produção do espaço, moradia, planejamento urbano, especulação imobiliária, Tandil.

---

## Introducción

El predominio de políticas liberales implementadas a escala municipal en las décadas de 1990 y 2000, que privilegiaron al mercado como el mejor asignador de recursos, generaron un incremento de las desigualdades socioespaciales. En este marco, también se discutiría el rol del estado y su forma de intervención tanto en los aspectos sociales como económicos. En la ciudad de Tandil, la cuestión habitacional es una de las que refleja con mayor nitidez este proceso, observándose un contraste cada vez mayor entre aquellos barrios valorizados por el capital inmobiliario y aquellos otros que resultan poco atractivos para estas inversiones. En estos últimos, la posibilidad de acceder a una vivienda digna es un derecho que progresivamente se ve restringido para una buena parte de la población, lo cual se ha traducido en hechos que no eran habituales en la ciudad, como la ocupación ilegal de conjuntos habitacionales promovidos por el estado que aún permanecían inconclusos. La causa del incremento de los conflictos por el acceso a la vivienda digna se debe, en parte, a las escasas restricciones que encuentran los promotores inmobiliarios en su accionar, generando un proceso especulativo que incrementa el precio de los alquileres y la compra de las viviendas. En este sentido, es necesario analizar de qué manera el estado intervino en la regulación de estas inversiones y cuáles han sido las políticas implementadas para reducir las consecuencias generadas por el déficit habitacional.

Este trabajo propone analizar las acciones llevadas a cabo por el estado en materia habitacional y las políticas de planeamiento urbano implementadas en la ciudad de Tandil, en el período actual. Se considera que este último abarca desde la década de 1990 en adelante, en tanto que es posible identificar a partir de aquí, tanto a nivel nacional como local, la consolidación del modelo neoliberal como rector de las principales políticas implementadas tanto en la esfera social como en la económica que, a pesar de las modificaciones registradas a partir del año 2003, ha agudizado las desigualdades hacia el interior del espacio urbano tandilense. Para abordar el objetivo planteado se estudiarán los cambios generados a lo largo del tiempo en la creación de complejos habitacionales que pretenden brindar una solución al problema del déficit de viviendas y las normativas elaboradas en las políticas de planificación urbana y el control de las inversiones inmobiliarias. Asimismo, es necesario considerar de qué manera estos procesos se materializan en el espacio y profundizan las desigualdades ya existentes en períodos anteriores.

Para analizar la intervención del estado en la producción del espacio urbano de la ciudad de Tandil se procederá, en primer lugar, al estudio de los

planes habitacionales impulsados por sus diferentes niveles. De esta manera, se intentará establecer una diferenciación entre lo ocurrido en el período estudiado (desde 1990 hasta la actualidad) con lo ocurrido en décadas anteriores, donde las políticas habitacionales poseían un objetivo distinto. Para esto se utilizará información suministrada por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil, la cual se sistematizó confeccionando una base de datos que incluye variables relacionadas con la ubicación de estos barrios, el año de construcción, la cantidad de viviendas, los adjudicatarios y la operatoria correspondiente para cada uno. Los datos disponibles dan cuenta de 50 barrios construidos en el Partido de Tandil a partir de 1962 hasta la actualidad, en los mismos intervinieron diferentes organismos del estado, pudiendo identificarse diversas modalidades de gestión según el contexto histórico. Sin embargo, resulta evidente que los principales cambios en estos modelos de gestión y construcción se registran a partir de la década de 1990. La comparación entre estos dos momentos permite visualizar con claridad dichas modificaciones, ya que el FONAVI es el organismo con mayor presencia en el período que se extiende de 1960 a 1990, mientras que posteriormente se observa una menor participación del estado nacional y una delegación de sus funciones al estado provincial y al municipio. Por otro lado, también serán cada vez más numerosos los proyectos en los que predomine la autoconstrucción, en detrimento de la política “llave en mano”, propia del estado de bienestar. Recién a partir del año 2004 parece revertirse la tendencia con la implementación del Plan Federal de Viviendas.

Del mismo modo, se intentará determinar la manera en que el estado provincial y el municipio han actuado, desde 1990 en adelante, favoreciendo los intereses de los promotores inmobiliarios mediante la planificación urbana implementada. Para esto se analizarán: el proyecto Municipios del Tercer Milenio, el Plan de Desarrollo Territorial y el Plan Especial de Manejo. En estos documentos se considerará la regulación que el estado provincial y el municipio ejercen sobre el accionar del capital inmobiliario, estudiando las normativas que intervienen en el planeamiento del uso residencial, en la construcción y en la protección de los paisajes serranos.

Por otra parte, mediante notas periodísticas y documentos, se analizará el discurso de los actores sociales que han sido los responsables de visibilizar los problemas relacionados con el déficit habitacional y la expansión del uso residencial en lugares no adecuados. Se tomará, específicamente, el caso de la Asamblea y Multisectorial por la Preservación de las Sierras de Tandil y los ocupantes ilegales de barrios planificados.

Finalmente, resulta imprescindible la utilización de Sistemas de Información Geográfica para el tratamiento y análisis de los datos y para la realización de la cartografía correspondiente.

## **La conformación del espacio urbano tandilense y la dinámica inmobiliaria en la actualidad**

Para comprender los procesos urbanos actuales es pertinente recuperar algunas nociones teóricas. En lo que respecta específicamente al espacio urbano, Castells manifiesta la necesidad de que los estudios relacionados a la ciudad consideren la historia del proceso de urbanización, como así también la reconstrucción de las relaciones sociales que organizan y dan un contenido histórico a las formas espaciales. Este autor considera que:

“el espacio no es –en contra de lo que otros puedan afirmar– un reflejo de la sociedad, sino una de las dimensiones materiales fundamentales, y considerarlo independientemente de las relaciones sociales, aun con la intención de estudiar su interacción, equivale a separar la naturaleza de la cultura” (Castells 1986: 419).

De esta manera la ciudad actual es consecuencia de un proceso que es propio de un modo de producción específico y, su configuración espacial, es el resultado de la expansión del capitalismo en las sociedades occidentales.

Siguiendo esta perspectiva teórica resulta necesario tener en cuenta algunos aspectos que son determinantes en la actual conformación espacial de Tandil. Esta ciudad fue fundada en el año 1823 por el Brigadier Martín Rodríguez y es cabecera del partido homónimo. Se encuentra ubicada en el Sureste de la Provincia de Buenos Aires y se sitúa a 331 Km. de la ciudad de Buenos Aires, capital federal de la Argentina. Cuenta con una población de 123.343 habitantes (INDEC, 2010).

A fines del Siglo XX y comienzos del Siglo XXI, la ciudad de Tandil presenta una estructura económica diversificada a pesar de las dificultades por las que atraviesan diferentes sectores, como el de la industria metal-mecánica, a causa de la implementación de las políticas de apertura del mercado a nivel nacional. Lan et al. (2010) destacan además la consolidación de una actividad turística de elite, basada en el patrimonio natural de las sierras, la tranquilidad y la calidad de vida que ofrece la ciudad, como

también la conformación de una importante red bancaria y crediticia que genera un significativo posicionamiento de la ciudad en las redes financieras nacionales. Desde la década de 1990, puede destacarse el agronegocio como otra rama que adquiere un acelerado crecimiento a razón de la expansión del cultivo de la soja y los cambios tecnológicos generados en la producción agrícola.

Pero uno de los datos más relevantes del último período es el dinamismo adquirido por la actividad de la construcción y la especulación inmobiliaria. Según Lan et al. (2010) en el período comprendido entre los años 2005 y 2009 se registró un incremento del precio de los lotes y propiedades de un 176% en promedio. Asimismo, el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires menciona que durante el mes de septiembre del año 2010 se produjo un aumento en la venta de propiedades, alcanzando un total de 123 inmuebles, lo que representan 19.125.098 pesos (Diario Nueva Era, 22/10/2010, p. 5).

Sin embargo, este dinamismo de la actividad inmobiliaria no se traduce en un mayor grado de bienestar para toda la sociedad tandilense, en tanto que las escasas regulaciones por parte del estado generan que los beneficios se reduzcan a barrios específicos, evidenciándose un aumento de las desigualdades espaciales y una tendencia a la conformación de una ciudad fragmentada. Los empresarios de la construcción y los promotores inmobiliarios se transformaron en actores destacados de la producción del espacio urbano de Tandil en las últimas dos décadas, además han colaborado en la construcción del perfil turístico y en el posicionamiento de la ciudad como un lugar de residencia permanente para la población de altos ingresos. Así, uno de los medios de comunicación locales más importantes expresa que: “El boom inmobiliario en la ciudad de Tandil es tal, que decenas de nuevas construcciones, se adueñaron de los principales faldeos de las sierras.” (Diario Nueva Era, 1/10/2010, p. 10).

Lan et al. (2010) atribuyen la pujanza de esta actividad en los últimos diez años en Tandil, por una parte, a la asociación entre inversores externos con empresarios locales que desarrollaron los proyectos inmobiliarios en estrecha relación con los emprendimientos turísticos y, por otra, a la estabilidad socioeconómica de este período que permitió el acceso al crédito para los pequeños empresarios.

En términos espaciales esto se tradujo en una acelerada expansión del ejido urbano hacia la zona sur, que resulta especialmente atractiva en tanto que allí se localizan las sierras que ofrecen paisajes de características singulares tanto para los usos residenciales, como turísticos y recreativos. Las nuevas formas de habitar, como los barrios cerrados, eligieron precisamen-

te estos lugares para ubicarse. En las últimas dos décadas se crearon dos barrios que responden a estas características, “Sierras de Tandil” y “Altos Aires”, que surgen como emprendimientos inmobiliarios y, en el segundo caso, también como espacios recreativos. Ambos han tenido notable éxito, acelerando el proceso de ocupación del área serrana.

Distinta es la situación de las periferias que comprenden el eje oeste-norte-este de la ciudad, donde la fisonomía que adquieren estos barrios responde a las características de los sectores más populares de la población. Es aquí donde la dificultad para el acceso a la vivienda se constituye en una problemática de relevancia en los últimos años, llegando incluso a manifestarse en dos oportunidades en el año 2009, mediante la toma de conjuntos habitacionales inconclusos. Pero los conflictos no se reducen únicamente a estos sectores periféricos, en tanto que la expansión de la ciudad sobre la zona serrana ha generado fuertes cuestionamientos, incluso la formación de una Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras. Ésta asamblea se ha constituido en un importante actor que señala los severos inconvenientes sociales y ambientales que genera la falta de regulación del estado, permitiendo el desarrollo de proyectos inmobiliarios que resultan perjudiciales para el conjunto de la población, abriendo un interesante debate acerca del tipo de ordenamiento que debería darse en la ciudad.

## **Las políticas habitacionales y la producción del espacio urbano por parte del Estado**

El papel que desempeña el estado en el espacio urbano es un tema que ha sido abordado desde diferentes posturas teóricas. Topalov (2007) considera que éste no es un representante del interés general de la sociedad, cuya intervención se realiza para ordenar el proceso caótico de urbanización, sino que claramente encarna a un sujeto que busca garantizar los intereses de la clase dominante. Sin embargo, también manifiesta que esta interpretación puede ser un tanto simplificada, señalando que, entre otras cosas, el estado se hace cargo de la producción de valores de uso urbano complejos, es decir, de los equipamientos colectivos de consumo e infraestructuras, puesto que éstos no pueden constituirse en mercancía dado que no son fraccionables y no pueden circular, por lo cual no resultan rentables para el capital.

Asimismo, el estado debe satisfacer las necesidades que son imprescindibles para la reproducción de la fuerza de trabajo y que no son garantizadas por el salario. Topalov (2007) pone de manifiesto la contradicción

existente entre el valor de cambio de la fuerza de trabajo y las necesidades que ésta posee para poder seguir reproduciéndose. El salario sólo alcanza para satisfacer las necesidades mínimas que se requieren para que la explotación pueda proseguir, es por esto que el estado se encargará de asegurar las necesidades restantes. De esta forma algunos bienes que son indispensables para la reproducción de la fuerza del trabajo no serán producidos por el capital, como es el caso de los servicios de educación, salud y vivienda. En lo que respecta específicamente a esta última, Topalov (2007) indica que el capital sólo financiará las necesidades habitacionales momentáneas, por lo cual la vivienda del trabajador deberá ser financiada por otro capital o por el estado.

Para Corrêa (1989) las acciones que lleva a cabo el estado no son neutras, están atravesadas por conflictos e intereses de los diversos actores sociales y las alianzas que entre ellos se generan. Cabe mencionar los tres niveles en los que puede actuar: nacional, estadual o provincial y municipal. Es en este último nivel donde los intereses de los diversos grupos sociales quedan más evidenciados, en el caso de Tandil esto se refleja en que algunos funcionarios del gobierno local provienen del sector inmobiliario, confundiendo en determinadas ocasiones en un mismo actor.

En lo que se refiere específicamente a las políticas habitacionales Topalov (2007) considera que éstas poseen tres características importantes: son una acción sobre las condiciones de valorización de los capitales inmobiliarios, contribuyen a las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo y, por último, es un elemento de reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad, por lo que también se encuentran determinadas por la lucha de clases y las exigencias de la clase dominante.

Para Topalov (2007) la vivienda desde el momento en que se conforma como mercancía posee un valor de uso y un valor de cambio. Es valor de cambio porque es producida por el capital y circula como capital, y también porque a partir de ella es que es posible la valorización de los capitales que se especializan en su producción, es decir, los capitales de la construcción, los inmobiliarios y los bancarios. Pero también se constituye como valor de uso, en tanto es necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, existe una contradicción, ya que la vivienda constituye un valor de cambio que resulta inaccesible para la mayoría de la población, lo cual representa una limitación para la valorización de los capitales del sector inmobiliario. Al mismo tiempo, es indispensable para la producción capitalista que la mano de obra tenga acceso a este bien, lo cual no puede ser asegurado por el capital inmobiliario que no produce la suficiente cantidad del mismo para los trabajadores. Este tipo de contradicción genera crisis y transformaciones

en la producción inmobiliaria, al mismo tiempo que también constituye una dificultad para abastecer de mano de obra a las empresas.

En lo que respecta específicamente a la Argentina, los primeros antecedentes en materia de política habitacional, según Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002), se remontan a los primeros años del siglo XX. En la ciudad de Buenos Aires el arribo de gran cantidad de inmigrantes y las malas condiciones de las viviendas de ese entonces llevaron al estado nacional a tomar medidas para paliar el déficit habitacional y permitir el acceso a los sectores más desfavorecidos. En este sentido en 1923 se creó la primera ley de congelamiento de alquileres y unos años más tarde se impulsó la Comisión Nacional de Casas Baratas, para la construcción de viviendas sociales.

A partir de la década de 1940 el Banco Hipotecario Nacional favoreció el financiamiento de la vivienda para sectores medios a través de créditos a 30 años. En tanto el estado nacional construyó barrios sociales destinados al sector obrero, como Ciudad Evita. Ya en pleno Estado de Bienestar se creó la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955, el Fondo Federal de la Vivienda en 1959 y la Secretaría de Estado de Vivienda en 1965, lo que evidencia el apogeo de las políticas sociales propias de este período.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se conformó en 1972, efectivizándose de manera definitiva en 1977. Éste centralizó la administración de los fondos para la generación de vivienda social en la Secretaría de Vivienda de la Nación. Se crearon, además, institutos provinciales de viviendas que gestionaban los recursos en cada provincia. Cabe mencionar que según Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002) mediante el FONAVI se construyeron hasta 1992 un promedio de 32.000 viviendas por año en todo el país.

Estas políticas sufrieron fuertes modificaciones a partir de la década de 1990, en donde se realizaron serios cuestionamientos en relación a la forma centralizada de ejecución que tenían los programas de viviendas, favoreciendo la descentralización de estas competencias a los estados provinciales y municipales. Según Cuenya (2000), en esta década se establecería una preferencia hacia los actores privados para la construcción de viviendas, dejando liberada la cuestión habitacional al mercado, y relegando al estado a la elaboración de un marco legal que regule la actividad. Al mismo tiempo, surgen formas de gestión de las viviendas que articulan a gobiernos municipales, empresas y organizaciones civiles. Diversos documentos elaborados por instituciones, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, exhortaron a los diferentes gobiernos a adoptar medidas con este sesgo.

Estos cambios en las relaciones estado-mercado significaron también profundas transformaciones en la manera de concebir el derecho a la vivienda:

quizás por su condición de bien concreto, la vivienda es presentada como una mercancía más. Se refuerza su valor de cambio en detrimento de su valor de uso. La intervención del capital privado representado por las empresas constructoras y los propietarios de tierras (mercado inmobiliario), producen un incremento en su costo (renta urbana) que se traduce en procesos de acumulación diferenciados. Necesidad de muchos, negocio de unos pocos (Sánchez, 2002: 1).

Cuenya (2000) considera tres aspectos como los más relevantes con respecto a los cambios que se generaron en este período: la reestructuración del FONAVI y la creación del Sistema Federal de la Vivienda, que constituyó un nuevo marco institucional y financiero; la privatización del Banco Hipotecario Nacional y el incentivo al sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo. Catenazzi y Fernández Wagner (2001) establecen una comparación en las políticas habitacionales implementadas durante el estado de bienestar y el estado con características neoliberales. Las primeras se caracterizaban por la existencia de un estado que se encargaba de garantizar la provisión de necesidades básicas a la población. Estas políticas de vivienda son denominadas “llave en mano”, y consistían en la construcción de grandes conjuntos habitacionales con fondos públicos, donde la planificación se hacía desde el estado nacional de forma centralizada y la construcción se llevaba a cabo por grandes empresas que accedían por licitación pública. A partir de la década de 1980 el estado ya no pretenderá erradicar los asentamientos ilegales sino que, debido a la dimensión que adquieren, intentará urbanizarlos. En este contexto se implementan políticas alternativas en donde las fuentes de financiación se diversifican, ya no se construyen sólo con recursos públicos, asimismo, la población comienza a tener cierto grado de participación en la planificación y decisión (que antes quedaba sólo reservado para el estado). Intervienen, además, ONG’s y los municipios en la asistencia técnica, en tanto que la construcción es llevada a cabo por pequeñas empresas locales o, incluso, por parte de los mismos usuarios.

A partir del año 2003 la cuestión habitacional vuelve a la agenda pública de la mano de la creación del Plan Federal de Construcción de Viviendas, el cual intenta paliar el déficit de recursos generados por la desarticulación del FONAVI. El mismo pretendía un financiamiento centralizado desde el estado nacional, aunque la implementación se realizaría desde los estados provinciales y municipales.

## **La intervención del estado en la producción del espacio urbano mediante políticas habitacionales en los barrios periféricos de la ciudad de Tandil**

Macchi y Velázquez realizaron un exhaustivo estudio relacionado con la situación habitacional en la ciudad de Tandil en base a los datos ofrecidos por los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, llevados a cabo por el INDEC. Una de las contribuciones más interesantes de dicho estudio se relaciona con los factores que influyen en la distribución de las viviendas. Así para el año 1991 entre los principales factores se pueden mencionar:

“el valor de los terrenos, la accesibilidad a los lotes, la existencia de planes de vivienda y créditos para su construcción, así como el tendido de redes de servicios y equipamientos urbanos. Para el censo del año 2001 dicha distribución se vio también afectada por la actividad turística y la creciente actividad de construcción de barrios privados tipo country.” (Macchi y Velázquez, 2008: 58).

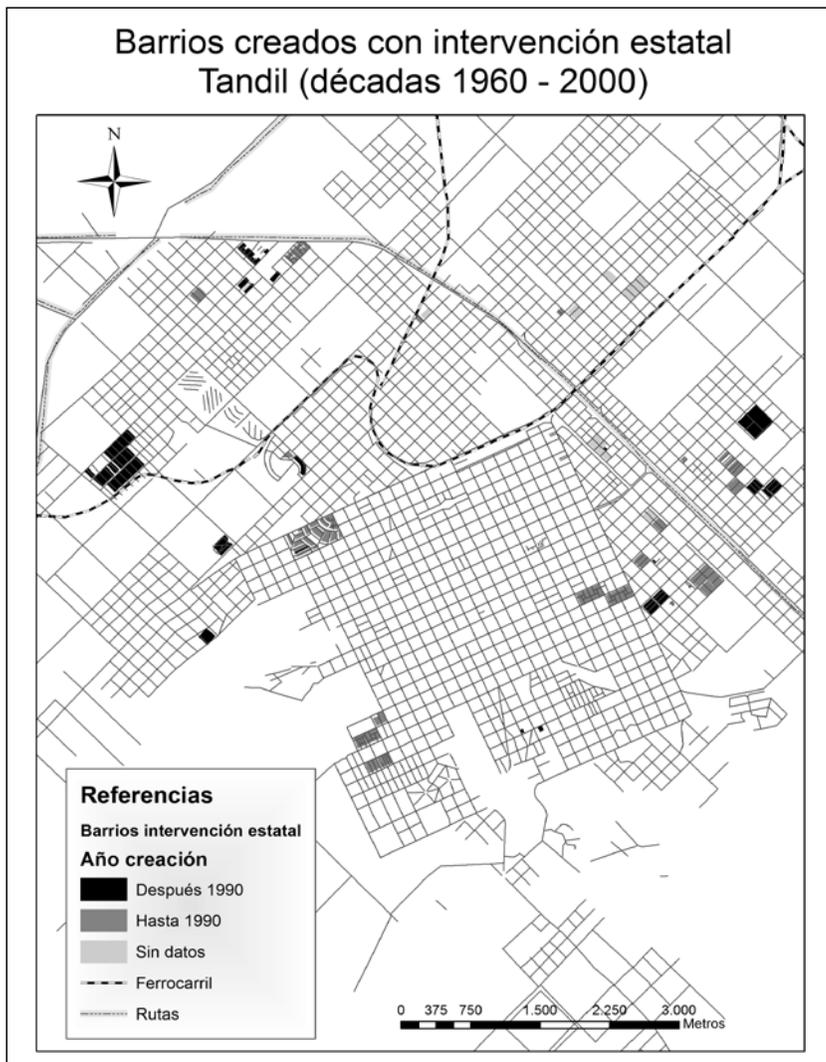
Los autores coinciden con que los dos principales ejes de crecimiento de la ciudad (en este caso en lo que respecta a la cuestión habitacional) son, por un lado, el sur y, por otro, el norte. Sin embargo, ambos presentan grandes diferencias. En el eje sur se verifica una mayor presencia de las viviendas de uso estacional que en el resto de los barrios de la ciudad, lo cual se relaciona estrechamente con actividad turística y también con la residencia para estudiantes universitarios, ya que al momento de ser censadas estas viviendas se encontraban desocupadas.

Como contrapartida, tanto para el censo 1991 como 2001, la mayor proporción de viviendas deficientes se encontraban en las zonas periféricas, especialmente en los radios censales ubicados al norte. En el censo del año 2001, los mayores porcentajes de viviendas deficientes se encontraban en los barrios periféricos, en especial en la zona norte, donde los valores alcanzaban en algunos radios censales hasta un 45% del total.

Puntualmente en la ciudad de Tandil las políticas públicas habitacionales han sido implementadas desde la década de 1960 por los distintos niveles del estado. Sin embargo, se observa que a partir de la desarticulación del FONAVI en los últimos años de la década de 1980 y los primeros de la década de 1990, comienzan a proliferar aquellos planes con modalidades de autoconstrucción o autogestión y también una mayor intervención del municipio apuntando a la implementación de políticas focalizadas. Recién a partir de mediados de la década anterior el estado nacional comienza

a intervenir nuevamente mediante los conjuntos habitacionales inherentes al Plan Federal, sin embargo, las dilaciones generadas en la construcción ocasionaron que dichos complejos se encuentren inconclusos, transformándose en un foco de conflicto a partir del año 2009, cuando un grupo importante de familias los ocupó de manera ilegal.

**Mapa 1.**



Fuente: elaboración propia.

En el Mapa 1 se encuentran localizados estos conjuntos habitacionales en el ejido urbano. La mayoría de ellos están emplazados en las periferias oeste, norte y este, coincidiendo con aquellos sectores de la ciudad que cuentan con situaciones socioeconómicas desfavorables. A partir de mediados de la década de 1980 los barrios seleccionados para la construcción de este tipo de viviendas son Tunitas, Movediza, Arco Iris-San Juan, Selvetti (ubicados en el noroeste, norte y noreste del ejido urbano) y sólo un conjunto habitacional se ubicó en el sur de la ciudad. Desde fines de la década de 1990 los barrios creados por intervención del estado se ubicaron mayoritariamente en Movediza y, en segundo lugar, en el barrio Selvetti (noroeste y noreste de la ciudad, respectivamente).

El aumento sostenido de los precios en las ventas y alquileres condujo a que las posibilidades de acceso a la vivienda se encuentren cada vez más restringidas para un amplio sector de la sociedad. En este sentido, una de las estrategias de supervivencia generadas por estos actores excluidos ha sido la toma ilegal de conjuntos habitacionales en construcción. Las usurpaciones no constituían un hecho cotidiano en la ciudad de Tandil, sin embargo en el año 2009 se produjo la ocupación de dos conjuntos habitacionales que estaban inconclusos: primero cien viviendas del Plan Federal II fueron tomadas en el barrio Movediza (noroeste del ejido urbano) y, posteriormente, en diciembre de ese mismo año, se ocuparon cincuenta inmuebles del Barrio Smata, ubicado en el oeste de la ciudad (Diario ABC Hoy, 19/12/2009).

Sin lograr una respuesta concreta por parte del municipio frente al reclamo que constaba en la generación de políticas que permitieran el acceso a la vivienda para personas con escasos recursos, los ocupantes ilegales permanecieron en estos barrios por varios meses. En mayo de 2010, una sentencia del juez Blanc ordenó al municipio la provisión de agua, la recolección de residuos y el desmalezamiento de los terrenos aledaños a las viviendas ocupadas (Diario El Eco de Tandil, 28/05/2010).

La solución propuesta por el estado municipal en estos casos consistió en una negociación con cada familia ocupante en particular a quienes se les proponía solventarles el alquiler de una vivienda, hasta tanto se implementen las políticas que puedan acabar con el déficit habitacional de manera definitiva.

En la sede de la Secretaría de Desarrollo Social, los ocupantes del barrio firmaron, en compañía del defensor oficial Diego Araujo, los compromisos que contemplan la solución a su problema habitacional, a partir de los que recibirán una vivienda en alquiler hasta tanto se concluya la construcción de las prometidas unidades industrializadas que se les cederán (Diario El Eco de Tandil, 30/07/2010).

Así como lo indica Topalov, el estado como estado de clase tiene por objetivo, en estos barrios, la creación de la vivienda para posibilitar la reproducción de la fuerza de trabajo, como así también, la intención de minimizar los conflictos que puedan surgir a raíz de las necesidades insatisfechas en las clases dominadas. Esto último puede visualizarse claramente en las soluciones brindadas por el municipio frente a los conflictos ocasionados por la ocupación de viviendas, en donde las medidas adoptadas consistieron en el pago temporario de un alquiler a aquellas familias que se veían imposibilitadas a acceder por sus propios medios, siendo muy pocas las que alcanzaron la posibilidad de obtener su vivienda propia.

## **La producción del espacio urbano por parte del Estado mediante la planificación urbana en el centro y Sur de Tandil**

Vieira (2009) indica que el planeamiento urbano es un instrumento que en ningún caso puede ser neutro u objetivo, en tanto expresa ciertos conflictos de clase latentes. Generalmente, el tipo de planeamiento que prevalece es el pasivo o privatista, el cual favorece expresamente los intereses de los promotores inmobiliarios y posee nulos efectos sobre la inclusión de la población marginada. En lo que respecta a la legislación urbanística y al planeamiento urbano, la ciudad de Tandil cuenta con un Plan de Desarrollo Territorial y un Plan Especial de Manejo. El primero de ellos, enmarcado en el proyecto Municipios del Tercer Milenio, fue aprobado por el Concejo Deliberante de la ciudad en el año 2005.

Municipios del Tercer Milenio consistió en un proyecto promovido por el Banco Mundial hacia finales de la década de 1990, con el fin de implementar políticas de corte neoliberal en este nivel del estado. En la Argentina fueron seleccionados cinco municipios de distintas provincias para la realización de una prueba piloto, entre ellos estaba incluido el de Tandil, cuyo plan específico constaba en la realización de cinco proyectos, entre ellos el Plan de Desarrollo Territorial.

En lo que respecta específicamente a la vivienda, el Plan de Desarrollo Territorial, vigente hasta la actualidad, se propone facilitar a la población el acceso a la tierra urbana, a la vivienda y a los servicios e infraestructuras con el fin de reducir la desigualdad social existente (Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil, 2005). Sin embargo, este tipo de legislación podría identificarse también como pasiva y privatista, en tanto que la ela-

boración y posterior implementación de los lineamientos generales del Plan estuvieron fuertemente condicionados por los intereses de diversos sectores sociales con capacidad de influencia, que lograron dilatar los plazos en los cuales debían entrar en vigencia. Posteriormente, cuando la normativa se efectivizó, una importante cantidad de inversiones que no se adecuaban a los parámetros establecidos se aprobaron por medio de excepciones.

Los puntos más controvertidos sobre los que el Plan de Desarrollo Territorial debía legislar consistían en la regulación de construcciones residenciales, recreativas y turísticas sobre el área serrana de la ciudad y la posibilidad de reconvertir el uso relacionado con la actividad minera. El Plan expresa la necesidad de implementar acciones tendientes a la integración urbana, que puedan disminuir las barreras entre el centro y la periferia, entre el norte y el sur de la ciudad. Asimismo, especifica que las zonas del ejido en las cuales se debe fomentar el uso residencial son las periferias este, norte y oeste, manifestando, al mismo tiempo, la importancia de contener la urbanización en la zona serrana. Aparece, además, la intención de promover la oferta de suelo urbano para que los sectores populares puedan acceder al hábitat y promover el desarrollo de áreas periféricas mediante la provisión de servicios básicos y transporte público (Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil, 2005).

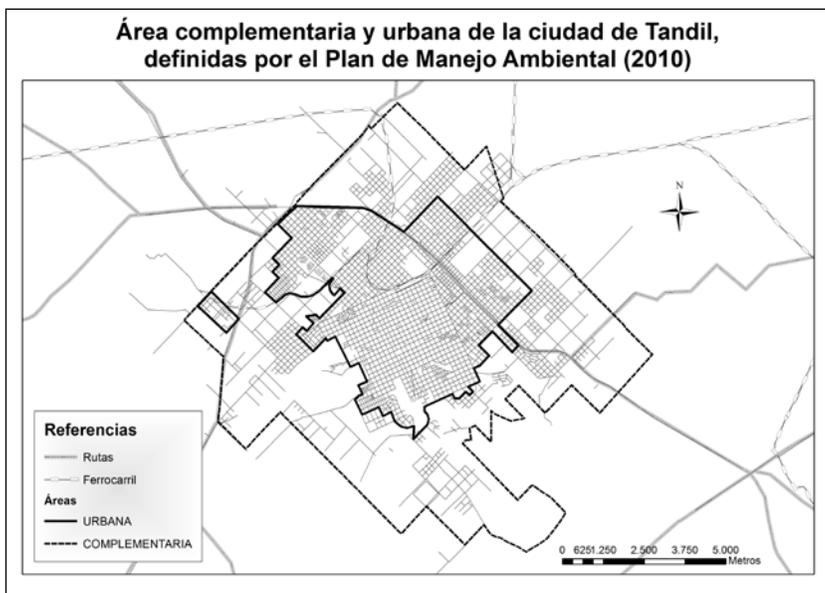
En lo referente al área serrana el Plan dispone la creación de la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil”, la cual por su importancia geológica, ecológica y social, debe ser regulada según los criterios correspondientes a la categoría de paisajes protegidos. Estipula además la elaboración, en un plazo de 540 días, de un Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida, que determinará específicamente el tipo de actividades y construcciones que serán permitidas en dicha zona, y las normativas a las que deberán ajustarse las canteras.

Todas estas normativas parecen ir en dirección a la conservación del ambiente y a la prohibición de la expansión del ejido urbano y las construcciones sobre las sierras, no obstante, las presiones ejercidas por parte de los diferentes inversores (entre ellos los inmobiliarios, turísticos y los relacionados con la explotación minera), produjeron un retraso en la presentación del Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida y la posibilidad de que en el mismo se posibilite el desarrollo de emprendimientos relacionados al uso residencial y turístico. Finalmente, en el año 2010 el poder legislativo provincial sancionó la Ley 14.126 que declara Paisaje Protegido al área denominada “La Poligonal”, que incluye el espacio comprendido entre la Ruta Nacional N° 226 y las Rutas Provinciales N° 74 y N° 30. La sanción de esta Ley implicó la elaboración de un Plan Especial de Manejo Am-

biental por parte del Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS) y funcionarios del Municipio de Tandil, para determinar los alcances de las restricciones.

Según el Plan de Manejo Ambiental la extensión de La Poligonal es de unas 14.000 hectáreas, en las cuales el Municipio de Tandil y el OPDS establecieron una clasificación en tres áreas: urbana, complementaria y rural, las cuales están delimitadas en el Mapa 2. El área complementaria es aquella que constituye una transición entre el área urbana y la rural, abarcando unas 3920 hectáreas. En ella se ubican las sierras, las cuales en una gran proporción se encuentra por encima de los 220 metros de altura (Plan de manejo Ambiental, 2010). Gran parte del área ya se encuentra urbanizada, constituyéndose en un punto de acelerada expansión residencial, debido a que contiene los lugares de mayor valor paisajístico.

## Mapa 2



Fuente: elaboración propia.

Las propuestas formuladas en este Plan se caracterizan por un nivel muy alto de generalidad y no legislan concretamente sobre el avance de la construcción sobre las sierras, con lo cual, por omisión, los empresarios inmobiliarios encuentran escasas limitaciones para continuar invirtiendo en estos lugares.

Las escasas regulaciones que estos proyectos ejercen sobre la dinámica inmobiliaria de la ciudad de Tandil, sumado a las insuficientes políticas para solucionar los problemas habitacionales de la población más desprotegida, brindan la pauta de que el Estado actúa sobre la base de que el valor de cambio de la vivienda predomina por sobre su valor de uso. De esta forma, su accionar responde a una lógica de concentración del capital, que en la actualidad, valoriza sólo algunos espacios de la ciudad mediante la inversión para la creación de determinados productos inmobiliarios.

Por otra parte, las consecuencias ambientales que la expansión urbana provoca en lugares no aptos para la construcción, ha generado el surgimiento de actores sociales con propuestas alternativas a las impuestas por el mercado inmobiliario y la política del municipio, entre ellos, se encuentran la Multisectorial y la Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras de Tandil, quienes cuestionan que los beneficios generados por las inversiones inmobiliarias realizadas en el área serrana son apropiados por un sector social muy reducido, presentando consecuencias negativas para el resto de la ciudadanía.

La Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras de Tandil cuestiona seriamente el Plan Especial de Manejo Ambiental elaborado por el Municipio y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, en tanto que este proyecto permitiría la construcción aún en la zona de máxima protección establecidas para el Área Complementaria que estipula la Ley de Paisaje Protegido. El acuífero de donde se abastece la ciudad posee su mayor nivel de recarga en la zona de las sierras:

En las mismas y dadas sus características geomorfológicas, existe una alta vulnerabilidad a la contaminación. Además, en el área serrana el caudal y la velocidad de reposición no permitirían ampliar los pozos sin afectar el abastecimiento de los ya existentes y es muy dificultoso hacer un tratamiento adecuado de los efluentes (Diario El Eco de Tandil, 30/01/2011).

La Asamblea plantea que tanto la extracción de piedra de las canteras como la proliferación de los negocios inmobiliarios en las sierras no constituyen actividades que generen desarrollo para el conjunto de la sociedad y entienden que el gobierno posee una importante responsabilidad en la legitimación de ese modelo de ciudad.

En lo atinente al ordenamiento territorial, se sigue dilatando una zona “gris” y demorando la implementación de auténticas Áreas Protegidas. Los hechos muestran que se sigue abriendo caminos para “valorizar terrenos”, montando construcciones sobre las Sierras, haciendo excepciones y decla-

rando por decreto como “aceptables” los impactos ambientales de algunos proyectos. (Asamblea Multisectorial por la Preservación de las Sierras de Tandil, 2009).

## Algunas reflexiones finales

Es posible identificar el papel del Estado en la producción del espacio urbano de Tandil tanto en los sectores dinámicos como en los más postergados de la ciudad, pero mientras que en los barrios periféricos su accionar se identifica con el intento de contener el malestar social que puede generar la falta de oportunidades para satisfacer las necesidades más elementales de sus habitantes, como lo es el acceso a la vivienda, en los lugares más valorizados se evidencia su falta de políticas sólidas para evitar los efectos negativos que la construcción indiscriminada y la especulación inmobiliaria pueden generar en el conjunto de la población. De esta manera, la legislación elaborada tanto por el Estado Municipal como Provincial se identifica con una normativa de tipo pasiva o privatista, aunque también existen casos en los cuales se han promulgado leyes, ordenanzas y planes de ordenamiento que regulan los diferentes usos del suelo y actividades, pero no son aplicadas con rigor y las excepciones a la regla constituyen el modo que encuentran los empresarios de poder salvar los obstáculos legales que se les presentan.

A pesar de que aún no existen medidas que permitan brindar una solución genuina a los conflictos originados por el déficit habitacional y, teniendo en cuenta que los lineamientos que establece el Plan de Manejo Ambiental parecen constituir un retroceso en relación a las políticas que formulaba el Plan de Desarrollo Territorial, es posible considerar que en los últimos años progresivamente se ha ido instalando, a través de diversos actores sociales, un debate relacionado con la forma en que debe planificarse la ciudad. Los actores perjudicados por este modelo como la Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras, consideran que el Estado no debe ser un mediador entre las diferentes partes en conflicto, sino más bien, que debe bregar por el bien común, anteponiendo los intereses de la comunidad en su conjunto por sobre los beneficios individuales.

## Bibliografía

- CASTELLS, M. (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Universidad Textos. 567p.
- CATENAZZI, A.; FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2001). "Gestión local del Hábitat", Documentos de trabajo en Curso de Posgrado Desarrollo local en Áreas Metropolitanas, Universidad Nacional de General Sarmiento. P 1-19.
- CORRÉA, R. L. (1989). *El espacio urbano*. San Pablo: Editora Atica.
- CRAVINO, M. C.; FERNÁNDEZ WAGNER, O.; VARELA, R. (2002). "Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90", en Andrenassi, L. (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Ediciones Al Margen. P: 107-124.
- CUENYA, B. (2000). "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX"; Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales, Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad de Mar del Plata y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 18 y 19 de noviembre de 1999. (en línea) (citado en junio 22, 2014). <http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Politica%20de%20Vivienda%20-%20Cuenya.pdf>
- LAN, D.; LINARES, S.; DI NUCCI, J.; LÓPEZ PONS, M. (2010). "La lógica de la organización espacial en la ciudad de Tandil" en Elias, D.; Sposito, M. E. y Ribeiro Soares, B. *Agentes económicos e reestruturação urbana e regional: Uberlândia e Tandil*. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- MACCHI, J.; VELÁZQUEZ, G. (2008): "Análisis De viviendas y hogares"; en Lan, Diana y Velázquez, Guillermo (comp.); *Contribuciones geográficas para el estudio de la ciudad de Tandil*. Tandil: CIG-FCH-UNCPBA. P. 55-89.
- SÁNCHEZ, L. (2002). "FONAVI - La perspectiva del cambio. Una mirada desde el destinatario" [En línea]. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNNE, CONICET. Chaco, Argentina, (Citado en junio 22, 2014). <http://www1.unne.edu.ar/cyt/2002/01-Sociales/S-049.pdf>.
- TOPALOV, C. (2007). *La urbanización capitalista*. Edición corregida por Federico Robert. Ed. Edicol, México.

Vieira, A. B. (2009). "Poder Público e mercado imobiliário: os promotores da exclusão social em cidades médias" en actas del XII *Encuentro de Geógrafos de América Latina*, "Caminando en una América Latina en Transformación", 3 al 7 de Abril de 2009, Montevideo, Uruguay, p 13-23.

## Fuentes utilizadas

- Asamblea Multisectorial por la Preservación de las Sierras de Tandil (2009): "Falta voluntad política para proteger las Sierras". Asamblea Multisectorial por la preservación de las Sierras de Tandil. Tandil. En línea: <http://www.sierrasdetandil.org.ar/articulos/2009/faltavoluntad.html> Acceso: 21 de junio de 2014.
- Diario ABC HOY: "Cincuenta familias tomaron las viviendas del Barrio Smata." 19/12/2009. (En línea): <http://www.abchoy.com.ar/leerarchivo.asp?id=61219&t=Cincuenta+familias+tomaron+las+viviendas+del+barrio+Smata> Acceso: 20 de junio de 2014.
- Diario El Eco de Tandil: "La justicia ordenó brindar algunos servicios al barrio Smata". 28/05/2010. (En línea): <http://www.eleco.com.ar/noticias/Inter%C3%A9s-Genera/32142:4/La-Justicia-orden%C3%B3-brindar-algunos-servicios-al-barrio-Smata-y-el-Municipio-planea-apelar.html>. Acceso: 20 de junio de 2014.
- Diario El Eco de Tandil: "Finalmente se destrabó el conflicto y hubo acuerdo con los ocupantes del barrio Smata", 30/07/2010. p. 3.
- Diario El Eco de Tandil: "Para los preservacionistas, el Plan de Manejo podría permitir la construcción en las sierras" 30/01/2011. <http://www.eleco.com.ar/noticias/Pol%C3%ADtica/42563:1/Para-los-reservacionistas,-el-Plan-de-Manejo-podr%C3%ADa-permitir-la-construcci%C3%B3n-en-las-sierras.html>. Acceso: 20 de junio de 2014.
- Diario Nueva Era: "La inversión inmobiliaria continúa creciendo". 1/10/2010. p. 10.
- Diario Nueva Era: "Volvió a crecer la venta de propiedades". 22/10/2010. p. 5.
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas .Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía. República Argentina. Buenos Aires. 2010.

Municipios del Tercer Milenio. M3M. Proyectos del Municipio de Tandil, Provincia de Buenos Aires. Banco Mundial-Préstamo 3890-AR.

Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil.

Plan de Manejo Ambiental. Ley 14.126, Partido de Tandil. Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable y Municipio de Tandil.