

Departamento de Economía
Universidad Nacional del Sur
Trabajo de grado de Licenciatura en Economía



“Políticas de integración urbana. Un análisis del caso de Bahía Blanca”

Alumno: Díaz, Lucía A.

Profesor Asesor: Pérez Artica, Rodrigo

Abril, 2017

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. HABITAT URBANO Y DESARROLLO HUMANO	4
1.1 El avance de la ciudad informal en América Latina	5
1.2 Consecuencias de la informalidad urbana.....	6
2. LAS DISTINTAS DIMENSIONES DEL HÁBITAT	6
2.2 Pobreza y Precariedad Urbana	7
3. LAS RESPUESTAS ESTATALES EN AMÉRICA LATINA.....	8
3.1 Regularización.....	10
3.2 Programas integrados de mejoramiento de barrios (PMB).....	12
3.2.1 <i>Impactos de los PMB</i>	13
3.3 Políticas de Producción de Suelos.....	14
3.4 Recuperación de plusvalías	15
3.4.1 <i>Instrumentos de captura de plusvalías</i>	16
3.5 Gestión urbana participativa y el rol de las municipalidades.....	17
3.6 Pobreza urbana y empleo	18
3.7 Reflexiones.....	19
4. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA ARGENTINA	19
4.1 Primeros antecedentes	19
4.2 Políticas neoliberales.....	20
4.3 Panorama actual	22
4.4 Ley Provincial 14.449: “de Acceso Justo al Hábitat”	23
4.4.1 <i>Instrumentos de actuación</i>	24
4.4.2 <i>Programa “Más Hogar”</i>	27
5. HÁBITAT INFORMAL EN BAHÍA BLANCA	28

5.1 Breve caracterización de la ciudad.....	29
5.2 Demanda habitacional y asentamientos precarios.....	31
5.3 Situación de integración urbana	34
5.4 Repetidos intentos de toma de tierras.....	38
5.5 Reflexiones.....	39
6. PLANES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA HABITACIONAL DEL GOBIERNO LOCAL	40
6.1 Programas.....	40
6.2 Adhesión a la Ley Provincial 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat”	44
6.3 Ejemplos de autoconstrucción y trabajos comunitarios	46
6.4 Análisis de las respuestas estatales municipales	47
SÍNTESIS Y DISCUSIÓN.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	56

INTRODUCCIÓN

La relación entre el crecimiento de las ciudades y el desarrollo económico es contradictoria. Por un lado, la urbanización favorece el desarrollo económico al concentrar geográficamente la producción y los mercados, proveer infraestructura y servicios básicos, etc. Este avance conjunto de urbanización y desarrollo económico se remonta hacia atrás al menos desde los albores de la Revolución Industrial a principios del siglo XIX. Por otro, el crecimiento de las ciudades refleja en sí mismo las desigualdades con que tiene lugar tal desarrollo económico, con sectores sociales prósperos que ocupan ciertos sitios de cada ciudad, y otros grupos menos favorecidos que tienden a estar marginados de los beneficios de la vida urbana. Expresiones elocuentes de esta segregación urbana también pueden hallarse desde el crecimiento de las primeras grandes ciudades industriales a principios del siglo XIX (ver Hobsbawm, 1997, Cap. 11).

En América Latina en particular, este carácter desigual de la expansión urbana comenzó a emerger a principios de siglo XX, y se manifestó con mayor profundidad en las últimas décadas a través del gran crecimiento de los denominados asentamientos urbanos informales. En tales asentamientos se superponen una diversidad de privaciones relativas al hábitat urbano que, a su vez, pueden ser pensadas como dimensiones específicas de la pobreza urbana.

En dicho marco, y luego del fracaso de otros esquemas de política habitacional por parte de los Estados nacionales, en los últimos años se consolidó un consenso en torno a un nuevo modo de abordar el problema habitacional, haciendo hincapié en que el mismo no se restringe únicamente a la falta de viviendas materiales, sino que debería contemplar privaciones adicionales sufridas por una parte de las poblaciones urbanas, y que hacen al modo en que las mismas se integran a la vida urbana. Más aun, tal abordaje integral del problema habitacional debería reconocer que existe una fuerte interconexión entre las situaciones de carencia habitacional y otras carencias económicas y sociales. Por tal motivo, la preocupación por el déficit de vivienda y el hábitat debería conducir a soluciones más integrales que aborden dimensiones tales como la tenencia segura, la infraestructura barrial y los servicios urbanos básicos, la provisión de espacios públicos, soluciones de financiamiento, empleo e ingresos, entre otras. Todo ello con miras a alcanzar un desarrollo social de la población afectada y su integración con el resto de la ciudad.

Por su parte, la ciudad de Bahía Blanca no se encuentra ajena a la realidad nacional y de América Latina en general. Por el contrario, muestra fuertes déficit habitacionales como así también ciertas debilidades cualitativas, tanto en la disponibilidad de servicios públicos, el estado material de las construcciones o manifiestan problemas de hacinamiento, entre otras.

El objetivo de este trabajo, entonces, consiste en realizar una evaluación de los instrumentos de política pública disponibles en la ciudad para abordar el problema del hábitat precario.

A tal fin, se divide el trabajo en cuatro grandes partes. En una primera parte, se realiza una introducción conceptual acerca de la relación entre el crecimiento de las ciudades, el desarrollo humano y la pobreza y precariedad urbanas. Posteriormente, en las secciones 3 y 4, se exponen los grandes lineamientos de política habitacional en América Latina y Argentina. En particular, se describen los distintos aspectos de un abordaje integral tal como lo postulan Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Asimismo, se da cuenta de las distintas etapas por las que atravesó la política habitacional en Argentina a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. En ese recorrido nos detenemos particularmente en la reciente Ley Provincial de “acceso justo al hábitat”, que pese a ser relativamente reciente, se torna una referencia muy relevante dados su enfoque integral en el abordaje del hábitat, y la diversidad de instrumentos que crea.

Seguidamente, en la sección 5 se presenta un diagnóstico del problema habitacional en la ciudad de Bahía Blanca, a partir del análisis de los datos del Registro Provincial de Villas y Asentamientos, realizado por la Subsecretaría Social de Tierras, Vivienda y Urbanismo, de la Provincia de Buenos Aires.

Por último, basándonos en la normativa y el material bibliográfico existente, se realiza un repaso del conjunto de instrumentos de política pública en Bahía Blanca, tendientes a la solución de dicho problema implementados en los últimos años. Asimismo, se pretende discutir si estas últimas acciones permiten realizar un abordaje integral como el que se expone en la sección 3. En forma complementaria, para la discusión de la normativa y políticas habitacionales en el ámbito local, se recogen las impresiones de dos informantes clave entrevistados especialmente para esta tesina.

Finalmente, a modo de conclusión se intentará formular, de manera muy general, lineamientos y estrategias a seguir en la construcción de medidas de acción para hacer frente a la problemática habitacional presente en la ciudad.

..

1. HABITAT URBANO Y DESARROLLO HUMANO

Tal como lo afirman los datos del Banco Mundial¹, en la actualidad más de la mitad de la población mundial (54%) vive en áreas urbanas y se estima que el porcentaje irá en aumento en los próximos años. Este proceso de urbanización ha sido acompañado por un crecimiento demográfico, junto con un aumento de la esperanza de vida, una mejora en la igualdad de género; un crecimiento y diversificación económica; y una extensión del acceso a los servicios sociales básicos.

Asimismo, el avance de la urbanización ha venido de la mano de una ampliación del **desarrollo humano**. Este concepto se identifica con el “desarrollo de las personas mediante la creación de capacidades humanas, para las personas mediante la mejora de sus vidas y por las personas mediante su participación activa en los procesos que determinan su vidas” (Informe sobre Desarrollo Humano 2015, PNUD).

Según un estudio realizado por UN-Hábitat (2005), la relación existente entre los niveles de pobreza en términos de desarrollo humano, que mide la privación en los tres componentes básicos del desarrollo humano (vida larga y saludable, educación y nivel de vida digna) y los niveles de urbanización, refleja claramente una correlación negativa significativa, ampliándose el nivel de pobreza cuanto menor es el grado de urbanización. Esto último no es una coincidencia pura, sino que constituye un patrón histórico: el proceso de densificación demográfica, el incremento de la productividad, la reducción de la pobreza de ingreso vienen, en efecto, históricamente ligados a un proceso de crecimiento de las ciudades.

Por otra parte es importante destacar que las transformaciones poblacionales estuvieron y están ligadas a un marcado crecimiento económico y un importante cambio estructural en las participaciones sectoriales de la economía (sector agrícola, industria y sector servicios), consecuencia de la especialización y división del trabajo. Distintos autores sostienen que el proceso de urbanización permite la ampliación y concentración de los mercados, fomentando una mayor división del trabajo, posibilitando la formación de mayores ingresos. Es así, entonces, que el desarrollo económico entendido no meramente como aumento de la producción sino de su eficiencia y variedad, se da en las ciudades y para el crecimiento de las mismas (Giraldo, *et al.* 2009).

¹<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2015&start=1960&view=chart>

1.1 El avance de la ciudad informal en América Latina

En contraste con esa relación de sinergia entre urbanización y desarrollo humano, también tiende a observarse con el correr del tiempo un crecimiento de expresiones de marginalidad y precariedad urbanas, en particular en países de la periferia.

En el caso de América Latina, se observa que las diversas corrientes migratorias que tuvieron lugar desde fines del siglo XIX en las ciudades principales de América Latina, contribuyeron a la formación de asentamientos irregulares y generaron una demanda creciente de viviendas. Esto se fue manifestando paralelamente con un fuerte cambio de estructura económica, mediante el cual se fortalecía la industrialización en detrimento de la producción agrícola-ganadera (Canales & Jordán 2014).

Esta tendencia se agudizó en las últimas décadas, cuando tuvo lugar un crecimiento del número y tamaño de **asentamientos informales**, que se expresan en diferentes formas y nombres según el país y las causas que les da origen: favela, barriada, asentamiento, villa miseria, toma, tugurio, urbanización pirata, entre otras.

En efecto, la población de menores ingresos de América Latina enfrenta series limitaciones a la hora de acceder al suelo urbano, ya sea por los altos costos de los terrenos y de las viviendas, escasez de tierras cercanas a las ciudades, pocas alternativas de financiamiento, falta de inversiones, implementación de normas más estrictas que restringen la producción del suelo, escasa transparencia en la información, regulaciones inadecuadas, etc.

Según Clichevsky (2000), en Latinoamérica se pueden encontrar dos principales formas de informalidad urbana: por un lado, aquella relacionada con la *inseguridad dominial* y la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler). Por otro lado, la informalidad que tiene que ver con el *proceso de urbanización* que se relaciona con el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Desde el punto de vista *dominial*, la informalidad se observa principalmente en la ocupación directa y masiva de tierra pública o privada, pero también ocurren casos de apropiación individual de lotes aislados y dispersos. A su vez se registra un fuerte crecimiento de los mercados informales e ilegales de suelos que genera la aparición de loteos irregulares y loteos clandestinos o “piratas” que se caracterizan por no poseer todas las condiciones que exige la ley. La informalidad desde la óptica de la urbanización se da en aquellas ocupaciones que carecen de condiciones urbano-ambientales aptas para un uso residencial, ya sea porque se trate

de zonas inundables, contaminadas, sin infraestructura, con dificultades para la accesibilidad al transporte público, lugares de empleo y servicios públicos en general. También se puede dar situaciones de extremas densidades: muy altas, generando hacinamiento o tan bajas que implique mayores costos de construcción.

1.2 Consecuencias de la informalidad urbana

La informalidad urbana genera importantes *impactos en el medio ambiente*, ya que si la población marginada se localiza en terrenos naturalmente adversos se agudizan los peligros por la precariedad de las construcciones, excesivas densidades de ocupación y falta de elementos de protección e infraestructura adecuada. Los asentamientos ilegales acarrearán una gran cantidad de *problemas sociales*: sus habitantes viven en situación de inseguridad e inestabilidad que potencia los riesgos a los que están expuestos, y por lo tanto reproducen limitaciones en su desarrollo humano y social. En estos contextos se acumulan distintas privaciones y violaciones de derechos, los ocupantes se sienten marginalizados y estigmatizados por la sociedad al no contar con los mismos derechos y deberes que el resto de los ciudadanos.

Por otra parte, la precariedad y la falta de infraestructura y de acceso a los servicios básicos, consolidada por la inacción del Estado, genera la *aparición de mercados ilegales*, negocios usurarios que perpetúan la informalidad y la pobreza, como es el caso del narcotráfico. Estos negocios favorecen la aparición de diferentes tipos de *violencia*: la violencia institucional, robos, desalojos, etc. y de extorsiones por parte de actores estatales y no estatales con intereses variados (Lefevre, C.; Reese, E. *et al*, 2016)

Las limitaciones al acceso de servicios públicos, el continuo riesgo de desalojo, junto con la carencia de documentos de propiedad, y hasta de direcciones de residencia, producen condiciones de *marginalidad, segregación* y acentúa las asimetrías con la parte de la sociedad que está integrado en el mercado formal de tierras y vivienda.

2. LAS DISTINTAS DIMENSIONES DEL HÁBITAT

En este marco, resulta importante discutir el tema del hábitat como un elemento significativo del proceso de desarrollo humano.

El concepto del hábitat se puede considerar desde distintas perspectivas: como lugar o asentamiento humano, reducido a una cosa u objeto con propiedades físicas y materiales;

como expresión simbólica de un comportamiento humano, ya sea referido a acciones sociales, económicas o culturales, o como expresión de ideas, creencias, sentimientos, etc. Otra posibilidad es ver al hábitat como un sistema dinámico en el cual se interrelacionan e interconectan todos los componentes mencionados (Echeverri Ramírez, *et al.* 2009).

Desde la reunión de Naciones Unidas en Vancouver de 1976 (Hábitat I) fue difundándose una forma de comprender el hábitat como algo más que un territorio conformado por viviendas, para comenzar a considerarlo como un espacio donde se localiza el ser humano de manera integral, en el cual se desarrolla política, económica y socialmente. Así es como se empezó a reemplazar el concepto de vivienda mínima por el de vivienda básica, del mismo modo que se pasó de hablar del déficit de vivienda al de déficit del hábitat.

En consecuencia, junto con la evolución del concepto de desarrollo humano se ha ido complejizando la noción y los derechos relativos al hábitat. A partir de los foros mundiales urbanos Hábitat I y Hábitat II (Estambul, 1996) se afianzó el derecho a la vivienda adecuada en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), promoviendo en las cumbres mundiales de ciudades UN- Hábitat de los últimos años, la consolidación del **derecho a la ciudad**. Este último concepto incluye la concreción del desarrollo de las personas en un territorio o ámbito físico específico teniendo en cuenta tanto a la vivienda como a su entorno más próximo, y valorando también la cantidad y calidad de los equipamientos sociales y del espacio público físico en el conjunto de la ciudad y la movilidad al interior de la misma. Por otra parte, dado la multidimensionalidad y complejidad del concepto del hábitat, el derecho a la ciudad implica, además, el desarrollo del hombre en las dimensiones económica, social, ambiental y política.

2.2 Pobreza y Precariedad Urbana

Retomando la correlación negativa existente entre los niveles de pobreza y la privación en los componentes básicos del Desarrollo Humano, resulta importante analizar particularmente el concepto de pobreza en el marco del proceso de urbanización y formación del hábitat.

La pobreza es un fenómeno complejo que engloba diversas dimensiones del bienestar humano, es decir, un verdadero problema multidimensional que presenta diversos desafíos a la hora de intentar medirla. En este marco, MacDonald (2005) propone distinguir los conceptos “*pobreza urbana*” y “*precariedad urbana*”, ya que, según este autor muchas veces estos conceptos no coinciden: “no todos los pobres viven de manera precaria, ni todos los que sufren precariedad urbana son pobres” (p. 11).

La *pobreza urbana* hace referencia a las carencias medidas a través de ingreso o consumo, en otras palabras, déficit en el stock de capital o en el flujo de ingresos; en cambio la *precariedad urbana* implica deficiencias cualitativas del hábitat de las familias, particularmente en relación a la vivienda. Es decir, que este último concepto se distingue por prestar atención especialmente a aquellos elementos vinculados a la condición de viviendas y del hábitat urbano y barrial.

Al momento de diseñar y ejecutar programas para reducir la pobreza es necesario, entonces, tener una visión integrada sobre la relación que esta mantiene con el hábitat. Al mismo tiempo, para abordar la precariedad urbana, no basta con centrar la solución únicamente en la construcción de viviendas sino también atender al resto de las privaciones que enfrentan los sectores afectados.

3. LAS RESPUESTAS ESTATALES EN AMÉRICA LATINA

Habiendo descripto someramente la magnitud del problema de la precariedad urbana en países de América Latina, a continuación se propone hacer una revisión de un modo breve pero sistemático, de la secuencia de políticas con las que los Estados nacionales de la región han procurado abordarlo.

Desde los años 50, la proliferación de asentamientos precarios por parte de la población más pobre de las ciudades latinoamericanas, fueron el problema social y urbano más importante a enfrentar. Así es como surgen las primeras acciones de intervención directa por parte del Estado que, según Fernández Wagner (2015), conforman la *Primera Generación de Políticas habitacionales*. Las mismas estaban centradas en programas de financiamiento de la oferta, erradicando los asentamientos irregulares y reemplazándolos por construcciones de conjuntos habitacionales sobre terreno libre, realizadas por grandes empresas constructoras, a través de licitación pública, y entregadas “llave en mano”.

Para los años sesenta, los gobiernos de la región crearon distintas instituciones nacionales de vivienda y proveyeron financiamiento para proyectos de viviendas acabadas. Promediando los setenta y, observando que no se lograba satisfacer las necesidades básicas de los sectores más vulnerables, se realizó un cambio de orientación de las políticas públicas hacia el abastecimiento de lotes urbanizados con servicios de saneamiento y recursos de vivienda mínimas. Las mismas pertenecieron a la *segunda generación de políticas habitacionales* o también reconocidas como políticas “alternativas”, según Fernández Wagner (2015), y se caracterizaron por involucrar a los habitantes de los asentamientos tanto en la toma de decisiones como en la construcción de viviendas, además de contar con la participación de distintas comunidades y organizaciones no gubernamentales. Pese a que se logró una mayor focalización y una reducción de costos, en general, no se alcanzaron resultados masivos.

A partir de la década de los ochenta, y especialmente en los noventa, el enfoque predominante frente al problema habitacional ya no se limita al déficit de hogares, sino que además tiene en cuenta las diferentes carencias sociales que están estrechamente ligadas a las deficiencias habitacionales. Este abordaje propuesto originalmente por Naciones Unidas, da prioridad a la calidad de los asentamientos humanos y a las soluciones habitacionales integrales.

Las nuevas políticas habitacionales implementadas por los países de la región en los últimos años, están orientándose más a la consolidación y radicación de los asentamientos informales, en vez de trasladar a sus habitantes a conjuntos nuevos de viviendas. Se trata de complementar los procesos informales y espontáneos de creación de barrios, aportando los elementos y servicios necesarios en cada caso, con un costo menor que si se decide desplazar los barrios. De esta forma, además se logra “preservar las redes sociales, el arraigo y otros factores que contribuyen a fortalecer el capital social de los pobres urbanos” (MacDonald, 2005).

En definitiva, el panorama actual se centra en un conjunto de medidas de políticas que se manifiestan en los programas de mejoramiento de barrios, programas de regularización, políticas de producción de suelos, recuperación de plusvalías, provisión de acceso a espacios y lugares públicos, programas de autoconstrucción y empleo, etc. Y todo ello, a través de la consolidación de una gestión urbana participativa e inclusiva en la cual el estado municipal adquiere un rol primordial.

Así, se empieza a dejar de lado las políticas de vivienda propiamente dichas, para dar lugar a políticas sociales y políticas urbanas, “se perfila un nuevo paradigma donde la resolución del problema de la vivienda sólo es posible asociarla a las políticas de reducción de la pobreza”. En el anterior paradigma lo importante era la vivienda, en cambio ahora, se sostiene que a través de las mejoras de los asentamientos precarios, irregulares, se logra una mejora de la ciudad, una reducción del conflicto, y se obtiene un mejor funcionamiento de los servicios habitacionales (Catenazzi & Fernández Wagner, 2000).

A continuación se describirán cada una de estas grandes áreas de intervención de la política de hábitat.

3.1 Regularización

En la actualidad el reconocimiento del problema de los asentamientos informales conduce a que los distintos gobiernos implementen modalidades de políticas y programas que logren revertir la situación. Las más utilizadas son mediante los **programas de regularización** cuyos objetivos principales son solucionar las ocupaciones directas de tierra, integrando el hábitat irregular al mercado formal, y consecuentemente reduciendo la pobreza, violencia y exclusión social urbana. Para la población, la regularización significa una seguridad de permanencia, un reconocimiento de su propiedad y de las inversiones efectuadas y la posibilidad de ser parte del mercado formal de suelo y vivienda, es decir, que el título de propiedad se transforma un activo comercializable para sus dueños.

La regularización puede ser *dominial* o *urbana*: el primero implica la legalización de las propiedades, se realiza principalmente en terrenos públicos y es el que se aplica en mayor medida. La regularización *urbana* hace referencia al registro de tierras o zonas ocupadas irregularmente como áreas urbanas legales y requiere de excepciones a las normas urbanísticas o normas particulares según el caso. Asimismo, muchas veces este tipo de regularizaciones van de la mano de mejoras en los servicios de infraestructura, vivienda, vías públicas.

Si bien los programas de regularización del dominio implican menores costos unitarios que la regularización urbana, no pueden aplicarse de manera aislada. Los mismos deben

ir acompañados de otras acciones de mejoramiento del hábitat y de apoyo financiero e institucional.

Según Nora Clichevsky (2003), la mayoría de los programas de regularización todavía se encuentran desvinculados de la política urbana en su conjunto. Los planes o los códigos de planeamiento y/o construcción solo regulan y gestionan la ciudad “legal”, incluyendo en escasas ocasiones a la parte “informal” de la ciudad a la hora de llevar a cabo las políticas. Y es por esta razón que muchas de las normas estatales han debido flexibilizarse para que las regularizaciones sean aprobadas, sobre todo las relacionadas con el dominio.

Para esta autora, las políticas habitacionales orientadas exclusivamente a la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y generan distintos efectos contradictorios. “La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta”. La población no mejorará su hábitat solamente por conseguir el título de propiedad de la vivienda.

Asimismo, gran parte de esta población no poseen la capacidad económica financiera para afrontar los costos de la mejora de su vivienda y entorno (precio del terreno, impuestos y tasas), con lo cual se ve obligada a dejar el lote regularizado y ocupar otra tierra, más lejana, reproduciendo así la informalidad. También, este grupo de personas aún se enfrenta con fuertes limitaciones para el acceso al crédito, y muchos quedan excluidos de estos programas, ya sea, por no poseen la cantidad de años de ocupación de tierra requerida o aquellos que por su situación económica no pueden participar si estas acciones no son totalmente subsidiados.

Finalmente, Clichevsky (2003) reflexiona que “el proceso de regularización dominial es lento y complejo debido a la rígida interpretación de las leyes de propiedad y, en muchos casos, por la inexistencia de registros adecuados”.

La mayoría de estos programas que se han implementado en América Latina han obtenido resultados muy parciales y a veces negativos. En general los programas que se han aplicado en la región se dirigen a solucionar “a posteriori” los procesos de informalidad y no a prevenirlos (MacDonald 2005).

3.2 Programas integrados de mejoramiento de barrios (PMB)

Por otro lado, las políticas habitacionales han venido reconociendo, hace más de dos décadas, que el problema de la informalidad urbana es multicausal y para su solución se requiere de intervenciones integrales que cubran las distintas necesidades de las poblaciones afectadas.

Así es como aparecen los Programas de Mejoramiento de Barrios como una de las estrategias privilegiadas por los gobiernos de la región para abordar la integración física, social y económica de los asentamientos informales a la ciudad. “Son programas de urbanización que aprovechan lo invertido por los habitantes en sus soluciones de vivienda, y que hacen hincapié en la participación de las comunidades en la ejecución de las intervenciones públicas” (Brakarz, *et al.* 2015).

Uno de los principales **objetivos de los Programas de Mejoramiento de Barrios** constituye en la *provisión de infraestructura básica*: abastecimiento de agua potable, desagüe pluvial, obras de vialidad, energía eléctrica, alumbrado y áreas verdes para esparcimiento y deportes. Estas obras constituyen las necesidades más evidentes y requieren la mayor cantidad de recursos. También resulta indispensable el aprovisionamiento de servicios urbanos destacándose como el más crítico la recolección de desechos materiales.

Por otro lado, estos programas proveen *servicios y equipamiento social* como espacios públicos, centros de educación y salud, canchas y centros deportivos, etc. La arquitecta chilena Joan Macdonald (2005) plantea la importancia de proveer espacios y lugares públicos para fomentar el encuentro de los ciudadanos, como elementos de integración de los sectores más vulnerables y marginales. En muchas ciudades de los países latinoamericanos, los sectores más pobres no tienen acceso efectivo a los espacios públicos de mayor escala, ya sea porque se han debido localizar lejos de los centros históricos e infraestructuras relevantes, o porque se los excluye abiertamente de su uso. Los *espacios públicos* se caracterizan por tener un uso social colectivo, de libre acceso, gratuitos, en los que se pueden desarrollar actividades de esparcimiento y recreación, es un lugar de encuentro, de contacto, de identificación, de manifestaciones y expresión de la comunidad (Borja & Muxí, 2000).

De esta manera, el espacio público puede verse como un desafío en materia de política urbana, se debe impulsar su uso sin obstrucciones culturales, discriminatorias o

excluyentes. El espacio público es un “símbolo de identidad tanto personal como colectiva que permite el intercambio y la comunicación entre grupos de sujetos diferentes que viven en un mismo territorio” (MacDonald, 2005).

Otro de los objetivos que se proponen los Programas de Mejoramiento de Barrios es mejorar los ingresos de las familias a través de *capacitación laboral, fomento y apoyo a las pequeñas empresas y negocios*. También fomentan el desarrollo de la *organización comunitaria* y la *participación activa* en las tomas de decisiones y acciones, fortaleciendo las organizaciones barriales y permitiendo ajustar el diseño de los programas a las necesidades y prioridades de la población.

Un objetivo adicional es brindar distintas soluciones de vivienda, intentando radicar los asentamientos informales y aplicando programas de regularización de propiedades. También hacen hincapié en lograr mejoras en el medio ambiente urbano y mitigar posibles riesgos para alcanzar una mayor calidad de vida (Brakarz, *et al.* 2015).

Finalmente, resulta imprescindible implementar sistemas de seguimiento y evaluación de cada uno de los elementos de los distintos proyectos que se ponen en marcha, consiguiendo así la información necesaria para la toma de decisiones efectivas.

3.2.1 Impactos de los PMB

La experiencia en la ejecución de los Programas de Mejoramiento de Barrios en Latinoamérica revela que son instrumentos con *múltiples impactos positivos* en pos de reducir la pobreza y desigualdad social. Por un lado, logran importantes mejoras en la calidad de vida de la población beneficiada expresadas en buenos indicadores de salud gracias a mejores condiciones de saneamiento ambiental y del acceso a servicios sanitarios. Además, contribuyen a la prevención de violencia y a una mayor seguridad barrial, gracias al mejoramiento de las vías de acceso, instalación de alumbrado público, junto con la construcción de instalaciones deportivas, educativas y de asistencia dirigidos, generalmente, a los más jóvenes con el fin de evitar la reproducción de violencia y actividades ilegales.

Las transformaciones positivas de los asentamientos informales, el mejoramiento de las viviendas y la regularización y ampliación de los servicios urbanos generan una integración con el resto de la sociedad. Por otro lado, los PMB provocan impactos económicos ya que los resultados de los mismos se traducen en una valorización de los

inmuebles y estos se transforman en verdaderos activos. Asimismo, producen oportunidades de desarrollo de actividades económicas fomentando la generación de empleo e ingresos.

Siguiendo con la línea de análisis de Brakarz, *et al.* (2015), para que los Programas de Mejoramiento de Barrios alcancen los objetivos que se proponen es imprescindible que los mismos sean sostenibles en el tiempo. Es decir, se debe procurar el mantenimiento de los servicios públicos y de las obras de infraestructuras instaladas, se debe dar continuidad a las acciones de organización comunitaria y los servicios sociales, y afianzar las medidas de política en el largo plazo.

Con todo lo anterior, queda de manifiesto que los nuevos modelos de mejoramiento de barrios han probado ser una alternativa efectiva ante diversas problemáticas y situaciones sociales complejas que se estructuran en los países latinoamericanos.

3.3 Políticas de Producción de Suelos

Al mismo tiempo, es prudente analizar brevemente las medidas que han ido implementando los distintos países de América Latina en materia de producción de suelos y los incipientes avances que se han logrado en el mercado respectivo.

Los especialistas del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, Smolka y Mullahy (2000) afirman: “los mercados de suelo urbanos latinoamericanos se destacan por la magnitud y persistencia de actividades ilegales, irregulares, informales o clandestinas relacionados con el acceso y ocupación de la tierra, todas ellas derivadas principalmente de la escasez de tierras urbanizadas asequibles”.

Una característica de la mayoría de los países latinoamericanos es el precio excesivamente alto de la tierra urbanizada que genera y perpetúa la existencia de mercados informales de la tierra, reforzando un peligroso círculo vicioso. Como consecuencia inmediata de la escasez de tierra urbanizada surge la sobrevaluación de esos terrenos y, paralelamente, la provisión de servicios genera un mayor incremento de ese precio que supera el propio costo de construir las infraestructuras correspondientes.

Asimismo, los impuestos prediales suelen ser muy bajos, representando un porcentaje mínimo del producto interno bruto. Con lo cual, en general, los incrementos observados en el valor de la tierra como consecuencia de inversiones en infraestructura urbana y

servicios, no son tenidos en cuenta como fuentes de financiamiento de dichas inversiones (Smolka, 2003).

Otra cuestión que resalta Smolka es la fuerte interdependencia de los mercados formales e informales de la tierra: “el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal parece incidir en los relativamente altos precios de los loteos informales, y viceversa”. Como en cualquier otro mercado, el precio refleja o absorbe las expectativas del uso futuro del terreno, con lo cual al aplicarse programas de regularización, por ejemplo, se genera una gran expectativa de que el precio al cual se transe cierto terreno sea mayor.

En consonancia con el análisis previo, la arquitecta chilena Joan Macdonald (2005) reflexiona que en materia de acceso al suelo urbano latinoamericano, aún, se manifiestan distintos desafíos por resolver. En primer lugar, se necesita que se actualice el sistema catastral², se cuente con un sistema de información sobre el mercado de la tierra, abierto y transparente, y se refuercen los instrumentos de planeación y gestión. Por otro lado, se requiere actuar de manera anticipada para dar respuesta al problema de la falta de tierras, estimulando la oferta de suelo urbano de manera legal y otorgando mayor utilización a las tierras fiscales.

Resulta importante hacer hincapié en la incorporación de programas de crédito y búsqueda de alternativas de financiamiento, mejorando las bases tributarias y logrando captar las plusvalías del suelo luego de las regularizaciones. La aplicación de mecanismos de intervención directa, como los bancos de tierras o reservas territoriales, el avance en materia normativa y la reformulación regulatoria también son imprescindibles.

3.4 Recuperación de plusvalías

Siguiendo con el análisis de las respuestas estatales de los países de la región frente a la problemática habitacional, Smolka e Iracheta (1999)³ señalan la necesidad de implementar en latinoamericana “políticas eficaces que faciliten tierras urbanizadas a los estratos bajos de la población”. Es decir, se deberían aplicar políticas que busquen captar

² “Un catastro moderno es un sistema integrado que reúne datos sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, modelo econométrico para la valuación de propiedades, zonificación, sistemas de información geográfica, transporte y datos ambientales, socioeconómicos y demográficos. Los catastros representan una herramienta holística de planificación que puede usarse a escala local, regional y nacional” (Diego A. Erba, *Instituto Lincoln de Políticas de Suelo*, 2004)

³ Fuente: Cap. 4.6 “Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres” en Smolka y Mullahy (eds.) (2010) “*Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*”

los incrementos del valor de suelo de los sectores de mayores ingresos, obteniendo dinero que pueda redistribuirse a los sectores de menores ingresos. Para eso se requiere de una gran capacidad de movilización de los recursos existentes en consonancia con medidas que vinculen los mecanismos de regularización con la política fiscal, así como también la exploración de mecanismos de recuperación de plusvalías.

El concepto de **recuperación de plusvalías** se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo. Se trata de la recuperación de los aumentos de valores del suelo, asociados con acciones urbanísticas, por parte del Estado, en vez de dejar que sean capturados por entidades privadas. De esta manera se logra mejorar el desempeño de la gestión territorial de las administraciones locales y producir los fondos necesarios para brindar servicios e infraestructura urbana (Smolka, 2013).

América Latina tiene una larga historia en este campo y desde principios del siglo pasado se encuentran diversos antecedentes. En la mayor parte de los países de la región puede encontrarse legislación o aplicaciones sobre este tema a nivel local, incluso en aquellos espacios donde no existe legislación nacional al respecto.

3.4.1 Instrumentos de captura de plusvalías

Según el análisis que realiza Smolka existen tres tipos de instrumentos de captura de plusvalías: impuestos, contribuciones y regulaciones. En el primer caso se trata de los *impuestos al valor de la tierra*, generalmente recaudados únicamente de la propiedad privada y se aplica tanto a las edificaciones como a la tierra. Las *contribuciones por mejoras* es el mecanismo más utilizado en Latinoamérica y se basa en distribuir el costo de una obra de infraestructura entre los beneficiarios de la misma, o también puede aplicarse a través de un porcentaje del aumento del precio de los terrenos causado por la obra o sobre el valor mínimo entre estos dos valores. Finalmente, el mecanismo regulatorio más conocido son las *exacciones*, o *convenios urbanísticos*, mediante los cuales se estipulan o se acuerdan ciertas aportaciones en dinero o en especie como contraprestación al derecho de desarrollar o de construir. Generalmente, las aportaciones requieren que los desarrolladores inmobiliarios separen parte de la tierra para usos

públicos, incluyendo calles, redes, equipamiento, etc.; en los que también pueden ser utilizados para vivienda social. Otro mecanismo regulatorio muy utilizado en áreas a densificar son los *derechos de construcción*: “(...) se define un área de actuación y un coeficiente de aprovechamiento urbano mínimo, que se entregará como derecho a los propietarios. Cualquier incremento por encima del valor mínimo tendrá que ser adquirido mediante una contraprestación a la autoridad competente” (Blanco *et al.*, 2016, p. 6).

Pese a que existen numerosos informes sobre experiencias latinoamericanas en materia de captación de plusvalías, su aplicación sigue limitada en la agenda de políticas urbanas. A menudo, existe variedad de instrumentos legales que contemplan esta modalidad, pero sus interpretaciones suelen ser difíciles, confusos y hasta contradictorios. Por otra parte, en varios países la recuperación de plusvalías sigue generando resistencia política que se debe más a cuestiones ideológicas, con argumentos basados en que estos instrumentos no logran una redistribución de ingresos justa y son juzgados de ser medidas antisociales y regresivas (Smolka & Mullahy (eds.) 2010)

Profesionales pertenecientes al Instituto Lincoln reflexionan que si bien las políticas de recuperación de plusvalías están despertando nuevo interés por parte de los distintos países latinoamericanos, se debe avanzar en estudios y conocimientos sobre esta compleja práctica, teniendo en cuenta las distintas idiosincrasias de la región y promoviendo una mejor comprensión entre funcionarios públicos y ciudadanos, en general, sobre cómo esta herramienta puede ser utilizada en beneficio de la comunidad.

3.5 Gestión urbana participativa y el rol de las municipalidades

Por otra parte, diversos autores vienen planteando desde décadas que los programas referidos al hábitat y desarrollo urbano se deben ajustar más a las demandas y necesidades concretas de la población afectada, desde un abordaje integral que atienda simultáneamente la compleja problemática que afecta a grandes regiones de América Latina.

MacDonald (2005) remarca que es fundamental la consolidación de una *gestión urbana participativa e inclusiva* en el que se articulen distintos actores, acciones y recursos tanto en el proceso de diseño como de ejecución de los proyectos. Resulta importante incentivar la participación de los vecinos, atendiendo sus prioridades y

necesidades particulares, para así lograr mayor autonomía de la propia comunidad en la resolución de sus problemas.

Asimismo, bajo esta misma óptica el accionar del estado municipal o local es fundamental. Pese a las grandes limitaciones que tienen los organismos locales para llevar adelante los programas de mejoramiento del hábitat, ya sea por la alta dependencia de recursos del nivel central o nacional, por debilidad institucional, problemas en la gestión, infraestructura precaria, carencia de profesionales, entre otras, la literatura remarca que se debe seguir impulsando la descentralización de las decisiones políticas con el fin de poder atender de manera más efectiva las carencias de los ciudadanos involucrados.

3.6 Pobreza urbana y empleo

Por último, resulta interesante observar el componente de producción y generación de puestos de trabajo dentro de las políticas habitacionales de la región.

Considerando la ubicación periférica en la que se encuentran la mayoría de los pobres urbanos, lejos de los lugares de mayor empleo de la ciudad, se ve claramente la generación de un costo de movilidad importante para estos habitantes que incide en la búsqueda de empleo. Asimismo, muchas veces estos grupos son frecuentemente discriminados en el mercado laboral simplemente por provenir de barrios “pobres”, generando así una fuerte estigmatización que limita la inserción al trabajo (Winchester, 2008). Pareciera, de esta forma, que aún hay un “vacío” en el que la población más pobre está avanzando en formalizar su hábitat, pero sigue teniendo fuertes limitaciones para la inserción al mercado laboral.

Bajo este panorama, las políticas del hábitat están incorporando, muy de a poco, el interés por facilitar el acceso de los pobres urbanos al empleo y a ingresos dignos y, fomentando la creación de espacios de producción. “Algunos países y ciudades han venido tomando conciencia de que el trabajo informal o de subsistencia puede ser por el momento la única alternativa viable que encuentran los sectores más vulnerables para sobrellevar las grandes carencias que los afectan. Por lo tanto, resulta importante que las estrategias urbanas deberían permitir y cuidar estas formas de empleo mientras no resulten mejores alternativas que sean más productivas” (Winchester, 2008, p. 42). En este sentido, resulta interesante que los gobiernos locales apoyen los pequeños

emprendimientos, brinden capacitaciones y ayuden a potenciar los activos de los pobres urbanos facilitando su propio desarrollo.

Por otro lado, autores como Jordan (2003) señalan que la misma “construcción del hábitat” puede aparecer como una forma posible de generación de empleo e ingreso de los sectores más postergados. Estos grupos constituyen, entonces, un gran potencial de fuerza productiva para el desarrollo y consolidación de las ciudades de la región.

3.7 Reflexiones

Con todo el análisis anterior queda de manifiesto que en América Latina durante las últimas décadas se ha avanzado hacia la concepción de una política urbana y habitacional que reconoce a la vivienda como algo más que un simple bien. De esta forma, entendiendo que el problema es multidimensional, los gobiernos de la región desarrollan de manera incipiente medidas de políticas transversales e integrales, intentando resolver las diversas dimensiones del problema.

Resulta necesario, entonces, utilizar de manera coordinada y eficazmente las distintas herramientas de política para lograr revertir la situación de informalidad y precariedad urbana que atraviesan grandes porcentajes de la población latinoamericana, a través de la consolidación de una gestión participativa e inclusiva, dándole espacio de acción a los gobiernos locales para que atiendan las necesidades y demandas concretas de los ciudadanos.

4. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA ARGENTINA

Luego de haber introducido los conceptos sobre el hábitat, pobreza y precariedad urbana con sus distintas complejidades y dimensiones, y de haber realizado un análisis de las diversas políticas que han llevado a cabo los países de Latinoamérica en las últimas décadas para hacer frente a la problemática habitacional e informalidad urbana, se procederá a revisar en forma más pormenorizada las medidas puestas en práctica por Argentina y plantear el actual panorama en dicha materia.

4.1 Primeros antecedentes

Según Banzas y Fernández (2007), los primeros antecedentes sobre política habitacional en la Argentina aparecen a comienzos del siglo pasado, con el surgimiento

de una crisis urbana como consecuencia de las restricciones que padecieron en las condiciones de vida los inmigrantes europeos, quienes habitaban cuartos de alquiler mediante inquilinatos, principalmente en la Ciudad de Buenos Aires. Desde ese entonces el Estado empezó a tener un rol más activo, regulando el mercado de la vivienda para los sectores de bajos ingresos mediante la sanción de la primera ley de congelamiento de alquileres en 1923 y, luego, con la construcción de viviendas sociales mediante la Comisión Nacional de Casas Baratas. A mediados de la década del '40, a través de la Ley de Propiedad Horizontal, se permitió el acceso a la propiedad en altura en las áreas centrales urbanas, y cobró relevancia el rol del *Banco Hipotecario Nacional* (fundado en 1886), que se encargó de financiar el acceso a la vivienda de los sectores medios.

El “*derecho a la vivienda*” fue incorporado en la reforma de la Constitución Nacional en 1949, iniciando, según estos autores, de esta manera, por parte del gobierno “una política de acción directa mediante la construcción de viviendas destinadas a los sectores de menores recursos”. De a poco, la vivienda social fue ganando terreno en la agencia pública, primero con la Comisión Nacional de la Vivienda (1955), posteriormente con la organización del Fondo Federal de Vivienda en 1959, y finalmente con la creación, en 1965, de la Secretaría de Estado de Vivienda.

A partir de la creación del *Fondo Nacional de Vivienda FONAVI*, en 1972, se empieza a consolidar aún más la política del Estado. Este sistema nacional centralizado de provisión habitacional estaba basado en el aporte solidario de los trabajadores y por más de dos décadas tuvo un rol activo en la conformación y sostenimiento del modelo de construcción de viviendas y la generación de empleo vinculado (Rodolfo, 2006).

Hacia 1980, la crisis económica y el proceso inflacionario que atravesó a la Argentina junto a la vuelta a la democracia, provocó que el sector de la construcción se reduzca a la mitad de su volumen operativo, la autogestión en materia de construcción se mantuvo pero de forma más lenta, y la construcción de viviendas a través del FONAVI, no obstante, se mantuvo en un volumen importante y de calidad aceptable (Catenazzi & Fernández Wagner, 2000).

4.2 Políticas neoliberales

En los años 90, con la llegada de un gobierno de corte neoliberal se produce una profunda transformación económica y política que se orientó a la apertura del mercado,

privatización (en especial, de los servicios públicos urbanos) de empresas y la descentralización del Estado, que provocaron un cambio negativo en la distribución de la riqueza en Argentina.

Las distintas reformas económicas, durante la primera mitad de la década, dieron un fuerte impulso al mercado inmobiliario, atrayendo capitales internacionales, inversiones y dando paso a la privatización de los principales servicios urbanos. De esta forma se reactivaron las construcciones gracias a las nuevas demandas comerciales y residenciales y también por la reconstrucción del crédito hipotecario en las clases medias.

Mientras tanto, en 1992 el FONAVI sufrió un cambio de origen de sus recursos, una descentralización de la administración de los mismos, se diversificó sus operaciones y se estableció el Sistema Federal de Vivienda⁴. Esto generó una “mayor focalización que acotó al máximo el número de destinatarios de las políticas públicas, colaborando con la pauperización de la clase media o la aparición de nuevos pobres” (Gargantini, 2012, p. 18)

Finalmente, a este último período se lo puede asociar con el desarrollo de una política pública que sólo construyó unas pocas viviendas, destinadas preferentemente a las clases medias. Asimismo, la privatización del Banco Hipotecario provocó que el crédito sea prácticamente inaccesible, a la vez que se desregularon los mercados del parque de viviendas vacantes, desalentando la planificación y regulación del suelo urbano, lo cual provocó un agravamiento de los problemas socio-urbanos en torno al hábitat, junto con el fuerte aumento de los niveles de pobreza e indigencia inéditos en la Argentina (Gargantini, 2012).

El estallido de la crisis socio-política-institucional argentina en 2001 y sus fuertes repercusiones en toda la sociedad, a saber: crecimiento de las tasas de desempleo, pobreza e indigencia, inflación, recesión económica, etc.; generaron un malestar popular nunca antes visto que se plasmó en las distintas movilizaciones, protestas generalizadas, organizaciones de toda la sociedad argentina reclamando soluciones ante semejante panorama.

⁴ El "Sistema Federal de la Vivienda" establecido en la Ley Nacional N° 24.464 promulgada el 27/03/95 fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema está integrado por el FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda. <http://www.vivienda.gob.ar/fonavi.php>.

Sin ser ajeno a esta situación, “la política habitacional entró en una gran nebulosa de indefinición y crisis que provocó el estancamiento de las operatorias que estaban llevándose a cabo y quedó relegada tras planes coyunturales de emergencia o de generación de empleo, sin llegar a poner en marcha estrategias integrales para hacer frente a los graves problemas generados” (Gargantini, 2012, p.22).

4.3 Panorama actual

Posteriormente, en 2003 con la llegada de un nuevo gobierno tras llamado a elecciones se inició un proceso de reactivación acelerada de las obras públicas y la cuestión socio-urbana y habitacional fue instalándose de a poco en la agenda pública nacional, mientras que una oleada de inversión en materia de vivienda alcanzó valores históricos.

A fines del 2004 se lanzó el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* con varios subprogramas complementarios para abarcar las diferentes demandas. Paralelamente, con el objetivo de reactivar las obras paralizadas del FONAVI se lanzaron distintos programas para fortalecer y completar la ejecución de viviendas con fondos del mismo. También se puso en marcha el *Programa Federal de Emergencia Habitacional*, el *Programa Federal de Solidaridad Habitacional*. Mientras tanto se dio continuación al PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios), cofinanciado por el BID, y logró concluir su primera fase alcanzando gran impacto cualitativo pero no tanto cuantitativo (Gargantini, 2012).

Analizando el último Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda del 2010, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) realiza un diagnóstico del problema habitacional en la Argentina, recalando, no obstante, que la información obtenida es insuficiente para abordar la complejidad del tema. Entre sus principales conclusiones se encuentra: que disminuyó el porcentaje de hogares en viviendas deficitarias, aunque su valor sigue siendo elevado; aumentó la figura del alquiler en detrimento de la vivienda propia; que a pesar de la inversión estatal en planes de vivienda, y las relativas mejoras alcanzadas, persisten y se agravan problemas estructurales que afectan a los sectores más pobres; y se visualiza un incremento de los precios de las viviendas, los alquileres y el suelo, sumado a la falta de acceso al crédito.

Por otra parte el estudio del CELS (2013) destaca la puesta en marcha del *Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única (Pro.Cre.Ar.)* en el año

2012, destinado a enfrentar el problema de acceso a la vivienda propia a través de créditos hipotecarios otorgados por el Banco Hipotecario, a tasas fijas muy bajas (entre el 2% y 14%) y con plazos de pagos de hasta treinta años. No obstante, una de las debilidades del programa es que no contempla a la población en situación de informalidad laboral, dejando de lado a un gran porcentaje de la sociedad sin acceso al mismo. En el mes de octubre de 2016 el gobierno amplió los alcances de estos créditos, aumentando el tope de ingresos de los grupos familiares, reduciendo la tasa de interés y extendiendo la superficie a edificar.⁵

Otro aspecto relevante que analizan estos autores es la aprobación de la *Ley de Acceso Justo al Hábitat* en la provincia de Buenos Aires en el 2012, el cual plantea la regularización de barrios informales y la integración socio urbanística de villas y asentamientos. Asimismo brinda herramientas para enfrentar la escasez, valorización y especulación del suelo urbano, desarrollando los servicios urbanos correspondientes.

A simple vista pareciera que se lograron importantes avances en materia habitacional en nuestro país a los largo de las décadas. Sin embargo las soluciones planteadas parecen ser insuficientes, mostrando ciertas deficiencias tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Con lo cual sería interesante que se dimensione acertadamente del problema socio habitacional, un problema complejo, que afecta a diversas cuestiones de la vida de la sociedad comprometiendo íntegramente al desarrollo de la misma.

4.4 Ley Provincial 14.449: “de Acceso Justo al Hábitat”

Teniendo en cuenta la insuficiencia de las políticas estatales aisladas como respuesta al complejo problema de acceso a la tierra y a la vivienda, durante el 2012 la Legislatura de la provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que se propone fortalecer la capacidad estatal para intervenir junto con otros actores sociales y económicos, y lograr dar respuesta integral a la problemática habitacional.

Como antecedente la ley reconoce “un anteproyecto surgido de un proceso de diálogo que se desarrolló durante 2011 entre el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General

⁵<http://www.infobae.com/economia/2016/10/26/el-gobierno-amplio-los-alcances-de-los-creditos-complementarios-del-plan-procrear/>

Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial” (Fairstein C., Zimmerman S. *et al.* 2013, p. 371)

Promulgada y reglamentada a fines del 2013, la ley aporta elementos para institucionalizar los planes de lotes con servicios, la regularización integral de asentamientos, los microcréditos para mejoras de vivienda e incorpora elementos para frenar la especulación de terrenos ociosos y captar las valorizaciones de los mismos por parte del Estado.

Asimismo, la ley exige **cuatro principios rectores** que deben guiar a las políticas de vivienda y hábitat que se implementen en la provincia: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda, b) la función social de la propiedad, c) la gestión democrática de la ciudad, es decir, un “proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica y deliberante y autogestionada de toda la comunidad y ciudadanos y, en especial de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda” (Artículo 13, Capítulo II, Ley 14.449) y d) reparto equitativo de cargas y beneficios, es decir, las políticas deben posibilitar la redistribución de los bienes y servicios de la ciudad, evitando generar desigualdades que fomente la concentración del suelo.

4.4.1 Instrumentos de actuación

El cuarto capítulo de la Ley provincial 14.449 propone una serie de programas y medidas de aplicación: en primer lugar, se crea el **Programa de Lotes con Servicios**, mediante el cual se impulsa aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que incluyan la dotación de redes de infraestructura y servicios básicos y, que promuevan procesos de organización colectiva, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, respetando los requisitos preestablecidos.

En segundo lugar, se crea el **Programa de Integración Socio-urbana de villas y asentamientos precarios**, que busca regularizar de manera integral aquellos barrios que han sido originados a partir de una toma de tierra y que obtengan los mismos derechos (servicios, equipamiento e infraestructura, viviendas mejoradas, título de propiedad) que poseen los barrios circundantes. También se establece la posibilidad de hacer excepciones en cuanto medidas de lotes, calles, espacios verdes, etc., sin perder calidad ni dignidad en el proceso de reurbanización. Además, se menciona que la idea central del programa es

la radicación de la mayor parte de la población de los barrios intervenidos y que sólo se realizaran relocalizaciones en ciertas situaciones críticas (reordenamiento urbano necesario, hacinamiento o factores de riesgo).

En la misma sección se presenta la creación, mediante un relevamiento periódico, del *Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios*⁶, que busca realizar y dar a conocer un diagnóstico de los problemas de cada barrio afectado en la provincia. Por otro lado, se destaca la obligación por parte del Estado de organizar *Mesas de Gestión* para cualquier proceso de integración socio urbana (regularización) que se inicie en un barrio, y se debe garantizar que en todo el proceso habrá reuniones entre los representantes de la comunidad y el equipo de la municipalidad y de la provincia para que se tenga en cuenta la opinión de los vecinos y puedan tomar decisiones sobre su propio barrio.

En la tercera sección del capítulo IV, se crea el **Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”**, a cargo del Banco Provincia, para financiar programas de mejoramiento del hábitat y de créditos destinados a aquellas familias que los necesiten y que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal por no cumplir con todos los requisitos que se solicitan. Este programa comenzó a funcionar en 2014 y está conformado, entre otras fuentes, por recursos provenientes de planes y programas del hábitat nacionales y con los ingresos producidos por un impuesto especial, consistente en aplicar una alícuota adicional sobre la base imponible del impuesto inmobiliario provincial. Dicha alícuota equivale al 50% de la alícuota general de impuesto inmobiliario existente en la provincia.

Adicionalmente, la ley provincial 14.449 propone que los Municipios puedan cobrar una parte de las **valorizaciones inmobiliarias** que generan distintos hechos del Estado, como cambios en la zonificación (de tierra rural a complementaria o urbana y de complementaria a urbana), cambios en los posibles usos, realización de obras públicas,

⁶ El artículo 27° de la ley provincial 14.449 define y distingue las **villas** de los asentamientos precarios, caracterizando a las primeras como “urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, son barrios organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista”. Los **asentamientos precarios**, son “aquellos barrios informales en los que sus trazados tienden a ser regulares y planificados, generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos”

autorizaciones de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, etc.; y que con lo recaudado se desarrollen proyectos de hábitat social.⁷ Específicamente, los municipios, por Ordenanza, deberán fijar una contribución obligatoria no inferior al 10% de la valorización inmobiliaria generada por los distintos hechos que menciona y a los propietarios de grandes desarrollos inmobiliarios (barrios cerrados privados, grandes supermercados o comercios, etc) se les exige la cesión del 10% de la superficie total del terreno afectado en tierra o su equivalente en dinero.

Otra cuestión importante que crea esta ley es la referida a los **Consortios urbanísticos**, que consiste en la asociación entre organismos del gobierno y actores particulares (universidades, sindicatos, cooperativas, personas individuales, etc.) para ejecutar proyectos de edificación o urbanización. A la finalización de los mismos, cada parte recibe, proporcionalmente al trabajo e inversión realizada, la propiedad de los lotes obtenidos o el valor de los mismos. Madre Tierra (Asociación Civil Madre Tierra, 2016) destaca la importancia de esta herramienta como generadora de suelo urbano, aun cuando los municipios no dispongan de tierras fiscales, ya que a través de estrategias de articulación con propietarios privados pueden generar una sinergia que permita que todas las partes resulten beneficiadas.

Por otro lado, se crea el **Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat**, integrado por diversos actores, que funciona como órgano asesor y consultor de las políticas y programas enmarcados en esta ley, a partir de febrero del 2015. La Asociación Civil Madre Tierra destaca la importancia de que haya representantes de las distintas partes involucradas, de los colegios profesionales, de las universidades y especialistas, etc., y que es fundamental que en cada municipio o distrito se cree consejos locales particulares y que exista comunicación entre ellos.

Finalmente, la ley aclara que será el Ministerio de Infraestructura provincial el encargado de implementar la misma y alentar a los municipios para que la apliquen, que las escrituras las realiza la Escribanía General de Gobierno y que las Subsecretarías de Tierra y Urbanismo son las encargadas de la regularización dominial.

⁷ Esta participación municipal es adicional y complementaria a las cesiones establecidas por el artículo 56 de la ley 8912 (año 1977), que establece que al crear o ampliar loteos, urbanizaciones o barrios, los propietarios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado Provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y para equipamiento comunitario de uso público (Asociación Civil Madre Tierra, 2016).

Como se puede observar, la Ley de Acceso Justo al Hábitat propone la generación de distintos instrumentos y herramientas que permiten una gestión eficiente y justa del territorio, dando protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles. Entendiendo que el problema del acceso al hábitat es una responsabilidad estatal y que para abordarla de manera integral se necesita el trabajo conjunto con las familias afectadas y las organizaciones que las representan. En suma, formalmente, el derecho a la ciudad tiene ya un status legal para todo habitante de la provincia de Buenos Aires.

Recientemente, a fines del 2016, se sancionó la **Ley Provincial 14.875**, mediante la cual “quedan suspendidas por un plazo de un año a partir de la promulgación de la ley 14.449, las medidas judiciales o administrativas que impliquen el lanzamiento de las personas y/o familias que habitan en las villas o asentamientos precarios inscriptos en el Registro Público de Villas y Asentamientos”.

La ley también dispone que quedan exceptuados de la suspensión aquellos desalojos que se basen “en la existencia de un peligro real e inminente para la seguridad e integración física de las personas, basado en factores socio-sanitarios, ambientales o en un riesgo de derrumbe”. “En estos casos, se deberá proceder a la relocalización de las personas (...) promoviéndose una solución habitacional definitiva para las familias afectadas a través de los distintos instrumentos previstos” por la ley 14.449.⁸

4.4.2 Programa “Más Hogar”

En el marco de la Ley bonaerense de Acceso Justo al Hábitat, a mediados del 2016 se creó un programa de microcréditos para el mejoramiento, conexión a servicios públicos y/o regularización dominial de la vivienda familiar. El mismo promueve el otorgamiento de recursos reembolsables (a tasas de interés subsidiadas o sociales) a Organizaciones Intermedias con capacidad de otorgar microcréditos, destinados a mejorar las condiciones de habitabilidad de la familia.

Dependiente de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, el programa busca atacar el déficit cualitativo de vivienda, fortaleciendo institucionalmente las organizaciones sociales, redes y agencias dedicadas a la materia, incentivando el

⁸ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14875.html>

desarrollo de las economías regionales, en un marco que involucre la participación de todos los actores implicados.

A través del otorgamiento de un crédito con montos pequeños y plazos de rotación relativamente cortos, se crea una oportunidad de inclusión para todas las familias que no tienen o poseen limitado acceso a un crédito informal.

Asimismo, se destaca el rol fundamental de las organizaciones intermedias en el correcto desarrollo del programa, ya que son las encargadas de difundir, capacitar, monitorear, evaluar y sistematizar cada uno de los proyectos que lleven adelante las familias. Son las encargadas de otorgar y recuperar los microcréditos. Es decir, son las que representan a los ciudadanos y gestionan los recursos.

“Por último, en términos de fondeo, la herramienta del microcrédito habilita la posibilidad de un recupero destinado a la sostenibilidad del programa. Los fondos serán gestionados por el Fideicomiso Provincial creado a través de la Ley 14.449 con el beneficio de la inmediatez para con las organizaciones intermedias”.⁹

5. HÁBITAT INFORMAL EN BAHÍA BLANCA

Hasta aquí hemos hecho un repaso del marco conceptual sobre la pobreza urbana y la precariedad del hábitat, así como las herramientas para pensar la política pública destinada a abordar esta problemática. Asimismo, hemos descripto brevemente la evolución de las políticas habitacionales en la Argentina, finalizando con el planteo del actual panorama en dicha cuestión. Por último, se realizó un análisis de la recientemente sancionada Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, detallando sus instrumentos de actuación y los aspectos más interesantes de la misma.

Como se señaló, un objetivo específico de esta tesina consiste en contribuir a evaluar el conjunto de instrumentos de política disponibles en la ciudad de Bahía Blanca para tratar el problema de la precariedad del hábitat urbano existente.

A tal efecto, es preciso contar, por un lado, con un breve diagnóstico del problema habitacional en la ciudad y, por el otro lado, de un repaso del conjunto de instrumentos existentes tendientes a la solución de dicho problema. Consecuentemente, en esta sección, se presentará un diagnóstico resumido de la problemática habitacional en la ciudad. A

⁹ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/r-mi-16-46.html>

continuación, en el apartado 6, se manifestará una serie de programas y políticas puestas en marcha en los últimos años.

5.1. Breve caracterización de la ciudad

Fundada en 1828, la ciudad de Bahía Blanca se encuentra al sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica. Una ciudad intermedia, que posee una población de aproximadamente 300.000 habitantes y que cuenta con un puerto de aguas profundas, un polo petroquímico de gran tamaño y dos prestigiosas universidades nacionales, que posicionan a la ciudad como una de las más importantes para el desarrollo económico y social de la Argentina.

Pese a las barreras impuestas por los cursos de agua naturales de los arroyos Napostá y Maldonado y el trazado del ferrocarril, la ciudad fue expandiéndose, desde el siglo XX, de manera radiocéntrica orientada en primera instancia hacia el este y noreste, buscando los sectores más altos y más aptos para la expansión urbana. Pero los costos de urbanización generados por una mayor pendiente, hizo que el proceso de ocupación se desplazara hacia el oeste donde el declive es más suave. Mientras que a mitad del siglo, se empezó a manifestar una verticalización del área central, con la aparición de la edificación en altura (Urriza, 2011).

El área sur y sudoeste de la ciudad resulta la menos apropiada para la urbanización ya que los terrenos son bajos, sin pendiente natural, próximos al estuario portuario, al polo petroquímico y al parque industrial. En esta zona, a partir de 1970 familias de escasos recursos comenzaron a ocupar de manera informal tierras públicas y privadas, construyendo conjuntos habitacionales precarios, con fuertes déficit de infraestructura y equipamiento, y problemas de residuos y contaminación provenientes del área portuario-industrial.

Más adelante, a partir de la concreción de las importantes obras viales del Camino de Circunvalación y la Avenida de Penetración Alberto Cabrera, a mediados de 1990, se presenció una fuerte expansión hacia la zona alta de la ciudad al mejorar la accesibilidad y comunicación entre la periferia y el área central. Se dio lugar a la realización de distintos lotes, barrios parques, urbanizaciones cerradas, destinados fundamentalmente a los estratos sociales de ingresos medio y medio-alto (Urriza, 2016).

Tal como lo remarcan distintos autores, el crecimiento y la urbanización de Bahía Blanca fue discontinuo y se fue extendiendo más allá de los límites de circunvalación y dándose de “a saltos” de acuerdo a la dinámica del mercado inmobiliario. De este modo, fueron quedando tierras vacantes al interior de la ciudad: según estimaciones realizadas en el 2010, existían aproximadamente 2.150 hectáreas de suelo urbanizable de propiedad privada, de las cuales 1.350 estaban zonificadas por el Código de planeamiento Urbano para uso residencial. Asimismo existen terrenos fiscales que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano (Urriza, 2016).

Por otra parte, en Bahía Blanca se observa una gran diferenciación y segregación socioespacial en el proceso de urbanización, alentado por la dinámica inmobiliaria de los distintos submercados y los precios del suelo, y “está marcada por la capacidad económica de la población para acceder a la tierra y que se ve favorecida por la normativa urbana¹⁰”. Así, “se observa que los estratos alto y medio-alto tienden a concentrarse en el norte y noreste de la periferia (la zona alta); los grupos medio y medio-bajo en el noroeste, parte del este, y sudoeste; y los pobres fundamentalmente en la franja oeste-sudoeste-sur (zona baja)” (Urriza, 2011).

Con lo anterior, coincide la concejal Paola Ariento, quien fue entrevistada para esta tesina, y remarca que el centro de la ciudad está sufriendo un gran vaciamiento y abandono, dejando viviendas ociosas y generando un costo económico alto sumado al que provoca la demanda de nueva infraestructura y servicios por parte de los nuevos barrios de la periferia.

Analizando los datos censales, el crecimiento poblacional de Bahía Blanca ha sido bajo, cercano al 6%¹¹, mientras que el crecimiento del número de hogares (19,7%) ha sido significativo. Según Urriza, “el incremento del número de hogares ha sido absorbido por el crecimiento de la ocupación en la periferia como así también por la construcción de un gran número de edificios en el área central”.

Teniendo en cuenta que existe, según los datos del último censo, una importante cantidad de viviendas desocupadas y si se supone que la tasa de crecimiento poblacional a mediano plazo no se modificará, “la ciudad no requeriría una magnitud de tierras

¹⁰ En mayo de 2010, en el marco de la actualización del Código de Planeamiento Urbano de 1993, se sancionó el *Plan Director del Periurbano Bahiense* (Ord. N°15.637) que establece una modalidad de habilitación de suelo por medio de concursos, que en lugar de frenar la expansión urbana, propone incrementar la oferta física de suelo, a pesar de la disponibilidad de suelo loteado sin ocupar (Lanfranchi y Verdecchia, 2016).

¹¹ Datos obtenidos de Tabla 3 en Urriza, 2016. Basados en datos del INDEC y MBB

superior al suelo vacante existente en las áreas periféricas para absorber el crecimiento en el corto- mediano plazo” (Urriza, 2016, pp. 300-301).

5.2 Demanda habitacional y asentamientos precarios

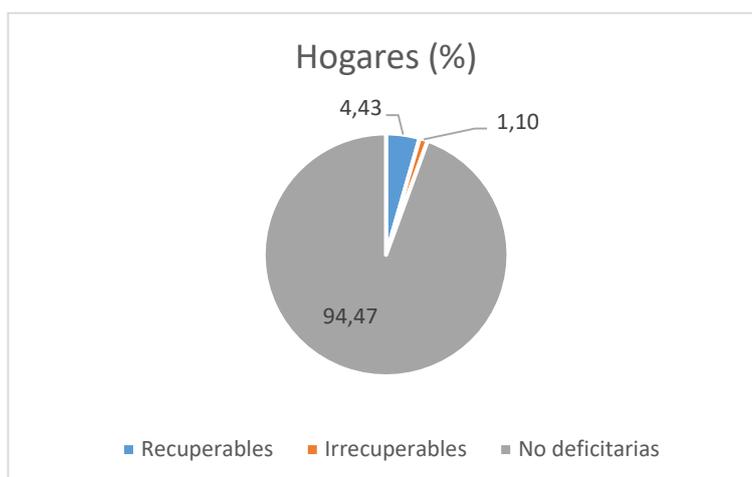
Según el Censo Nacional del 2010, aproximadamente 5.650 hogares (5,5%) bahienses habitaban viviendas consideradas deficitarias: el 1,1% del total de hogares de la ciudad habitaba en viviendas irrecuperables (sean ranchos, casillas, locales no construidos para habitación o vivienda móvil) y el 4,4% ocupaba una vivienda recuperable (casas tipo B, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión)¹² (Urriza, 2016).

Por otro lado, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, a cargo de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, revela que el partido de Bahía Blanca cuenta con 32 barrios precarios que albergan 8.444 familias distribuidas en, aproximadamente, 400 hectáreas. Si se analiza por tipo de barrio, se observa que 10 corresponden a villas, 16 a asentamientos precarios y 6 a otros tipos de barrios, que corresponden a situaciones particulares susceptibles de ingresar en el registro o que merecen un estudio particular, tal es el caso de las villas o asentamientos históricos consolidadas que a pesar de haberse urbanizado preservan situaciones de irregularidad dominial; o situaciones de informalidad dispersa; loteos clandestinos; o conjuntos habitacionales tomados.

La ciudad es la tercera del interior bonaerense con mayor cantidad de barrios precarios, detrás de La Plata, donde hay 129; y Mar del Plata, donde existen 80.

¹² **Casa tipo B:** la que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A. Rancho o casilla: el **rancho** (propio de áreas rurales) tiene generalmente paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja. La **casilla** (propia de áreas urbanas) está habitualmente construida con materiales de baja calidad o desecho. **Local no construido para habitación:** lugar no destinado originariamente a vivienda, pero que estaba habitado el día del Censo. **Vivienda móvil:** la que puede transportarse a distintos lugares (barco, vagón de ferrocarril, casa rodante, etcétera). <http://estadistica.cba.gov.ar/Consultas/Glosario/V/tabid/217/language/es-AR/Default.aspx>

Figura 1. SITUACIÓN HABITACIONAL EN BAHÍA BLANCA



Fuente: Elaboración propia en base a tabla 4 en Urriza, 2016

BARRIOS PRECARIOS EN BAHÍA BLANCA

NOMBRE DEL BARRIO	TIPO DE BARRIO	AÑO ORIGEN	N° VIVIENDAS	HECTÁREAS
<i>17 de Agosto</i>	Asentamiento Precario	Década 2000	116	11,31
<i>5 de Abril</i>	Villa	Década 2000	20	4,71
<i>9 de Noviembre</i>	Otros	1990 o anterior	530	23,77
<i>Alberdi</i>	Villa	1965	45	1,14
<i>Altos Sánchez</i>	Asentamiento Precario	2013	45	3,37
<i>Bajo Rondeau Viejo</i>	Asentamiento Precario	1955	950	30,38
<i>Británico</i>	Asentamiento Precario	1970	80	3,39
<i>Caracol I</i>	Villa	1970	78	4,76
<i>Caracol II</i>	Villa	Década 1990	129	5,64
<i>Carlos Gardel</i>	Villa	1990 o anterior	43	1,05
<i>Don Onésimo</i>	Asentamiento Precario	Década 1990	70	5,71
<i>El Porvenir</i>	Asentamiento Precario	2004	58	12,59
<i>Empleados de Comercio</i>	Villa	Década 2000	30	8,54
<i>Estación White</i>	Asentamiento Precario	1990 o anterior	24	1,99
<i>Evita</i>	Asentamiento Precario	2010	210	15,43
<i>Ferrocarril Roca</i>	Asentamiento Precario	2010	560	35,6
<i>Ferroviano</i>	Otros	1990 o anterior	20	0,83
<i>Los Mexicanos</i>	Asentamiento Precario	2001	720	7,41
<i>Mariano Moreno</i>	Asentamiento Precario	1965	50	1,52
<i>Miramar</i>	Villa	1960	640	20,93
<i>Nocito</i>	Villa	1960	800	26,46
<i>Paloni</i>	Asentamiento Precario	2010	120	9,26
<i>Progreso</i>	Otros	1992	380	33,17
<i>Rosario</i>	Villa	1960	1000	25,43

Saladero	Asentamiento Precario	Década 1980	180	28,01
San Roque	Otros	1986	25	0,46
Spurr	Otros	1990 o anterior	710	27,43
Stella Maris	Asentamiento Precario	1980	500	24,28
Talleres Sur	Villa	2006	95	13,37
Villa Mariano Moreno	Asentamiento Precario	2010	15	0,59
Villa Parodi	Otros	Década 2000	140	6,2
White Norte	Asentamiento Precario	1990 o anterior	70	4,71

Fuente: Elaboración propia con Datos del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios

De los datos registrados en la tabla precedente se desprende diversas cuestiones interesantes para analizar y tener en cuenta. En primer lugar, se observa que la mitad de los barrios son de tamaño pequeño, es decir, están formados por menos de cien familias. Mientras que los restantes barrios se dividen en partes iguales entre barrios grandes (de más de 500 familias) y medianos (entre 100 y 500 familias).

Por otro lado, se puede deducir que desde el año 2000 a la actualidad se conformaron al menos doce nuevas villas. Tal vez, Tierras Argentinas sea la más imponente, que figura en el Mapa de la Provincia como barrios Ferrocarril Roca y Los Mexicanos. En el lugar habitan en su mayoría jóvenes de entre 20 y 40 años que, hacinados en otros barrios, decidieron instalarse en esos terrenos ociosos pertenecientes al Ferrocarril (Diario La Nueva, 20/02/2017).

El último asentamiento se creó en 2013, y corresponde al barrio Altos Sánchez Elías, cercano al barrio 9 de Noviembre, mientras que el asentamiento más antiguo es el del Bajo Rondeau, originado en 1955 y ubicado al noroeste de la ciudad. La primera villa bahiense data de fines de los años 40, denominada Palihue Chico y se ubicó en el actual parque Boronat (entre las calles Alsina, Belgrano, 3 de Febrero, avenida Napostá y las vías del ferrocarril). Luego, en los 60 aparecieron Villa Miramar y Villa Rosario (Diario La Nueva, 20/02/2017).

Según el Relevamiento de Asentamientos Informales de la ONG Techo Argentina (2013), una proporción relativamente elevada de barrios ha sido creada durante los últimos 15 años (un 45% del total). Sin embargo, se aclara que esto no necesariamente significa que la tasa de creación de nuevos asentamientos se ha acelerado (los creados en décadas previas puede haber dejado de contabilizarse una vez que se urbanizaron), sin embargo se observa un ritmo elevado de aparición en los años recientes.

5.3 Situación de integración urbana

A continuación, en esta sección se presentará un análisis estructurado en base a Malisani (2017), con la actualización de algunos indicadores en base al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP).

La cuestión dominial

El RPPVAP deja ver que del total de 32 barrios precarios que hay en Bahía Blanca, sólo siete (casi el 22%) han iniciado el proceso de la tenencia de la tierra. Ellos se corresponden con los barrios Progreso, Rosario, Saladero, Bajo Rondeau Viejo, Nocito, Stella maris y Miramar; siendo los últimos dos mediante expropiación. Resulta interesante resaltar la importancia de la regularización dominial ya que, en determinados casos, se torna un requisito indispensable para lograr el acceso formal a los servicios públicos.

Servicios básicos e infraestructura urbana

En primer lugar, con respecto al **acceso a la energía eléctrica**, se observa que aproximadamente la mitad de los barrios precarios (56%) tiene acceso formal a la red pública de energía eléctrica con medidor individual. Mientras que la otra mitad de los asentamientos tiene acceso informal total o parcial al servicio, denominado comúnmente “enganchados”. Dentro de esta última mitad, el 38% tiene cobertura parcial y 13% directamente no posee acceso a la red formal. El Registro Provincial identificó, por su parte, un único caso donde existe un medidor comunitario, correspondiente al barrio Ferrocarril.

La precariedad en el acceso a la red eléctrica acarrea diversos problemas y riesgos graves, ya que puede producir incendios de cables que se cortan y caen, bajones de tensión y la consecuente pérdida de artefactos eléctricos, y cortes por el exceso en el consumo en épocas de mucho frío o mucho calor (Malisani, 2017)

Por otro lado, poco más del tercio de los barrios relevados tienen una cobertura total de **agua potable**, mientras que la mitad no están alcanzados por la red pública y un 13% tiene acceso parcial al servicio, quedando un porcentaje restante del cual no se obtuvo datos.

Ante la falta del suministro de agua potable, las familias de los barrios, generalmente, realizan conexiones informales desde las líneas centrales que abastecen a los barrios

formales contiguos, para luego trasladar el líquido a través de mangueras y angostos caños hasta las viviendas particulares, sabiendo los grandes inconvenientes que acarrea dicha práctica (Malisani, 2017)

Respecto a la extensión de la **red de gas natural**, la misma provee cobertura total sólo al 16% de los barrios y brinda cobertura parcial al 28% de los mismos. Mientras que se observa que la mitad de los barrios no cuenta con el servicio (registrando un porcentaje mínimo restante sin datos al respecto).

En relación al **acceso a la red cloacal**, sólo dos barrios (6%), Ferroviario y Villa Parodi, cuentan con cobertura total. Mientras que casi la totalidad de los barrios no está alcanzado por la red cloacal (91 %) (3% restante, sin datos). Por otro lado, los habitantes de estos asentamientos generan sistemas alternativos de eliminación de excretas, por lo general, a través de pozos con o sin cámara séptica. Según los datos recolectados, sólo el 44% de los barrios utiliza algún sistema alternativo, quedando un 19% barrios que no posee acceso a la red ni algún sistema alternativo.

La inexistencia de redes cloacales provoca una precaria calidad de vida de los habitantes, además de generar un excesivo costo al utilizar pozos ciegos, ya que para su desagote suele ser alto la contratación de un camión atmosférico, con lo cual se opta por verter las aguas servidas en la superficie o incluso en la vía pública, lo que multiplica los riesgos sanitarios en el barrio. Sumado a que las conexiones irregulares a la red cloacal formal, introducen nuevos problemas de pérdidas y derrames (Malisani, 2017)

Respecto a la infraestructura urbana de los barrios, la gran mayoría no cuenta **con desagües pluviales** (78%), **pavimento** (75%) ni **cordón cuneta** (69%) en ninguna de sus calles. Esta ausencia conjunta de tales servicios (59%) repercute fuertemente en el estado de las calles ante lluvias y derrames de agua (muy frecuentes por la existencia de conexiones irregulares al servicio). Por otro lado, sólo el 56% de los asentamientos cuenta con **alumbrado público**, mientras que alrededor de un 41% se encuentra total o parcialmente a oscuras, acarreando problemas en la seguridad de sus habitantes. Asimismo, el servicio de **recolección de residuos** por viviendas particulares o contenedores comunitarios alcanza al 72% de los barrios, dejando un 13% del total con cobertura parcial, un barrio sin ningún tipo de cobertura, Caracol II, y el resto con situación desconocida.

Equipamiento comunitario

Siguiendo con el análisis, en materia de **salud**, el Registro Público Provincial señala que únicamente el 16% de los barrios registrados posee una unidad sanitaria u hospital. Mientras que el 59% tiene un centro de salud próximo (entre diez cuadras o menos) y el restante 25% debe recorrer más de un kilómetro para acceder a los servicios de salud públicos.

Por otro lado, en cuestión de **educación**, sólo una pequeña proporción de los barrios cuenta con centros educativos en su interior, el 16% dispone de jardín de infantes, el 6% con escuela primaria y el mismo porcentaje con escuela secundaria. Tal como lo afirma Malisani (2017), es importante destacar que la mayoría cuenta con un establecimiento correspondiente a cada uno de los tres niveles a una distancia no mayor a las diez cuadras (66% de los barrios para el caso de jardín de infantes, 75% y 72% respecto de escuela prima y secundaria). Finalmente, el porcentaje restante se ubica a una distancia mayor a un kilómetro.

En relación a la existencia de **espacios comunitarios** y **espacios verdes**, el 66% de los barrios no tiene acceso a un Centro Integrador Comunitario (CIC) o Salón de Usos Múltiples (SUM). Los datos relevados indican que sólo los habitantes del asentamiento Don Onésimo pueden acceder a uno de ellos, aunque con cierta dificultad ya que se encuentra a más de un kilómetro de distancia. Del resto de los barrios (31%) se desconoce la situación al respecto. Mientras que en cuanto a la existencia de parques o plazas, casi la totalidad (97%) de los barrios no posee disponibilidad de espacio al aire libre común.

Por último, en tema de **transporte** y conectividad, sólo el 28% de los barrios tiene acceso a líneas de colectivos dentro de su barrio, mientras que el 69% de la población debe recorrer al menos diez cuadras para utilizar el servicio. Por otro lado, el 13% de todos los barrios no tiene acceso a servicio de remis o combis.

Otras dimensiones de la precariedad del hábitat

Una cuestión relevante es la relacionada con la **problemática ambiental** que les toca convivir a este tipo de barrios. En particular, según el RPPVAP los asentamientos Ferrocarril Roca, Paloni, 5 de Abril y Estación White acarrear problemas ambientales por ubicarse sobre terraplenes ferroviario. Mientras que el barrio Empleados de Comercio se

encuentra sobre camino de sirga¹³ y el barrio Saladero está expuesto a contaminación industrial.

También es importante observar indicios adicionales en relación a la precariedad del hábitat que se pueden encontrar en lo estrictamente referido a las características de las viviendas y hogares que forman los asentamientos y barrios precarios de la ciudad.

Malisani (2017) analiza los datos del Censo 2010 para Bahía Blanca, utilizando la información a nivel de radios censales, y estudia distintos indicadores interesantes. Aunque éstos no reflejen con total precisión la realidad, ya que los radios censales no tienen una correspondencia estricta con los barrios precarios relevados, sino que abarcan también a población contigua.

Un primer aspecto a considerar se vincula con la **calidad de los materiales y la construcción de las viviendas**. El indicador CALMAT¹⁴ evalúa la calidad de los materiales que componen la vivienda en paredes, pisos y techos, que brindan protección ambiental, durabilidad y resistencia. Los datos muestran que la proporción de viviendas con el grado de calidad más bajo (CALMAT IV) es seis veces más elevada en los barrios precarios que en el resto de la ciudad de Bahía Blanca.

Otro aspecto donde se ven notoriamente los contrastes entre barrios precarios con el resto de la ciudad es en la calidad de las conexiones a servicios como agua corriente y saneamiento. En particular, la proporción de viviendas sin conexión a red pública de agua ni desagüe a pozo con cámara séptica es cinco veces superior en los barrios precarios que en el resto.

Asimismo, se destaca el problema de hacinamiento, ya que el porcentaje de hogares con niveles de hacinamiento crítico es cinco veces superior en los barrios precarios. Y además, si se observan los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se observa que las mismas son cuatro veces más frecuentes en hogares precarios.

¹³ Camino de sirga: camino o calle que deben dejar los propietarios ribereños a ríos o canales para uso público, con fines de navegación, hasta la orilla de un río, lago o canal, sin recibir a cambio ninguna indemnización. En ese lugar no pueden, los propietarios ribereños, hacer construcciones, ni reparar las existentes, ni deteriorar el terreno. Fuente: <http://derecho.laguia2000.com>

¹⁴ **Normas de Calidad de Materiales CALMAT**: CALMAT I: Vivienda presenta materiales resistentes en todos los componentes e incorpora todos los elementos de aislación y terminación; CALMAT II: Vivienda presenta materiales resistentes en todos los componentes pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de sus componentes, CALMAT III: Vivienda presenta materiales resistentes en todos los componentes pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes, o bien presenta techos o paredes de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; CALMAT IV: Vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes; CALMAT V: Vivienda presenta materiales no resistentes en todos los componentes. Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Hábitat y vivienda por medio de datos censales. *Calidad de los Materiales de la vivienda (CALMAT)*, INDEC, diciembre 2003.

5.4 Repetidos intentos de toma de tierras

Frente al panorama planteado sobre la situación habitacional informal en la ciudad de Bahía Blanca, numerosas familias procuran “resolver” su problema de vivienda ocupando un terreno, generalmente propiedad del Estado, y edificando una vivienda precaria. De esta forma, son frecuentes los intentos de usurpación de tierras en distintos sectores de la ciudad.

Un antecedente importante en este sentido data de enero de 2013, cuando durante casi dos semanas, distintas familias ocuparon un predio con más de 500 viviendas en construcción del Plan Federal ubicadas en la zona de Villa Rosas. Esta situación terminó con un polémico desalojo, afortunadamente sin incidentes, no obstante algunos de los ocupantes decidieron acampar durante varios días en la plaza central, frente a la Municipalidad, exigiendo a las autoridades una respuesta a su necesidad.

También en el año “2006 varias familias intentaron usurpar terrenos del barrio General Arias, en el sector destinado a concretar el Plan Federal, como muestra de presión para conseguir ayuda del gobierno municipal. Esa vez participaron unas 30 personas, casi todas parejas jóvenes con hijos”.¹⁵

Recientemente en el mes de febrero de 2016 tuvo lugar una toma de terrenos (privados y públicos) en los barrios Miramar y 9 de noviembre, que fueron desalojados por intervención de la policía.¹⁶ Asimismo, a comienzos del 2017 unas 50 familias intentaron ocupar una franja de tierra cercana al barrio 9 de noviembre y se instalaron en el lugar construyendo casas de chapa. El Gobierno Municipal intervino a las pocas horas y utilizó maquinaria para dismantelar lo construido.

De igual forma, se vienen manifestando repetidamente diversos intentos de usurpación en los últimos tiempos en cercanías de Villa Talleres, el barrio 5 de Abril, Spurr, Villa Muñiz y el barrio Oasis. En todos los casos los argumentos de los ocupantes de lotes son el hacinamiento y la imposibilidad de acceder a los terrenos por las vías legales del mercado.

¹⁵ <http://www.lapoliticaonline.com/nota/66986/>

¹⁶ <http://www.lanueva.com/la-ciudad/854321/denunciaron-usurpacion-de-terrenos-en-miramar.html>

5.5 Reflexiones

Para finalizar este apartado, resulta prudente resumir los aspectos más relevantes relacionados con el hábitat informal en Bahía Blanca.

En primer lugar, es importante destacar que en la ciudad se puede observar una gran diferenciación y segregación socioespacial en el proceso de urbanización, que determina que los estratos altos y medios-altos de la sociedad tiendan a concentrarse en el norte y noreste de la periferia, es decir, en la zona alta y más apta para la expansión urbana; que los grupos medio y medio-bajo se ubiquen, en general, en el noroeste, parte del este, y sudoeste de la ciudad; mientras que el área sur y sudoeste está ocupada, en su mayoría, por las familias de menos recursos, conviviendo con problemas ambientales y habitacionales, siendo la zona menos apta para el desarrollo humano.

Con respecto al déficit habitacional, según el último Censo Nacional (2010), alrededor del 5,5% de los hogares bahienses son considerados deficitarios. Asimismo, en la actualidad la ciudad cuenta con 32 barrios precarios, según los datos observados del Registro Público Provincial. En los últimos años se ha venido registrando un ritmo elevado de aparición de barrios precarios. Casi la mitad de los asentamientos surgieron a partir del comienzo del milenio.

En relación a la situación de integración urbana, se destaca que sólo siete de los 32 barrios precarios presentes en Bahía Blanca, iniciaron el proceso de la tenencia dominial. Asimismo, con respecto a los servicios básicos, únicamente la mitad de los asentamientos tienen acceso formal a la energía eléctrica y al servicio de red de gas natural, poco más de un tercio de los mismos tienen cobertura total de agua potable, y casi la totalidad de los asentamientos no tienen acceso a la red cloacal. Analizando la infraestructura urbana, la gran mayoría de los barrios no cuenta con desagües pluviales, pavimento ni cordón cuneta en ninguna de sus calles. Por otro lado, sólo poco más de la mitad de los asentamientos cuenta con alumbrado público, y el servicio de recolección de residuos alcanza a aproximadamente el 70% de los barrios.

Si se analiza el equipamiento comunitario de los 32 barrios relevados, se observa que únicamente el 16% posee una unidad sanitaria u hospital, mientras que la mayoría encuentra un centro de salud entre un kilómetro o menos. Con respecto a la educación, sólo un pequeño porcentaje de los barrios cuenta con centros educativos en su interior. En general, los establecimientos educativos se encuentra a una distancia no mayor a las

diez cuadras. Luego, se puede destacar que el 66% de los asentamientos no tienen acceso a espacios comunitarios como los CIC o SUM, y que más del 90% de los barrios no poseen disponibilidad de espacio al aire libre común. Por último, en tema transporte, casi el 70% de la población debe recorrer al menos un kilómetro para utilizar el servicio de colectivos.

También es interesante destacar que varios de los barrios revelados conviven con distintas problemáticas ambientales. Asimismo, en relación a la calidad de los materiales y la construcción de las viviendas, los datos extraídos del último Censo muestran que la proporción de viviendas con grado de calidad más bajo es seis veces más elevadas en los barrios precarios que en el resto de la ciudad de Bahía Blanca. Por otra parte, es llamativo que los niveles de hacinamiento y el número de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) son más frecuentes y elevados en los asentamientos informales.

Finalmente, otra cuestión relevante es la ocurrencia de reiterados intentos de usurpación de terrenos públicos y privados por parte de distintas familias que frente al hacinamiento y la falta de acceso a terrenos propios optan por este tipo de alternativas en busca de una respuesta por parte de las autoridades municipales.

6. PLANES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA HABITACIONAL DEL GOBIERNO LOCAL

Frente al panorama planteado en el diagnóstico de la ciudad de Bahía Blanca en lo que refiere a situación habitacional y precariedad urbana, resulta oportuno analizar cuáles han sido las intervenciones del Estado local en los últimos años en materia de política urbana. Para este apartado se seguirá un orden cronológico de las últimas décadas y luego se realizará un análisis de las mismas de acuerdo al esquema planteado en las primeras secciones.

6.1 Programas

Si se analizan los distintos programas que se han implementado en la ciudad, se puede observar al **Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)**, financiado por el BID y aplicado específicamente a la Villa Rosario. El programa consiste en la ejecución de proyectos integrales que brindan acceso a la propiedad de la tierra, contribuyen a la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, mientras que también promueven el fortalecimiento del capital humano y

social de la población destinataria. Es un programa nacional, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que en Villa Rosario consistió en la reubicación de las viviendas que ocupaban 168 familias en el margen izquierdo del arroyo Napostá Grande y 26 que dejaron fuera del mismo, pero en el área contigua. Además, se construyeron las redes de agua, cloacas y gas, se avanzó con la parquización y la red vial, y también se construyó un SUM. A la fecha, el programa se encuentra 100% ejecutado y generó un costo de aproximadamente poco más de dos millones de pesos¹⁷.

También, a fines del siglo pasado, se implementó en la ciudad el **Programa Arraigo**, a cargo de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (CNTF) de la Presidencia de la Nación, que se propuso regularizar la situación dominial de los asentamientos ilegales que se habían ubicado en las tierras fiscales sobre la traza del ex Camino de Cintura de Vialidad Nacional: Villa Nocito, Bajo Rondeau, Parodi y Villa Quilmes. Consistió en el otorgamiento y posterior entrega de la escritura traslativa de dominio. Además, se impulsó programas complementarios de desarrollo urbano-ambiental, destinados a la recuperación del medio ambiente, la integración urbana y social, así como la provisión de infraestructura y equipamiento comunitario. El proceso de gestión se llevó a cabo partiendo de un censo de las familias ocupantes, que arrojó un total de 776 familias involucradas, las que se dividieron en frentitas, corrimientos y relocalizaciones¹⁸ (Formiga & Gárriz, 2014).

A principios del siglo XXI se empezó a implementar el **Programa Federal de Construcción de Viviendas**. El mismo facilita el acceso a la vivienda a través de la financiación y con la implementación de la infraestructura básica, además incluyen la participación de las organizaciones comunitarias, cooperativas, etc., para cubrir de manera integral las deficiencias existentes (www.vivienda.gov.ar).

Tal como describe Urriza (2016) en su análisis, a partir de la implementación del programa se construyeron y entregaron 2.197 viviendas y 419 unidades se encuentran aún en ejecución.

¹⁷ <http://www.promeba.gob.ar/programa.php>

¹⁸ *Frentistas* son quienes regularizan la tenencia permaneciendo en el lugar que están ocupando, las *relocalizaciones* se llevan a cabo en aquellos casos que, en general, ocupan el centro de manzana, lo que redundaría en una menor densidad y adecuada distribución de las viviendas por lote. En estos casos, la mayoría accede a viviendas financiadas. El resto optó por un lote, asumiendo la construcción de la vivienda en forma individual. Los *corrimientos* se trataron de reubicaciones dentro del mismo lote, adoptando la modalidad de la vivienda con muros perimetrales, baño y cocina. (Formiga y Gárriz, 2008)

Paralelamente, a comienzos del 2007 se estableció el **Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat**, que tiene como objetivo general la implementación de diversos programas nacionales y municipales tendientes a solucionar el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de la población con NBI en la ciudad.

En adición a lo anterior, a fines del 2008 la Dirección Municipal de Tierras comenzó a registrar los interesados en acceder a tierra o a vivienda. Y en el año 2010 se creó el **Registro Único de Postulantes (RUP)**, que constituye una base de datos unificada de la demanda habitacional del partido de Bahía Blanca, donde además se puede visualizar cronológicamente los sorteos a realizarse y realizados; y los planes adjudicados y preajudicados (Urriza, 2016).

El municipio de la ciudad promulgó en el año 2010 el **Programa Hábitat**, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Entre sus componentes figuran: la conformación del patrimonio público del suelo (Banco de Tierras¹⁹), la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado, la producción de nuevo suelo urbanizado y la regularización dominial. Además establece un conjunto de herramientas, tales como medidas de política fiscal que tiendan a dinamizar la oferta de mercado y medidas para la modificación de la condición dominial del suelo ocioso ya urbanizado o apto para serlo, entre otras.

Pese a la existencia de distintos inconvenientes tales como falta de aprobación de las conexiones de agua potable, o limitaciones para determinar los precios de los terrenos propiedad del ferrocarril, alrededor de 442 familias pudieron acceder mediante sorteo a un terreno fiscal (nacional o provincial) correspondientes a los barrios Maldonado, Villa Serra y Stella Maris (Formiga & Gárriz, 2014).

Otra medida puesta en marcha hace pocos años por el gobierno local es el **Programa Más Barrios**, una derivación del Plan Hábitat, mediante el cual los vecinos tienen la posibilidad de acceder a un lote, con el fin de edificar una vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por los propios vecinos y el estado municipal.

¹⁹ Según la Ordenanza N°15642, en el artículo 4 establece que los inmuebles que se incorporen al dominio público “tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para la vivienda de interés público, y la relocalización de servicios y equipamientos colectivos”. Asimismo, el artículo 3 define los recursos que podrían integrar el banco. El Banco se ha concentrado en lograr transferencia de inmuebles de propiedad del Estado y no tanto de tierras privadas. En este sentido, se han aprovechado tierras públicas para emplazar conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Viviendas y también se han cedido alrededor de 1.600 lotes fiscales a familias de escasos recursos a través de los programas Hábitat y Más Barrios (Urriza, 2016)

Ya sea que los habitantes tengan capacidad de autoconstrucción o capacidad de ahorro y estén alquilando, todos los adjudicatarios deberán pagar, aunque con las suficientes facilidades para que no se dificulte la construcción de la vivienda. A la fecha, 1.150 familias han podido acceder a un terreno mediante este programa (Formiga & Gárriz, 2014).

Con el crecimiento de la demanda de tierras en los últimos años, el gobierno local decidió implementar el **Programa de Movilidad del Suelo Urbano inactivo y Desarrollo Urbanístico**, sancionado en febrero del 2014. El mismo consiste en un conjunto de medidas que intentan promover la incorporación de tierra ociosa y no urbanizada al mercado, priorizando los suelos vacantes dentro del área urbana por sobre la zonas complementarias del ejido y, según la disponibilidad de servicios y cobertura de transporte público que ya se haya provisto, alcanzando tanto al suelo de propiedad privada como suelo fiscal.

A fin de compensar las desventajas que genera para la ciudad en su conjunto la existencia de grandes superficies de terrenos baldíos y fracciones de suelo sin edificación, se incorporaron en el ejercicio 2014 de la Ordenanza Fiscal²⁰ y en el marco del Programa antes mencionado, la *Tasa Progresiva al Baldío* y la *Contribución de mejoras por acciones estructurales*.

La Ordenanza involucra fracciones o macizos de suelo indiviso, y antiguos loteos que han tenido nula o escasa ocupación, que no cumplan el plazo de tres años para la ejecución de obras en los inmuebles declarados de parcelamiento y /o construcción obligatorias. Según los datos provistos por el portal de Gobierno Abierto de la ciudad, esta disposición involucra 9.104 inmuebles baldíos que comprenden una superficie de 1.772 hectáreas²¹.

Asimismo el Departamento Ejecutivo Municipal podrá presentar al Honorable Concejo Deliberante una propuesta de *Declaración de Parcelamiento y/o Construcción Obligatoria*. La misma podrá incluir sectores del área urbana o complementaria según el Código de Planeamiento Urbano que sean aptos para la urbanización y edificación de conjuntos residenciales en el marco de los programas del PROCREAR, Más Barrios u otros que se creen a tal efecto, así como podrá incluir también inmuebles baldíos o con edificación derruidas o en estado de abandono (Urriza, 2016)

²⁰ Ordenanza N° 17413. <http://www.bahiablanca.gov.ar/digesto/vOrdenanza.php?ord=17413>

²¹ <http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/movilidad/doc/Ordenanza-Fiscal.pdf>

6.2 Adhesión a la Ley Provincial 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat”

A principios de octubre del 2016, el Concejo Deliberante de la ciudad de Bahía Blanca aprobó por unanimidad la Ordenanza N°18.675, mediante la cual se adhiere a los artículos, disposiciones y lineamientos de la Ley Provincial 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat.

Entre otras cuestiones, la Ordenanza establece la creación del “**Consejo Local para el Fomento del Hábitat**”, que tendrá como principal objetivo impulsar una participación democrática de la población en la toma de decisiones, fomentando la promoción de la autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas. Estará conformado tanto por representantes de la Autoridad de Aplicación, como representantes de las ONGs vinculados con la temática, de los Colegios Profesionales afines, del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante, y por representantes de las dos Universidades Nacionales de la ciudad.

El Consejo, actuará como autoridad de control sobre la autoridad de aplicación, la que será establecida por el Departamento Ejecutivo. Además, le corresponde elaborar propuestas de intervención y financiamiento para la regularización urbana y dominial de villas y asentamientos, gestionar para tener participación en el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, entre otras.

Tal como lo confirmó Paola Arie en la entrevista, se ha reglamentado el funcionamiento del Consejo Local del Hábitat emulando al Consejo a nivel Provincial, pero aún no fue puesto en marcha.

Según la Ordenanza, el Departamento Ejecutivo tendrá a cargo la implementación de distintos programas: en primer lugar, se menciona el *Programa de Integración socio-urbana*, que va de la mano del accionar del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios. También, se habla de *Programas de zonas especiales y reservas de tierra*, en un todo de acuerdo con el Programa de Movilidad del Suelo analizado anteriormente y el Banco de Tierras Municipal.

Por otro lado, el artículo 6, hace referencia a que “las villas y asentamientos que se incorporen al Programa serán relevadas a fines de ser regularizadas urbana y dominialmente. Para ello el Consejo Local, elaborará propuestas de intervención y

financiamiento dentro de los 180 días de su incorporación al registro y las mismas serán remitidas al Departamento Ejecutivo, quien evaluará la posibilidad de implementación”.

Otras de las medidas que contempla la ordenanza es el *Programa de Consorcios Urbanísticos*, para ejecutar proyectos de urbanización o edificación conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados. También se incluye la implementación del *Programa de Lotes con Servicios*, “con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bahienses denominado Ingreso de Tierras, al cual será incorporado el Programa Hábitat ya existente”.

En relación al financiamiento, la ordenanza establece la creación de una **Contribución al Desarrollo Urbano**, un tributo por plusvalía urbanística mediante el cual la Municipalidad de Bahía Blanca obtiene el derecho de participación en las valorizaciones inmobiliarias, es decir, variaciones de la renta diferencial urbana, como efecto directo o indirecto del acto administrativo producido por el Estado originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas. Asimismo, se establece que el porcentaje de participación municipal en este aspecto será como mínimo el 10% del mayor valor real generado.

También se aclara que se definirán un conjunto de áreas prioritarias para la aplicación diferenciada de la alícuota, según los objetivos de desarrollo urbano del plan de ordenamiento para el sector, teniendo en cuenta el criterio de equidad y justicia distributiva. Sumado a esto, “podrán ser eximidos del pago de la Contribución el Estado Nacional y Provincial, las Instituciones reconocidas como de interés público, y en forma total o parcial, las personas de escasos recursos previa realización de encuesta socio-ambiental y siempre que se trate de su único inmueble y sea de su habitación permanente y acredite la imposibilidad de afrontar los pagos que se liquiden”.

Por último, se ordena la creación de una cuenta especial denominada **Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat**, que será administrada por la Secretaría de Infraestructura y funcionará como un fideicomiso, financiado principalmente con recursos de coparticipación y los generados por el tributo por plusvalía urbanística.

Los recursos de esta cuenta tienen como “asignación y fin específico la compra de tierras que tengan como destino ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos y/o desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos,

mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo. Dándole la prioridad a proyectos de Producción Social del Hábitat, es decir, aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva”.

6.3 Ejemplos de autoconstrucción y trabajos comunitarios

Otra cuestión interesante de analizar es aquella referida a distintos casos de creación de barrios y realización de mejoras por parte de los propios vecinos habitantes de asentamientos precarios de la ciudad de Bahía Blanca.

Un hecho relevante es que muy recientemente, a principios de marzo de 2017 quedó inaugurado oficialmente el *barrio Ser Comunidad*, compuesto por 93 viviendas que corresponden al proyecto conjunto del Ministerio de Planificación Federal, inversión Pública y Servicios de la Nación, y Cáritas Argentina. Con recursos del Plan Federal y mediante la autoconstrucción, ayuda comunitaria y asistencia técnica se puso en marcha el plan habitacional ubicado en Villa Delfina, entre las calles Pedro Pico, Perito Moreno, Levalle y Montevideo. El mismo estuvo a cargo de la asociación civil Ser Comunidad, la que después de un informe socioambiental y de entrevistar a más de 200 familias anotadas en el Registro Único de Postulantes de la Municipalidad, seleccionó a los beneficiarios.²²

Por su parte, el loteo, la apertura de las calles y la obtención de servicios públicos básicos fue gestionado y construido por el municipio local. Asimismo, los propios vecinos colaboraron con la construcción de sus edificaciones, luego de haber realizado diversas capacitaciones en donde aprendieron oficios en la obra.²³

Bajo la misma modalidad, la asociación Ser Comunidad construyó el *barrio Esteban Napal*, en la zona del Barrio San Martín, de 114 viviendas que fue inaugurado en noviembre del 2007.

Otro ejemplo de participación comunitaria en la ciudad se observa en un programa vecinal lanzado a comienzos del 2017, denominado “*Que ningún chico de Villa Caracol duerma en piso de tierra este invierno*”. El objetivo del mismo es dotar de suelo de

²² <http://www.lanueva.com/la-ciudad/835204/otro-barrio-construido-por-caritas-y-casi-100-familias.html>
<http://www.lanueva.com/la-ciudad-impres/756720/nace-un-barrio-de-autoconstruccion-asistida-y-de-trabajos-comunitarios.html>

²³ <http://www.bahia blanca.gob.ar/quedo-inaugurado-el-barrio-ser-comunidad/#.WM00tfmGPIV>

hormigón a las viviendas del barrio y ayudar a construir divisiones para diferenciar las habitaciones de los adultos y niños.

Los beneficiarios son trabajadores de los programas municipales de recicladores que trabajan en la Ecoplanta de General Cerri (ex cartoneros) y Barrio Limpio. La municipalidad les da prestamos de alrededor de \$5.000 que devuelven con su propio sueldo, en cuotas sin interés. La mano de obra la aportan los vecinos mientras que las diferentes agrupaciones y movimientos sociales se encargan de supervisar las compras de materiales y las construcciones.²⁴

6.4 Análisis de las respuestas estatales municipales

Hasta aquí hemos planteado la situación en materia del hábitat e informalidad urbana de la ciudad de Bahía Blanca, caracterizando y destacando ciertas cuestiones relevantes que requieren prontas soluciones. Posteriormente señalamos las medidas llevadas a cabo por el estado municipal a lo largo de los últimos años para contrarrestar dicha situación. En lo que sigue nos valemos de estas dos secciones para elaborar un análisis más detallado, siguiendo los esquemas planteados en la primera parte del trabajo.

Asimismo, se expondrán los distintos aportes que realizaron los dos entrevistados para esta tesina en materia del hábitat precario en la ciudad y las medidas tomadas por el gobierno local en ese sentido.

Tal como ocurre en otros países de Latinoamérica y en la propia Argentina, una de las medidas de política más utilizadas en materia del hábitat es la que se manifiesta en los **programas de regularización**.

En la ciudad de Bahía Blanca, se han implementado algunos programas que lograron regularizar la situación dominial de distintos asentamientos ilegales mediante la entrega de los títulos de propiedad. Tanto el Programa Arraigo como el Programa Hábitat, pudieron solucionar la ocupación de algunas tierras fiscales por parte de varias familias. También, la creación del Registro Único de Postulantes significó un importante avance para sistematizar la demanda habitacional y registrar los interesados en acceder a un terreno.

Como se explicó anteriormente, la regularización dominial no es una solución definitiva, y no puede ser aplicada aisladamente de otras políticas de integración urbana.

²⁴ <http://www.lanueva.com/la-ciudad-impresa/895908/que-ningun-chico-duerma-en-piso-de-tierra.html>

Además, es un proceso lento, sumamente complejo y posee ciertas limitaciones. No obstante, tal como señala Paola Ariento, entrevistada para esta tesina, es un importante instrumento de seguridad y un requisito indispensable, por ejemplo, para el acceso a los servicios públicos.

Pese a los avances que se han realizado a nivel local en esta materia, aún queda un importante porcentaje (80%) de barrios precarios que no han podido iniciar el proceso de tenencia de la tierra.

Por otra parte, en busca de políticas más integrales se han empezado a implementar los **Programas de Mejoramiento de Barrios**, orientados principalmente a radicar los asentamientos informales, brindándoles los servicios, equipamiento y la infraestructura necesaria para su urbanización.

En Bahía Blanca sólo en Villa Rosario fue ejecutado al 100% el programa nacional PROMEBA, que consistió en la reubicación de las viviendas por encontrarse en situación de riesgo ambiental y se otorgó la provisión de servicios básicos, espacios públicos e infraestructura.

En relación al caso anterior, el arquitecto José Zingoni, entrevistado para esta tesina, afirma que la aplicación de estos programas es fundamental para la mejora en el hábitat y que las medidas de política deberían apuntar en ese sentido, atendiendo a las necesidades específicas de la población afectada, evitando la erradicación de las villas y asentamientos, y la provisión de viviendas estándares, que con el tiempo han demostrado que son un fracaso.

Si bien con el Programa Arraigo y el Programa Federal de Construcción de Viviendas se han logrado ciertos avances en mejoramiento de barrios precarios, aún se puede visualizar grandes carencias y falencias. Así lo demuestran los datos que se registran en la parte del diagnóstico de este trabajo: la mitad de los asentamientos relevados no tienen acceso formal a la energía eléctrica ni a la red de gas natural, un gran porcentaje carece de cobertura de agua potable y la mayoría no tienen acceso a la red cloacal. Además, la mayoría de estos barrios sufren la carencia de la infraestructura básica como pavimento, desagües pluviales, alumbrado público, etc.; y se observan deficiencias en el acceso centros educativos, de salud, espacios comunitarios y espacios al aire libre, como así también en el acceso al transporte público. También son preocupantes los altos niveles de hacinamiento y de NBI que registran estas familias.

Con lo cual, todo esto denota una situación de precariedad urbana delicada que afecta negativamente en el desarrollo y calidad de vida de las familias involucradas. Es evidente que poco se ha logrado avanzar en solucionar de manera integral el cuadro de pobreza e informalidad urbana que viven hoy en día miles de familias de la ciudad.

En materia de **Políticas de Producción de Suelos**, con la puesta en marcha del Programa Hábitat y la conformación del Banco de Tierras se logró la incorporación de terrenos de dominio público que empezaron a formar parte de la oferta de terrenos urbanizados y permitieron la creación de distintos conjuntos habitacionales. Asimismo, la implementación del Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico, intenta promover la incorporación de tierra ociosa y no urbanizada al mercado. Sin embargo, tal como analiza Urriza (2016), “las medidas consideradas por el Programa no han progresado por diversos factores y no se ha registrado avances en su implementación. Las herramientas tendientes a movilizar suelo ocioso propuesto por el gobierno local en respuesta a la demanda habitacional, no son soluciones inmediatas, sino que suponen plazos mayores para realizar las gestiones necesarias y acomodar la tierra antes de poder ser utilizada para la construcción de viviendas” (p. 315).

También, la reciente adhesión a la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat prevé la aplicación de distintos programas que buscan aportar herramientas en este sentido.

No obstante, tal como lo remarcan los dos entrevistados para este trabajo, es muy incipiente el avance en la ciudad en materia de producción de suelos. Todavía se observan carencia de información catastral y de actualización constante del relevamiento de tierras y demanda de las mismas. En consecuencia, los altos precios de los terrenos y las pocas alternativas de financiamiento, siguen generando fuertes limitaciones en el acceso al hábitat por parte de las familias de menores recursos de la ciudad.

Con respecto al concepto de **recuperación de plusvalías**, en Bahía Blanca poco se ha podido avanzar. Pese a la implementación del Programa de Movilidad de Suelos y la posterior incorporación de la tasa progresiva al baldío y la contribución de mejoras por acciones estructurales, aún no se ha podido dar respuesta a la demanda habitacional y movilizar los extensos terrenos ociosos. Por otra parte, en la nueva ordenanza de adhesión a la ley del hábitat se propone la incorporación de una Contribución al Desarrollo Urbano, mediante el cual la municipalidad podría captar plusvalía mediante un tributo a las valorizaciones inmobiliarias, pero hoy en día todavía no rige este sistema.

Tanto Ariento como Zingoni opinan que es necesario un cambio de paradigma en este sentido, ya que todavía hay resistencia sobre la participación del Estado en la captación de plusvalías y es poca la información con la que se cuenta. Se requiere de un sistema de valuación de terrenos clara y actualizada, que permita la implementación de un incremento progresivo de las tasas sobre los baldíos y así evitar la concentración de la tierra.

Además, ambos sostienen que grandes desarrolladores en la ciudad estarían de acuerdo con este sistema, ya que se tendrían las reglas claras y porque, fundamentalmente, aún el desarrollo de proyectos inmobiliarios continuaría. Según los entrevistados, es imprescindible reducir la especulación inmobiliaria y aplicar imposiciones tributarias que realmente “duelan” e incentiven a vender o invertir en los terrenos ociosos.

Si se analiza el grado de consolidación de una **gestión urbana participativa e inclusiva**, en la ciudad de Bahía Blanca se puede observar que en la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas se incluyó la participación de las organizaciones comunitarias con el fin de cubrir de manera integral las deficiencias de los barrios más precarios. Por otro lado, el Programa Más Barrios, también considera la posibilidad de construcciones de vivienda colectivas, organizada por los propios vecinos con ayuda del estado municipal.

Un importante avance en este sentido lo es la creación del Consejo Local del Hábitat, en el marco de la adhesión a la ley provincial. El mismo se propone impulsar la participación democrática de la población en la toma de decisiones y estará conformado por distintos representantes de actores claves de la ciudad en esta temática, sin embargo aún no fue puesto en marcha. También el Programa de Consorcios Urbanísticos que propone la ordenanza será una importante medida que permitirá ejecutar proyectos de urbanización conjunta entre entes gubernamentales y actores privados. Pero por ahora sólo son solo iniciativas que restan ser puestas en práctica, y así contribuir a mejorar la situación habitacional de la ciudad.

Asimismo, los ejemplos expuestos de **autoconstrucción** y **trabajos comunitarios** realizados en Bahía Blanca, como los barrios Ser Comunidad, Esteban Napal, y el reciente programa vecinal de Villa Caracol, comprueban que para lograr una integración adecuada de la ciudad es necesario que los hacedores de política se involucren con las organizaciones sociales, quienes son los interlocutores más importantes y los que mejor

conocen las necesidades y la realidad de la población de menores recursos. Se observa, de esta forma, que la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas habitacionales genera una mayor autonomía y un mejor alcance de los programas que se implementan.

En consonancia con lo que se analizó anteriormente, el arquitecto Zingoni sostiene que un componente fundamental en las políticas del hábitat es el **acceso al empleo**. Para él: “no se puede brindar una vivienda sin trabajo”, porque las familias terminan abandonando el lugar en busca de ofertas de empleo. Es decir, los programas destinados a urbanizar los asentamientos informales deberían contemplar la posibilidad de generar fuentes de empleo, apoyar los pequeños emprendimientos y brindar capacitación, con el objetivo de provocar un incentivo a las familias para radicarse efectivamente en sus barrios.

Al mismo tiempo, Zingoni concuerda con lo que opinan diversos autores como Jordan (2003) que la misma construcción del hábitat es una forma posible de generación de empleo e ingresos de los sectores más vulnerables. El arquitecto sostiene que los municipios, y en particular el de Bahía Blanca, deberían entender que “trabajar la ciudad en su mantenimiento y reproducción es crear una gran industria”. Según él, el déficit habitacional de la ciudad implica, justamente, muchísimo trabajo; de ahí la responsabilidad del gobierno local cómo organizar los recursos y fomentar esa industria. Sin dudas, estos grupos de la población constituyen un gran potencial de fuerza productiva para el desarrollo y consolidación de la ciudad.

SÍNTESIS Y DISCUSIÓN

A lo largo de estas páginas, se puede observar el rol decisivo y fundamental que posee el acceso al hábitat en la calidad de vida y desarrollo humano. Considerando al hábitat como algo más que un territorio conformado por viviendas, como un verdadero espacio donde se localiza y se desarrolla el ser humano de manera integral en sus diversas dimensiones.

Sin embargo, cuando las condiciones habitacionales son adversas y existen limitaciones para el acceso a la propiedad y vivienda, se acentúan las situaciones de pobreza y precariedad, provocando un aumento de la informalidad urbana acarreado múltiples problemas sociales, impactos en el medio ambiente y generando condiciones de marginalidad y segregación, que acentúan asimetrías ya de por sí severas en términos de ingresos, participación en el mercado de trabajo, acceso a coberturas mínimas de salud, etc.

Por lo tanto, al momento de diseñar y ejecutar políticas para contrarrestar dichas situaciones es necesario tener una visión integrada en donde se tenga presente todas las dimensiones involucradas y atendiendo las necesidades particulares de la población afectada.

Tal como se planteó desde el principio de la tesina, el principal objetivo de la misma es plasmar el panorama actual de la ciudad de Bahía Blanca en cuanto déficit habitacional, precariedad e informalidad urbana y realizar un breve análisis de las políticas tomadas por el municipio para revertir dicho panorama.

Se pudo ver que el proceso de urbanización de la ciudad se caracteriza por ser discontinuo, con una expansión hacia la periferia, que fue conformando áreas diferenciadas y una gran segregación socio espacial, determinando que los estratos altos de la sociedad tiendan a concentrarse en la zona más apta al norte de la ciudad, mientras que el área sur se encuentra mayoritariamente ocupada por las familias de menores recursos, que al tratarse de la zona baja de la ciudad y la menos apta para el desarrollo, deben convivir con problemas ambientales y habitacionales diversos.

Desde comienzos del último siglo se ha acelerado la aparición de barrios precarios en Bahía Blanca, siendo actualmente la tercera ciudad del interior bonaerense con mayor

cantidad de asentamientos. Según los datos del Registro Público Provincial se localizan más de 30 villas y asentamientos precarios, albergando a más de 8.400 familias. La mayoría de ellos viven en viviendas de baja calidad, en situaciones de hacinamiento, de inseguridad dominial, con problemas en el acceso a los servicios básicos, carencia de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y espacios públicos, con complicaciones en el acceso a la educación, salud, empleo, transporte público, y conviviendo con diversos problemas ambientales que afectan gravemente la calidad de vida. Frente a este difícil panorama, las familias buscan distintas alternativas, como la ocupación de tierras o accesos informales a los servicios, empleo, etc. en espera de respuestas por parte del Estado.

De acuerdo al análisis realizado sobre las distintas políticas y programas de mejoramiento de barrios y de regularización puestos en marcha en los últimos años en Bahía Blanca para revertir los problemas habitacionales y, en particular, la informalidad urbana, se puede deducir, de forma general, que si bien se alcanzaron mejoras, los últimos datos revelan que aún resta mucho por hacer, todavía hay miles de familias que se encuentran con fuertes limitaciones en el acceso a la propiedad y a un hábitat digno.

Del análisis realizado a lo largo del trabajo surgen algunos ejes estratégicos de acción a la hora de potenciar el abordaje estatal del problema. En primera instancia, es imprescindible advertir que el modo de crecimiento de la ciudad formal moldea y condiciona las posibilidades técnicas y presupuestarias de integración de los barrios precarios de la ciudad. Tal como lo señala el arquitecto Zingoni, es preciso en este sentido revisar la normativa vigente respecto a las posibilidades de construcción y actualizar el Código de Planeamiento Urbano, modificado por última vez hace más de 20 años, que evidentemente facilitó esta expansión discontinua de la ciudad, promovió el vaciamiento del área central y la aparición de extensos terrenos vacantes. Como consecuencia se fue generando un deterioro y desaprovechamiento de la capacidad instalada en materia de infraestructura y equipamiento, y altos costos de mantenimiento, mientras que por otro lado, se demanda una fuerte inversión para la provisión de los servicios en los nuevos barrios implicando mayores costos dados las distancias a recorrer, la discontinuidad espacial y la baja densidad de ocupación.

No menos relevante es el hecho de la valorización de las tierras que van quedando ociosas a medida que se va expandiendo la ciudad, provocando que sólo los sectores de

altos ingresos puedan acceder a esos terrenos, mientras que los sectores de menores ingresos se encuentran limitados para participar en el mercado formal y terminan instalándose en las zonas menos favorecidas de la ciudad. De esta forma, se retroalimenta la informalidad urbana y se dificulta el desarrollo de una ciudad compacta e inclusiva.

Por lo tanto, el déficit habitacional en Bahía Blanca podría reducirse si las políticas se encaminaran a movilizar y aprovechar la tierra ociosa, en consonancia con medidas que vinculen mecanismos de regularización con la política fiscal, como así también la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías. Para ello, es preciso superar las resistencias y la falta de información de la población sobre el tema, y fomentar el accionar del gobierno local para administrar los recursos eficiente y equitativamente logrando una redistribución a favor de los sectores más vulnerables de la ciudad. No obstante, la reciente implementación del Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y la conformación del Banco de Tierras de la ciudad, constituyen avances en este sentido aunque para lograr resultados deberá garantizarse su aplicación efectiva y su sustentabilidad en el tiempo.

De igual modo, la adhesión a la Ley Provincial de “acceso justo al hábitat” por parte del municipio de Bahía, sin dudas, implica un importantísimo avance para la política habitacional. Los distintos programas que se incluyen en la misma buscan aportar valiosas herramientas que logren una gestión eficiente y justa del territorio. Además, se propone otorgar un mayor protagonismo tanto al gobierno local como a las propias familias afectadas y a las organizaciones civiles que las representan. Es precisamente este último punto lo que distingue a esta medida, ya que permite un acercamiento más real a las necesidades e inconvenientes de la comunidad y, la participación de ésta en la resolución de sus problemas genera una mayor autonomía y un mejor alcance de las políticas. Así lo demuestran los distintos ejemplos mencionados sobre autoconstrucción de barrios de la ciudad, en los últimos años. Nuevamente, aquí la dificultad parece radicar en darle un cumplimiento efectivo y continuo de las distintas herramientas.

Por otra parte, no se debería dejar de lado uno de los componentes fundamentales en las políticas habitacionales, que es la generación de fuentes de empleo. Las medidas que se lleven a cabo deberían contemplar la posibilidad de apoyar a los pequeños emprendimientos, brindar capacitación y, asimismo, tener en cuenta que la misma

construcción del hábitat es una forma posible de generación de trabajo e ingreso de los sectores más postergados.

Finalmente, a modo de conclusión, la delicada situación de informalidad urbana en la que se encuentra actualmente la ciudad de Bahía Blanca requiere para su solución un abordaje amplio, que considere la multidimensionalidad del problema. No basta con plantear las políticas habitacionales centrándose en la construcción de viviendas, sino también es importante atender al resto de las problemáticas y carencias que enfrentan los sectores más vulnerables. Es imperioso entender que se deben escuchar a las propias familias, conocer sus necesidades, sus preocupaciones, para lograr resultados con mayor alcance y garantizándoles el derecho al uso y goce de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Equipo de Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires (FOTIVBA). Buenos Aires, Argentina.

Banzas A. & Fernández L. (2007) *El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos*. Documento de Trabajo N°18. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR)

Blanco B., Fretes Cibils V. & Muñoz M. (2016) *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, USA

Borja, J. & Muxí, Z. (2000) *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.

Brakarz J., Greene M. & Rojas, E. (2002) *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Canales I. & Jordán R. (2014) Evolución de las políticas de vivienda social y de regularización de asentamientos informales en América Latina y el Caribe. En *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe. Perspectivas y estudios de caso*. (CEPAL), Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (pp. 183-200) Naciones Unidas, Santiago, Chile

Catenazzi, A. & Fernández Wagner, R. (2000) *Gestión local del hábitat*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

Clichevsky, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. División de Medios Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Chile.

Clichevsky, N. (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Publicaciones de las Naciones Unidas. Chile.

Echeverri Ramírez, M. C. *et al.* (2009) *¿Qué es el hábitat?: las preguntas por el hábitat*. Escuela del hábitat CEHAP. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Fairstein C., Zimmerman S. *et al.* (2013) Cap. IV: Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias en *Derecho humanos en Argentina. Informa 2013*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Formiga N. & Gárriz E. (2008) *Tiempos lentos, rumbos cambiantes y resultados inciertos. Las políticas de vivienda en la ciudad de Bahía Blanca*. X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona. Barcelona

Formiga N. & Gárriz E. (2014). *La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la ciudad de Bahía Blanca*. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

Gargantini D. M (2012) *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio-habitacional existente*. Servicio Socio Habitacional. Facultad de Arquitectura- Cátedra Problemática Socio Habitacional. Universidad Católica de Córdoba.

Giraldo F. et al. (2009) *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. UN-Hábitat. Bogotá.

Hobsbawm, E. (1997). *La Era de la Revolución, 1789-1848*. Crítica-Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires.

Jordán R. & Martínez R. (2009) *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. Corporación Andina de Fomento. CEPAL. Santiago de Chile.

Jordan R. & Simioni D. (Comp.) (2003) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL (Naciones Unidas), Santiago de Chile, Chile.

Lanfranchi G. & Verdecchia C. (2016) *Diálogos Metropolitanos. Bahía Blanca 2030*. Documento de Trabajo N°152 Programa de Ciudades, Área de Instituciones y Gestión Pública. CIPPEC. Buenos Aires, Argentina.

Lefevre, C.; Reese, E. et al. (2016) Cap. II: Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. CELS

Ley N° 14.449 de *Acceso Justo al Hábitat*, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina. 7 de octubre de 2013

MacDonald Joan. (2005) *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Malisani, D. (2017) *La política de integración urbana en la ciudad de Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal*, mimeo

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2010). Ordenanza N° 15642 Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2014). Ordenanza N° 17515 Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico

Rodolfo, M. B., (2008). *Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos*. Material bibliográfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Buenos Aires.

Smolka & Mullahy (Eds.) (2010) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA.

Smolka Martim O. (2013) *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA.

Urriza G. & Garriz E. (2014) ¿Expansión urbana o desarrollo compacto? Estado de situación en una ciudad intermedia: Bahía Blanca, Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, Vol. N°23, N°2. (pp.: 97-123) Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

Urriza G. (2011) La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía. Blanca. *Revista Huellas*. Instituto de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa. Vol. N°15. Argentina

Urriza G. (2016) Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate. *Revista QUID 16, Espacio Abierto*, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Buenos Aires, Argentina

Winchester L. (2008) La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 27-47. Santiago de Chile, Chile

Páginas web consultadas

<http://www.bancomundial.org/>

<http://www.vivienda.gob.ar/>

<http://www.gob.gba.gov.ar>

<http://www.mosp.gba.gov.ar>

<http://www.sstuv.gba.gov.ar>

<http://derecho.laguia2000.com/>

<http://www.lapoliticaonline.com>

<http://www.indec.gob.ar/>

<http://www.bahiablanca.gob.ar>

<http://gabierto.bahiablanca.gob.ar>

Fuentes periodísticas

Diario Infobae. *El Gobierno amplió los alcances de los créditos complementarios del Plan Procrear*. Buenos Aires. 26/10/2016

Diario La Nueva. *“Que ningún chico duerma en piso de tierra este invierno”*. Bahía Blanca. 06/03/2017

Diario La Nueva. *Denunciaron usurpación de terrenos en Miramar y 9 de Noviembre*. Bahía Blanca. 28/02/2016

Diario La Nueva. *Nace un barrio de autoconstrucción asistida y de trabajos comunitarios*. Bahía Blanca. 22/04/2014

Diario La Nueva. *Otro barrio construido por Cáritas y casi 100 familias*. Bahía Blanca. 11/10/2015

ANEXO 1 – ENTREVISTAS

Para esta tesina se realizaron dos entrevistas:

- *Arq. José María Zingoni* (UBA-UNS), ex funcionario de la Municipalidad de Bahía Blanca entre 1993 y 2003 (GEN)
- *Paola Ariento*, Concejala del Honorable Consejo Deliberante de Bahía Blanca (Frente Para la Victoria)

ESQUEMA:

El desarrollo de la ciudad y problemas de hábitat

1. ¿Cómo caracterizaría desde un punto de vista urbanístico los problemas de la ciudad de Bahía Blanca en materia de hábitat? Distinción de otros municipios y similitudes. Patrones a lo largo de últimas décadas.
 - a) Fragmentación socio-urbana en la ciudad. ¿Qué factores explican las diferencias entre el norte y el sur de la ciudad?
 - b) ¿Cómo clasificaría o tipificaría a los problemas del hábitat precario en la ciudad hoy?
 - c) Respecto a los asentamientos urbanos informales, ¿cuál cree que son las causas principales? ¿Detecta problemas en el funcionamiento del mercado de tierras que se vinculen a la creación de asentamientos informales? En caso afirmativo, ¿cuáles?

Política pública

1. ¿Cuáles deberían ser los ejes de una política pública integral para abordarlos? Ejemplo: Regularización y urbanización de asentamientos, disponibilidad de tierras, equipamientos
2. ¿Cuáles son los instrumentos normativos y de política pública de los que dispone el municipio hoy para abordar el problema del hábitat precario?
3. ¿Qué implicancias tiene para el municipio la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat?
4. ¿Qué implicancias tiene en términos de política pública la *adhesión* del municipio a la *Ley Provincial de “Acceso Justo al Hábitat”*?

5. *Consejo local para el Fomento del Hábitat.* ¿Quiénes los conforman actualmente? ¿Cuáles son las novedades o temáticas tratadas en las últimas sesiones, si es que existieron?
6. ¿En qué consiste el *Programa de Integración socio-urbana*? ¿Cuáles son sus principales objetivos? ¿Cómo funciona actualmente?
7. Con respecto al *Programa Hábitat de Bahía Blanca*
 - a) ¿Qué avances se han realizado en materia de regularización dominial de asentamientos precarios? ¿Cómo se han implementado y que resultados se obtuvieron?
 - b) ¿Cómo funciona actualmente la política fiscal en relación con el suelo baldío?
 - c) ¿Qué medidas se han tomado recientemente con respecto a mejoramiento de barrios? ¿Qué programas están en marcha y cuáles han cumplido su plazo de ejecución? ¿Cuáles son los lineamientos generales de los mismos?
 - d) ¿Existen programas de asistencia económica, o aportes de crédito y microcrédito para la construcción y adquisición de viviendas?
 - e) ¿Qué avances hay con respecto a los programas de autoconstrucción en los asentamientos precarios?
 - f) ¿De qué trata la Mesa de Tierras? ¿cuál es su objetivo?
8. *Banco de Tierras/políticas de producción de suelos*
 - a) ¿Cuáles son sus objetivos principales?
 - b) ¿Cuál ha sido el alcance de su ejecución en la práctica? Si tuvo un alcance insuficiente o limitado ¿por qué motivo/s?
 - c) ¿Actualmente se verifica su ejecución?
 - d) Considerando los riesgos ambientales de ciertos asentamientos informales existentes, ¿sería viable la relocalización en tierras vacantes más seguras?
9. ¿Se conoce la existencia de algún ejemplo programa de *Consortio Urbanístico* en la ciudad? ¿Cuáles son las características fundamentales del mismo? ¿Qué resultados se obtuvieron?
10. *Captura de plusvalías.*
 - a) ¿Se aplica en la ciudad? ¿A través de qué mecanismos?
 - b) ¿Qué balance hace acerca de la implementación de estos mecanismos en la ciudad?

ANEXO 2- LA MEDICIÓN DE LA PRECARIEDAD DEL HÁBITAT Y SUS DIFICULTADES

A la hora de dimensionar el hábitat y las problemáticas relacionadas con la precariedad urbana, se han desarrollado diversas metodologías, a nivel mundial, con el fin de dar cuenta y poder actuar informadamente. Una aproximación útil al déficit habitacional se realiza a partir del cálculo de la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas existentes. Esta medición es aproximada y relativamente práctica cuando no se dispone de mucha información.

Es importante diferenciar entre déficit cuantitativo y déficit cualitativo de vivienda: mientras que el primero permite cuantificar el número de hogares y/o personas que requerirán habitar en una vivienda distinta de la que ocupan en la actualidad, ya sea porque la están compartiendo con otro hogar (cohabitación y el hacinamiento no mitigable) o porque tienen problemas de habitabilidad que no son susceptibles de ser mejorados; el déficit de vivienda cualitativo permite cuantificar tanto los hogares que necesitan habitar en una vivienda distinta como aquellos que habitan en viviendas que exigen algún tipo de mejoramiento.

La metodología mencionada presenta ciertas limitaciones ya que solamente incorpora variables referidas a la vivienda y tiende a proponer soluciones únicas para todos los hogares, generalmente relacionadas con el número de unidades nuevas a ser construidas y el número de viviendas a mejorar, omitiendo la diversidad de soluciones que se requieren en función de los ingresos, localización, estructura del hogar, actividad productiva, etc.

En los últimos años se ha venido incorporando una nueva metodología que permite cuantificar el déficit de hábitat, es decir, permite dar cuenta tanto de las carencias relativas a la vivienda como las referidas al entorno, particularmente al más próximo. Paralelamente, califica los atributos de la vivienda y el entorno de acuerdo con su

importancia relativa, permitiendo identificar o solo el número de hogares en déficit, sino también las características y profundidad de éste.

Asimismo, se ha creado recientemente el Índice de ciudad, compuesto por los principales indicadores de calidad de vida (vivienda, agua potable y saneamiento, educación, salud, cultura, recreación y deporte, medio ambiente, seguridad ciudadana, etc.) que permite hacer un seguimiento a la evolución de una ciudad determinada, realizar comparaciones entre ciudades, favorece al mejoramiento de la política pública y al fortalecimiento de la discusión política (Giraldo, *et al.* 2009).

Por otro lado, también existe una gran dificultad a la hora de querer medir la informalidad urbana ya que los distintos tipos que se pueden encontrar de la misma no son tenidos en cuenta como unidad de análisis en los censos nacionales, esto se debe a las características propias de la informalidad y además porque sólo se cuenta con trabajos de estudios de casos. Por lo tanto los datos con los que se disponen en los distintos países y regiones son imperfectos e incompletos, y la población afectada no se refiere siempre a universos comparables (Clichevsky, 2000).

