

Departamento de Economía

Universidad Nacional del Sur

Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía



**“La política de integración urbana en
Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal”**

Alumna: Débora Belén Malisani

Profesor Asesor: Dr. Rodrigo Pérez Artica

Mayo, 2017

Índice

Introducción	1
1. Derechos y presupuesto	4
1.1. El <i>enfoque de derechos</i> en política pública.....	4
1.2. Derechos Sociales y presupuesto	5
1.2.1 <i>Derecho a la vivienda y al hábitat y presupuesto</i>	6
1.3. Ley de Acceso Justo al Hábitat	7
1.4. El rol del Poder Judicial frente al cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las directivas presupuestarias concretas.....	9
2. Situación de las villas y asentamientos de Bahía Blanca.....	11
2.1. Presentación de la totalidad de villas y asentamientos.....	11
2.1.1. <i>La segregación urbana como problema de fondo</i>	11
2.1.2. <i>Tamaño y evolución de las villas y asentamientos informales de Bahía Blanca</i>	13
2.2. Indicadores de la integración urbana	15
2.2.1. <i>Situación dominial de la tierra</i>	15
2.2.2. <i>Infraestructura urbana</i>	15
2.2.3. <i>Equipamiento comunitario</i>	20
2.2.4. <i>Otras dimensiones de la precariedad del hábitat</i>	21
2.2.5. <i>Un resumen de la situación de villas y asentamientos en Bahía Blanca</i>	23
3. Política de integración urbana en Bahía Blanca.....	25
3.1. Concepción de <i>política de integración urbana</i>	25
3.2. Programas de hábitat y vivienda en la Bahía Blanca	26
3.2.1. <i>Breve reseña histórica de la organización gubernamental</i>	26
3.2.2. <i>Programas de vivienda y hábitat</i>	28
3.2.3. <i>Síntesis</i>	33
4. Análisis presupuestario de la política de integración urbana en Bahía Blanca	36
4.1. El presupuesto.....	36
4.1.1. <i>Concepto y funciones</i>	36
4.1.2. <i>Etapas del proceso vital del presupuesto</i>	37
4.1.3. <i>Clasificaciones presupuestarias de los gastos</i>	37
4.2. Consideraciones metodológicas.....	38
4.3. Análisis del presupuesto municipal.....	39

<i>4.3.1. Análisis por finalidad y función</i>	39
<i>4.3.2. Análisis por jurisdicción y clasificación económica</i>	43
<i>4.3.3. Análisis por programas de vivienda y hábitat</i>	50
Síntesis y discusión	54
Bibliografía	56
Anexo.....	60

Introducción

De acuerdo con el Registro de Villas y Asentamientos de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, SSTUV), en la ciudad de Bahía Blanca existen 32 barrios precarios, entre villas y asentamientos. Estos aglutinan a un total de más de ocho mil familias, distribuidas en alrededor de 400 hectáreas. Esta población representa alrededor de un 10% de la población total de la ciudad.

El mismo registro provincial permite detectar un paulatino agravamiento de la problemática del hábitat precario en la ciudad, con un 45% del total de los asentamientos actuales creados en los últimos 15 años. Además, es posible observar que las condiciones de vida de las familias que allí habitan se ven seriamente afectadas por la falta de servicios urbanos básicos, de equipamiento comunitario, de acceso al servicio de transporte intraurbano, entre otros. Por lo demás, del mismo relevamiento surge que apenas el 2% de los barrios precarios relevados registran alguna intervención estatal en materia habitacional (Techo, 2013; SSTUV, 2015).

Todos estos indicadores apuntan a la existencia de un grave déficit en materia de políticas públicas que atiendan los problemas de integración socio-urbana de una parte significativa de la población de la ciudad. Este cuadro justifica entonces un estudio integral que brinde un panorama cualitativo y cuantitativo de la situación actual de este tipo de políticas públicas. Éste serviría al mismo tiempo como diagnóstico y base para un debate público entre las múltiples instancias estatales y diferentes actores de la comunidad, con el propósito de analizar alternativas de política pública que resuelvan las múltiples expresiones del problema del hábitat precario en la ciudad.

Por su parte, el Gobierno de la ciudad de Bahía Blanca ha puesto en práctica desde el año 2012 una plataforma de Datos de Gobierno Abierto inserta en el conjunto de cambios en el acceso a la información pública que se denomina Open Government Data, u OGN (Concha y Naser, 2012). En este marco, los gobiernos ponen a disposición de la sociedad datos de interés para que éstos puedan desarrollar una nueva aplicación que produzca nuevos datos, conocimientos o servicios. Esta disponibilidad de información se extiende también los datos sobre el presupuesto municipal, su distribución entre distintas dependencias, funciones y programas, y su grado de ejecución. Esto permite realizar una

evaluación cuantitativa de la política de hábitat, considerando los recursos que el propio gobierno prevé destinar, y aquellos que efectivamente se destinan a la misma.

En este marco, en la presente tesina nos proponemos como objetivo general conocer la importancia presupuestaria de las políticas públicas orientadas a abordar la problemática del hábitat precario en la ciudad de Bahía Blanca en el periodo 2008 a 2016. En particular, nos interesa cumplir con los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer la situación de las villas y asentamientos de Bahía Blanca en términos de cantidad de personas afectadas, disponibilidad de infraestructura básica, grado de cobertura de servicios urbanos básicos, entre otros aspectos.
2. Revisar el panorama normativo actual y el recorrido reciente de políticas públicas respecto de la problemática de vivienda y hábitat.
3. Medir el peso presupuestario de las políticas municipales orientadas a la atención del problema del hábitat precario en Bahía Blanca, así como su evolución en el tiempo desde 2008.
4. Determinar el peso de los gastos orientados a la integración socio-urbana de villas y asentamientos de la ciudad, en el total del presupuesto público y de los programas de hábitat del municipio.

En primer lugar, la discusión del concepto de *derecho al hábitat* y sus relaciones con el presupuesto estatal se desarrollará a partir de una revisión bibliográfica. En particular, repasaremos material sobre el tema de *Presupuesto y Derechos*, elaborado por organizaciones dedicadas al acompañamiento jurídico de los reclamos por el cumplimiento de derechos sociales y habitacionales.

Por otro lado, el diagnóstico de la situación de las villas y asentamientos de la ciudad de Bahía Blanca se realizará mediante una revisión de los datos oficiales que ofrece el Registro de Villas y Asentamientos de la SSTUV de la Provincia de Buenos Aires.

Se revisará el conjunto de programas que conforman la política de hábitat del gobierno municipal, recurriendo para ello a bibliografía específica elaborada en el ámbito local y a normativa vigente. Finalmente, se considerarán los datos del programa Gobierno Abierto del Municipio de Bahía Blanca, que permite conocer la evolución del presupuesto, ingresos y gastos del municipio desde el año 2008.

En función de este procedimiento, estructuramos lo que sigue de este trabajo en cuatro secciones principales: (1) Derechos y presupuesto; (2) Situación de las villas y asentamientos de Bahía Blanca; (3) Política de integración urbana en Bahía Blanca; y (4) Análisis presupuestario de la política de integración urbana.

1. Derechos y presupuesto

El presente apartado tiene como principal objetivo dilucidar la relación entre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y las leyes presupuestarias. En aras de ello, en primer lugar, se abordará el denominado *enfoque de derechos* que servirá como andamiaje para construir dicha vinculación. Posteriormente, a través del recorrido por diversos instrumentos normativos, se especificará como el Estado puede arbitrar medios de financiamiento de políticas tendientes al efectivo cumplimiento de los DESC. Adicionalmente, se abordarán posibles implicancias del Poder Judicial frente al incumplimiento del Estado en su rol de garante de los derechos básicos y, en este contexto, la relevancia del análisis presupuestario.

1.1. El *enfoque de derechos* en política pública

El *enfoque de derechos* se define como un marco conceptual basado en el derecho internacional de los derechos humanos, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo (Abramovich, 2004). A lo largo de la historia, la consideración de los derechos humanos se ha expresado en valores y principios éticos, ha tomado cuerpo en hechos jurídicos-legales, en políticas de estado y en el accionar de la sociedad civil, según cada contexto histórico y social (Solís Umaña, 2003).

En tanto cuerpo conceptual, se encuentran sus antecedentes en numerosos documentos normativos; desde la Carta Magna suscrita entre el rey Juan Sin Tierra y los obispos y barones de Inglaterra en el año 1215, que delimita los derechos y obligaciones de los ciudadanos¹, hasta la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1986, que define el desarrollo como un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento de toda la población y de todos los individuos. La mencionada Declaración adquiere especial relevancia porque sienta las bases conceptuales del enfoque de derechos, al proponer una nueva visión sobre los DESC, la política pública y las injerencias de la sociedad civil (Solís Umaña, 2003).

¹ “Carta Magna [1215] suscrita entre el rey Juan Sin Tierra y los obispos y barones de Inglaterra. Delimita claramente los derechos y obligaciones de los ciudadanos y una de sus cláusulas sirve de base para el Habeas Corpus (1679): aquella que establece que ninguna persona libre puede ser detenida o desposeída de sus bienes sin juicio previo.” (Solís Umaña, 2003).

Particularmente, en el ámbito de las políticas y estrategias de desarrollo estatales, el denominado enfoque procura cambiar la lógica imperante en la elaboración de políticas sociales hasta fines del siglo XX, caracterizada por considerar como punto de partida la existencia de personas con necesidades insatisfechas que deben ser asistidas. En lugar de ello, propone considerar sujetos titulares de derechos con poder jurídico y social de demandar al Estado determinadas prestaciones y conductas (Abramovich, 2004).

1.2. Derechos Sociales y presupuesto

Por parte de los Estados, el reconocimiento de derechos debe traducirse en la elaboración de políticas públicas, y aparejado a ello, las asignaciones presupuestarias correspondientes que permitan el efectivo cumplimiento de los mismos. En la práctica, lo antedicho suele diluirse y la elaboración y ejecución de los presupuestos se torna un terreno ajeno a una perspectiva de derechos, amén de ser competencias reservadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La normativa nacional, provincial y municipal puede imponer requisitos presupuestarios más específicos que los estándares y principios surgidos del derecho internacional. Por mencionar algunos ejemplos, los Estados pueden: (1) establecer qué **recursos mínimos** deben asignarse a alguna finalidad estatal o a ciertos grupos, como la ley nacional 26.075 dispone en su artículo 3 que *“[e]l presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB)”*; (2) establecer **preferencias presupuestarias** de carácter menos concreto que el caso anterior, como las normas que ordenan priorizar el gasto destinado a dar cumplimiento a los derechos de la niñez o que ordenan asegurar recursos para ciertas finalidades; (3) determinar la **afectación específica de ciertos recursos** a determinada finalidad estatal, como es el caso de la Ley 52 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establece en su artículo 13 que *“[l]os bienes que la Ciudad obtenga en concepto de herencias vacantes deben incorporarse a un fondo de afectación específica de la Secretaría de Educación para gastos en inversión”*; (4) **limitar la potestad de reasignar partidas asignadas** a ciertos objetivos concretos, como el artículo 25 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que prevé que *“[l]as partidas del presupuesto destinadas a educación no pueden ser orientadas a fines distintos a los que fueron*

asignadas”; (5) **pautas generales para la distribución de recursos** entre diferentes zonas, o fórmulas para la distribución de recursos entre diferentes distritos o áreas, como las leyes de coparticipación de recursos federales entre los Estados parte locales (ACIJ, 2016).

Un mayor grado de especificidad de las normativas respecto de cómo el Estado debe cumplir su rol de garante de los Derechos Sociales, contribuye a generar un más claro conocimiento por parte de los ciudadanos sobre cómo identificar fallas de incumplimiento de funciones públicas. De este modo, se facilita el trabajo argumentativo tendiente a demostrar que éstas constituyen una violación de derechos por parte del Estado.

1.2.1 Derecho a la vivienda y al hábitat y presupuesto

La vivienda digna y el hábitat adecuado se constituyen como derechos básicos y son clave para el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales. La obligación del Estado a garantizarlos está reconocida tanto por la Constitución Nacional, como por instrumentos internacionales y normativas locales.

El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional argentina inviste de jerarquía constitucional a once instrumentos internacionales de derechos humanos que enumera taxativamente. Entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos², en su artículo 75, *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"*. Asimismo, el acceso a la vivienda ha sido consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, en su artículo 11, inciso 1, *"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*.

² Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. Ratificada por el Estado argentino en el Decreto Ley 9983/57. Incorporada a la Constitución Nacional, artículo 75°, inciso 22, en la reforma constitucional de 1994.

³ Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966 y entrada en vigencia el 3 de enero de 1976. Ratificada por el Estado argentino la Ley 23.313. Incorporada a la Constitución Nacional, artículo 75°, inciso 22, en la reforma constitucional de 1994.

Por otro lado, en la normativa provincial hallamos el reconocimiento del derecho a la vivienda y el hábitat en el artículo 36 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, *“La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales [...] 7. A la vivienda. La Provincia promoverá el **acceso a la vivienda única** y la constitución del **asiento del hogar como bien de familia**; garantizará el **acceso a la propiedad de un lote de terreno** apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, en sus localidades o pueblos”*.

Más específicamente, la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, de la provincia de Buenos Aires, define el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable en su artículo 3, *“El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”*.

De este modo, la asignación de recursos en los presupuestos públicos debe realizarse conforme a criterios legales y constitucionales, ya que la misma da cuerpo al cumplimiento de los derechos.

La mencionada ley establece instrumentos de actuación y mecanismos de gestión destinados a garantizar el financiamiento de los objetivos generales que la misma establece en su Artículo 8. En lo relativo a la elaboración de los presupuestos explicita en su marco general que la *“Argentina enfrenta el desafío de plantear la reforma urbana a partir de legislación que reconozca presupuestos básicos para el desarrollo urbano con inclusión social.”* (Ley 14.449, 2013).

1.3. Ley de Acceso Justo al Hábitat

En el marco de esta discusión acerca del enfoque de derechos en la política pública y sus implicancias presupuestarias, el caso de la Ley de Acceso Justo al Hábitat merece ser resaltado por al menos dos motivos. En primer lugar, representa un “caso exitoso” de la participación directa de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas y legislación, condensando en un cuerpo normativo la experiencia de varias organizaciones de la sociedad civil vinculadas al hábitat popular a lo largo de las últimas décadas. En

segundo lugar, sintetiza en un mismo instrumento normativo una política habitacional integral, que aborda el problema del acceso al hábitat desde múltiples perspectivas complementarias, proponiendo una alternativa a las intervenciones parciales e inconsistentes que caracterizaron a la política pública hasta entonces.

El origen del proyecto de la Ley 14.449 data del año 2005, cuando el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (F.O.T.I.V.B.A.) elaboró un documento que se llamó “Propuestas legislativas”. En los sucesivos años continuó fortaleciéndose el trabajo mancomunado de las organizaciones territoriales comprometidas con esta problemática, hasta llegar a 2010, cuando comienza a circular un primer borrador de la ley. Tiempo después, a finales del año 2012, fue sancionada en la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, promulgada en octubre del 2013 y finalmente fue reglamentada en diciembre del mismo año, aunque no en la totalidad de su articulado.

La ley 14.449 interpreta que la falta de acceso a un hábitat y vivienda digna de los sectores más carenciados socioeconómicamente se relaciona con el funcionamiento del mercado de suelo, la escasez de suelo urbanizado, el precio del mismo y la dinámica especulativa que eleva su nivel. Es por esto que propone mecanismos democráticos de gestión del suelo, para que el devenir del mismo no quede librado en las manos de la dinámica propia del mercado.

La ley se basa en **cuatro principios fundamentales**: (1) el derecho a la ciudad y a la vivienda; (2) la función social de la propiedad; (3) la gestión democrática de la ciudad; y (4) el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano. Esta es la base del diseño de una serie de instrumentos de gestión pública que ofrece la norma, los cuales pueden agruparse en tres campos complementarios entre sí. Por un lado, propone un conjunto de herramientas para el campo de acción de la *producción social del hábitat*, siendo los destinatarios los habitantes de las zonas marginadas y las organizaciones de la sociedad civil que sirven de apoyo a los mismos. Por otro lado, crea mecanismos de acción por parte del Estado Provincial que promueven la activa *intervención pública en los procesos de producción de la ciudad*. Finalmente, define un conjunto de dispositivos para la *generación de recursos* que permitan la concreción de las políticas propuestas. Estos dispositivos principalmente se orientan a la intervención

del mercado inmobiliario a través de herramientas fiscales y extra-fiscales para reducir las expectativas especulativas y generar recursos con afectación específica al financiamiento de acciones dirigidas a resolver la falta de integración urbana de sectores poblacionales más vulnerados (Madre Tierra, 2016).

1.4. El rol del Poder Judicial frente al cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las directivas presupuestarias concretas

Según Abramovich (2004), el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo humano no incluye coartar las posibilidades de los Estados en materia de definición de políticas públicas, y en un sentido más amplio, el derecho a la autodeterminación de su estrategia de desarrollo. En cambio, los instrumentos internacionales del derecho fijan estándares y definen criterios orientadores de política pública. Los mismos proveen el cuadro normativo necesario del que se sirven los mecanismos de supervisión para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares y criterios. Entre los mecanismos de supervisión se encuentra el Poder Judicial de cada Estado, quién puede supervisar el desempeño del mismo a la luz de la normativa vigente, y en caso de hallar incumplimientos, puede emitir sentencias que dictaminen el efectivo cumplimiento de los derechos vulnerados.

Los derechos sociales son derechos exigibles, y también es exigible un presupuesto que dé cumplimiento pleno a los compromisos constitucionales, lo que implica que el presupuesto público no es un ámbito exento de la revisión jurisdiccional. En su rol de garantizar derechos fundamentales, el Poder Judicial puede adoptar decisiones con impacto presupuestario (ACIJ, 2016).

Tal es el caso del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 24 de Abril del 2012, que establece los estándares básicos de interpretación del Derecho a la Vivienda, y las obligaciones del Estado en relación a su garantía. El fallo también evalúa la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y concluye que dicha política no cumple con los estándares constitucionales.

Los principios básicos establecidos por el Máximo Tribunal en relación con los Derechos Sociales establecen que: *“(1) Los gobiernos no tienen libertad ni discreción para postergar o ignorar la satisfacción de estas garantías básicas para la dignidad humana. (2) El Estado tiene prohibido desentenderse de la suerte de los más vulnerables.*

Tiene la responsabilidad constitucional de adoptar medidas positivas para garantizar niveles básicos de dignidad. (3) La invocación de escasez o restricciones presupuestarias por parte de los Gobiernos no es una excusa válida para postergar la protección de los derechos fundamentales. (4) En relación concreta con el derecho a la vivienda, la Corte reconoce que es un derecho fundamental reconocido y operativo, que obliga al Estado a proteger a quienes a pesar de su esfuerzo personal no pueden procurarse condiciones dignas de vivienda y que dicha protección, incluso cuando se trate de políticas de asistencia transitoria y de emergencia, debe ser integral y adecuada a las necesidades familiares.” (ACIJ, 2012).

Respecto de la evaluación que realizó el Alto Tribunal sobre las políticas de emergencia habitacional del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se desprenden las siguientes consideraciones. En términos generales, las políticas fueron caracterizadas como medios insuficientes para dar cumplimiento a la obligación estatal; las condiciones de vivienda provistas por el Gobierno de la Ciudad (paradores y albergues nocturnos) no satisfacen las condiciones básicas de habitabilidad; y en relación a los programas de crédito, se consideran inaccesibles a los sectores más vulnerables (ACIJ, 2012).

En suma, las sentencias condenatorias contra los Estados suelen tener implicancias presupuestarias, en el sentido de que para efectivizarlas es necesario asignar y ejecutar fondos públicos. El análisis presupuestario puede resultar una herramienta útil para facilitar la organización, el control y la efectivización del cumplimiento de esta clase de sentencias. Permite organizar un plan de cumplimiento de la sentencia para que la autoridad competente, o las partes interesadas, puedan controlar su cumplimiento a medida que avanzan los plazos estipulados. En consecuencia, el seguimiento de las directivas presupuestarias concretas aumenta la probabilidad de cumplimiento de una sentencia (ACIJ, 2016).

2. Situación de las villas y asentamientos de Bahía Blanca

A continuación, se presentará un diagnóstico de la situación de villas y asentamientos en la ciudad de Bahía Blanca. Se utilizará como principal fuente los datos del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos (RPPVyA), realizado por la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, que funciona en el marco del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. Este Registro surge de la aplicación del artículo 28 de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que obliga al Estado Provincial a relevar de modo sistemático, y con ayuda de los municipios, las características de las villas y asentamientos precarios existentes. Cabe mencionar que la información que se presentará seguidamente data del año 2015.

2.1. Presentación de la totalidad de villas y asentamientos

2.1.1. La segregación urbana como problema de fondo

El acceso al espacio urbano, y particularmente el derecho a la vivienda, es un derecho del individuo reconocido en varios instrumentos normativos, ya revisados en el presente trabajo. A pesar de ello, su acceso es diferenciado y sus externalidades también lo son, tales como el acceso a equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, mercado de trabajo, entre otros. En este sentido, Gárriz y Urriza (2014) enuncian que la *segregación residencial* se refiere al distanciamiento y separación de grupos en una comunidad como determinante de aspectos que hacen a la calidad de vida. De este modo, la vulneración de un conjunto de derechos se ve plasmada en la fragmentación de la morfología urbana.

La ciudad de Bahía Blanca presenta singularidades en la **estructuración del espacio urbano**. Por un lado, las tierras ubicadas en la parte más alta de la ciudad, al Norte y Este de la misma, donde predominan las características propias de los espacios periurbanos, la expansión urbana es canalizada por mecanismos formales del mercado inmobiliario, y se materializa a través de las residencias permanentes, segundas residencias, parcelas recreativas y usos análogos. Por otro lado, en el Sur y Oeste, se encuentran los terrenos de menor altitud y próximos al estuario. Allí predominan las residencias permanentes pero también los asentamientos precarios, el área portuario-industrial y tierras vacantes de extensión variable (Urriza, 2016).

Puntualmente, la operatoria del **mercado inmobiliario** y los precios del suelo conllevan una diferenciación socio-espacial en el proceso de ocupación del espacio, marcada por la capacidad económica de la población para acceder a la tierra, que en el caso de Bahía Blanca –como tantas otras localidades- se ve favorecida por la normativa urbana. De este modo, el crecimiento de la ciudad en la periferia evidencia cierta tendencia a consolidar un patrón de segregación a gran escala. La morfología urbana acompaña este proceso mediante la conformación de áreas diferenciadas: una periferia con una fisonomía de “suburbio verde” y uni-familiar en el Norte-Noreste, una periferia más densa de conjuntos habitacionales y viviendas de estrato medio y medio-bajo en el Noroeste y Este; y una periferia en condiciones precarias que crece fuera del mercado en el sector Sudoeste y Sur (Urriza, 2016).

Desde el punto de vista físico, Zinger (1990) denomina *terrazas* a aquellas geoformas del sector alto (al Norte y Noreste de la ciudad). Asimismo, la presencia de los arroyos Napostá Grande y Maldonado se destacan en un relieve llano con suave pendiente hacia el mar, donde el sector Sur-Suroeste queda enmarcado en el valle inferior de los mismos. La planicie costera constituye un ambiente bajo, de terrenos fangosos y anegadizos en algunos sectores. Teniendo en cuenta las condiciones del medio natural para la expansión urbana, cabe señalar que la zona Norte y Noroeste de la ciudad es la más apta, mientras los sectores ubicados al Este presentan un nivel de aptitud media, requiriendo un control del drenaje superficial. Por su parte, el área Sur y Sudoeste resulta la menos apropiada para la urbanización puesto que los terrenos son bajos, sin pendiente natural y la napa freática se encuentra muy cercana a la superficie; a ello se suma la cercanía del Polo Petroquímico y el Parque Industrial.

Por otro lado Zapperi (2012) expone que en el caso del cuadrante Sur-Suroeste además de la baja pendiente, la presencia de las rutas de acceso y vías férreas (remanentes de la estación Spurr) provocan endicamientos del agua que genera áreas susceptibles de anegamiento. El proceso de expansión horizontal (Urriza y Gárriz, 2014) acaecido en los últimos años conduce a que las viviendas precarias se deterioren fácilmente y el sector quede literalmente aislado ante las precipitaciones.

Las tierras más asequibles en términos económicos para la población de menores recursos se encuentran en sectores de menor accesibilidad y calidad urbano-ambiental, y

en general, alejados del área mejor equipada y servida. Para el grupo más solvente la distancia no resulta un mayor impedimento al momento de elegir su localización residencial, puesto que cuenta con movilidad privada y un nivel de ingresos que le permite afrontar los gastos de transporte. Sin embargo para el estrato de menores ingresos, la distancia supone un mayor costo, no sólo en términos de transporte, sino fundamentalmente de acceso al trabajo, equipamiento y servicios. En otras palabras, la distribución socio-espacial de la población coincide con la distinción de áreas según la aptitud del medio natural, la accesibilidad y la infraestructura para la expansión urbana.

2.1.2. Tamaño y evolución de las villas y asentamientos informales de Bahía Blanca

En tal marco de segregación, los asentamientos aparecen como una expresión extrema de acceso irregular y precario a los beneficios de la vida urbana. De acuerdo con el registro provincial, el partido de Bahía Blanca contiene 32 barrios precarios que albergan a 8.070 familias distribuidas en 400 hectáreas. Por su parte, según el relevamiento de asentamientos informales de la ONG Techo, hacia 2013 existían 30 asentamientos con un total de 10.490 familias.

Es interesante analizar qué ha ido pasando con el tamaño de los barrios precarios en el tiempo. Para eso dividimos a los barrios relevados en tres grupos, según su tamaño: pequeños (menos de 100 familias), medianos (entre 101 y 500 familias) y grandes (más de 500 familias). Vemos así que, para el año 2015, la mayor parte de los barrios precarios son de pequeño tamaño (el 50%), dividiéndose los barrios restantes en partes iguales entre barrios medianos y grandes.

Cuadro 1. Clasificación de villas y asentamientos de Bahía Blanca por tamaño

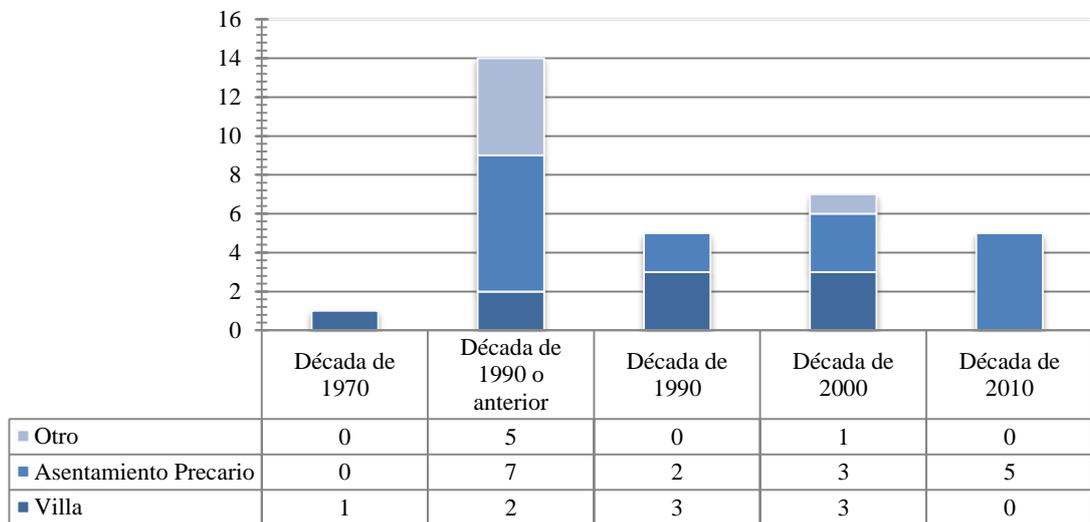
Tamaño barrio	Cantidad	Proporción
Pequeño (menos de 100 familias)	16	50%
Mediano (101 a 500 familias)	8	25%
Grande (más de 501)	8	25%
Total	32	100%

Fuente: Elaboración propia base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

Por otro lado, al observar la década de creación de los barrios que integran cada segmento de tamaño podemos obtener una idea del tamaño de los barrios que han surgido en los últimos años. Consecuentemente, observamos que los barrios de tamaño medio han acelerado su crecimiento por encima del ritmo general de aparición de barrios precarios

en la ciudad. En los años posteriores a 2010, se crearon tantos barrios medianos nuevos como los que quedan de la década de 2000.

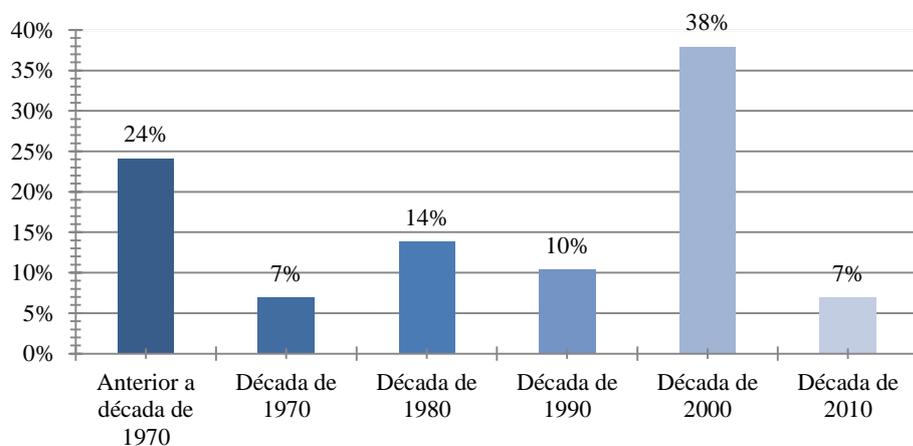
Gráfico 1. Año de origen y tipo de barrio, Bahía Blanca



Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

Según el Relevamiento de Asentamientos Informales de Techo Argentina (2013), una proporción relativamente elevada de barrios ha sido creada durante los últimos 15 años (un 45% del total). Aunque esto no necesariamente significa que la tasa de creación de nuevos asentamientos se ha acelerado (los creados en décadas previas pueden haber dejado de contabilizarse una vez que se urbanizaron), de todas maneras muestra un ritmo muy alto de aparición en los últimos años. Una impresión similar surge del Registro de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 2. Año de origen de barrios precarios de Bahía Blanca



Fuente: Elaboración propia, Relevamiento de Asentamientos Informales (TECHO, 2013).

2.2. Indicadores de la integración urbana

2.2.1. Situación dominial de la tierra

Para el año 2015, del total de 32 barrios, sólo 3 (el 9%) habían iniciado el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, dos de ellos mediante expropiación, según el RPPVyA. En determinados casos, la regularización dominial se torna un requisito indispensable para avanzar posteriormente en el acceso formal a servicios como la electricidad y el agua potable. De este modo, los escasos avances a la hora de regularizar la titularidad de la tierra en los barrios precarios de Bahía Blanca vuelven comprensibles los bajos niveles de cobertura para estos servicios que comentamos antes.

Adicionalmente, el 94% de los barrios no presenta antecedentes de intervención estatal en materia habitacional; lo que brinda un indicio claro del escaso grado en que la vulneración de derechos en materia habitacional ha dado lugar a respuestas estatales de remediación.

2.2.2. Infraestructura urbana

En cuanto a los rasgos de precariedad en el acceso a la infraestructura y los servicios urbanos elementales en los asentamientos relevados por el Estado Provincial, es posible cuantificar las deficiencias en la provisión de extensión de red eléctrica, agua potable, gas natural y cloacas, tomando como fuente de datos el RPPVyA.

Extensión red eléctrica

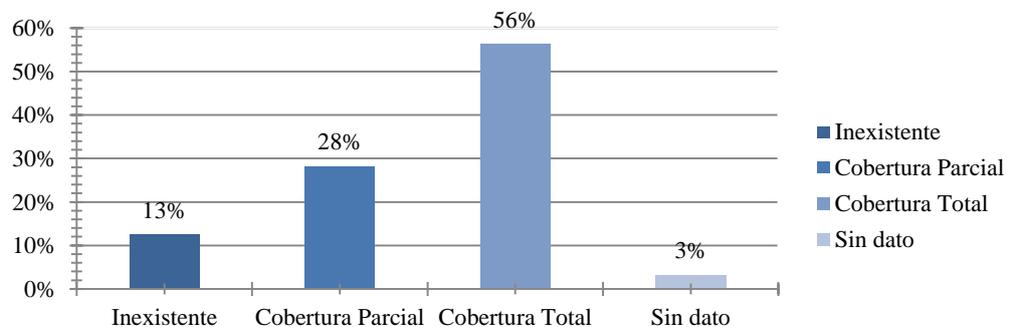
La precariedad en el acceso a la energía eléctrica en los barrios precarios de Bahía Blanca se debe principalmente a tres factores. En primer término, la **falta de cumplimiento de las condiciones legales** por parte de los habitantes que son necesarios para solicitar el suministro del servicio, como es el caso de la tenencia del título de propiedad del suelo. Por otro lado, la **lejanía de estas poblaciones a las redes de tendido eléctrico formales** hace que sean necesarias obras de extensión de las mismas. El costo de afrontar estas inversiones, que usualmente la empresa distribuidora del servicio no está en condiciones de afrontar y que muchas veces pretende trasladar a los usuarios del servicio, requiere del respaldo del Estado. Por último, la **falta de recursos** por parte de los habitantes para financiar los costos de conexión a la red formal puede generar la imposibilidad de acceso. En los tres casos mencionados, la capacidad de acción del Estado se vuelve un instrumento indispensable.

La imposibilidad de acceso a la red de tendido eléctrico formal, en muchas ocasiones genera que los vecinos realicen conexiones irregulares a líneas de distribución eléctrica que pasan por calles laterales. De este modo, reemplazan el tendido formal con postes y cableado frágiles e inestables, que cubren las calles internas del barrio. Otras veces, esas líneas se encuentran más alejadas, haciendo más trabajoso y costosa en términos económicos las conexiones para los vecinos.

Los problemas y riesgos que se desprenden de esta precariedad son muchos y muy graves. En épocas de gran consumo eléctrico (por ejemplo, en los días más fríos de invierno que llevan al uso masivo de estufas eléctricas), el cableado y los transformadores del sistema formal al que el barrio se encuentra conectado se ven usualmente saturados, originándose cortes en la provisión de luz para los habitantes conectados de modo formal y de modo informal a la red. La precariedad de las conexiones puede producir incendios, cables que se cortan y caen en medio de la calle con niños y adultos transitando, vecinos que sufren accidentes al intentar realizar la conexión, entre otras graves consecuencias. Los bajones de tensión se producen con altísima frecuencia, quemando artefactos eléctricos (como heladeras o televisores) que cuesta mucho esfuerzo reponer.

Según el RPPVyA, alrededor de la mitad de los barrios (56%) tiene acceso formal a la red pública de energía eléctrica con medidor individual. Lo que se traduce en que **casi la mitad de los barrios tiene acceso informal total o parcial al servicio, lo que se llama comúnmente “enganchados”**. Este segundo grupo tiene cobertura parcial (28%) o inexistente (13%) de la red formal. Existe un único caso donde el registro provincial identificó la presencia de un medidor comunitario (barrio Ferrocarril).

Gráfico 3. Acceso a la energía eléctrica de villas y asentamientos de Bahía Blanca

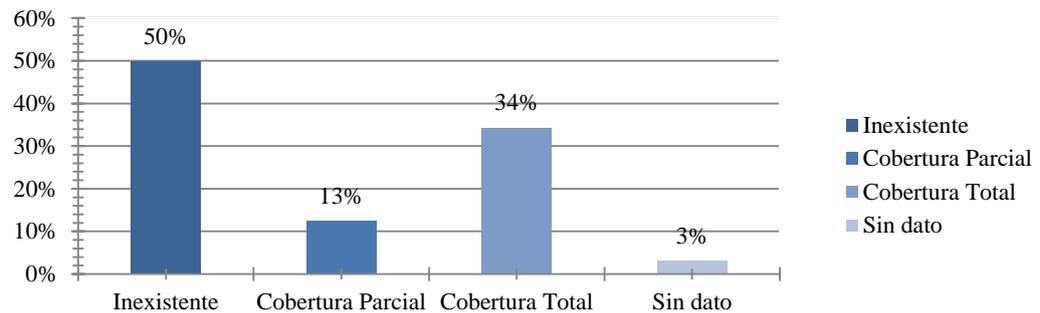


Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

Extensión agua potable

La mitad de los barrios relevados no están alcanzados por la red pública de agua corriente, un tercio (34%) está provisto en su totalidad y el 13% tiene acceso parcial al servicio (3% restante sin dato, White Norte). Por otro lado, en cuanto al acceso al agua potable (no de red), un tercio (34%) no tiene acceso, el 16% cuenta con acceso parcial y el 38% acceso total (13% sin dato, Paloni, Villa Parodi, White Norte y Stella Maris).

Gráfico 4. Acceso al agua de villas y asentamientos de Bahía Blanca



Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

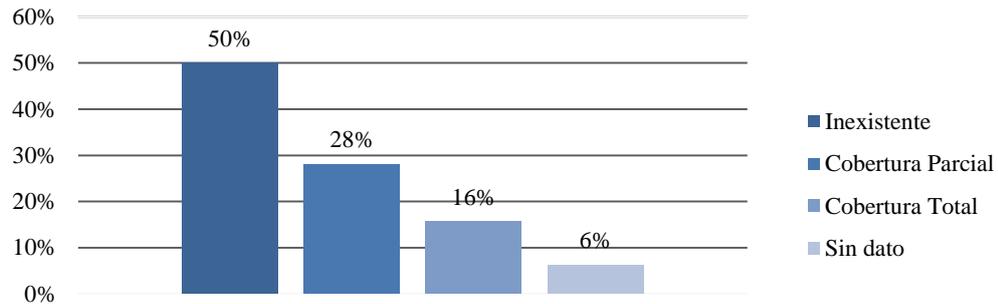
Ante la falta de cobertura de la infraestructura para la provisión domiciliar de agua potable, la población de los barrios precarios de la ciudad debe arreglárselas por sus propios medios. Generalmente esto implica también realizar conexiones informales desde las líneas centrales que abastecen a los barrios formales contiguos, para luego trasladar el líquido a través de mangueras y angostos caños hasta las viviendas particulares. Desde luego, aunque logran subsanar parcialmente la falta de agua corriente, estos mecanismos conllevan varios inconvenientes. Si en épocas normales la falta de presión de las cañerías permite contar apenas con un hilo de agua en cada casa que alcanza para el uso en cocinas y el abastecimiento de baños, en épocas de gran consumo hídrico durante el verano el agua directamente no fluye, elevando el riesgo de deshidratación, dificultado la higiene de hogares y personas, elevando el riesgo de contraer infecciones, etcétera.

Además, el tendido de mangueras sobre las calles o enterradas a escasa profundidad provoca varias pinchaduras y pérdidas, que terminan agravando el de por sí pésimo, estado de las calles.

Extensión de la red de gas natural

La red de gas natural provee cobertura total al 16% de los barrios y cobertura parcial al 28%. **La mitad de los barrios no cuenta con el servicio.** (6% sin dato, Evita y Ferroviario).

Gráfico 5. Acceso a la red de gas de villas y asentamientos de Bahía Blanca

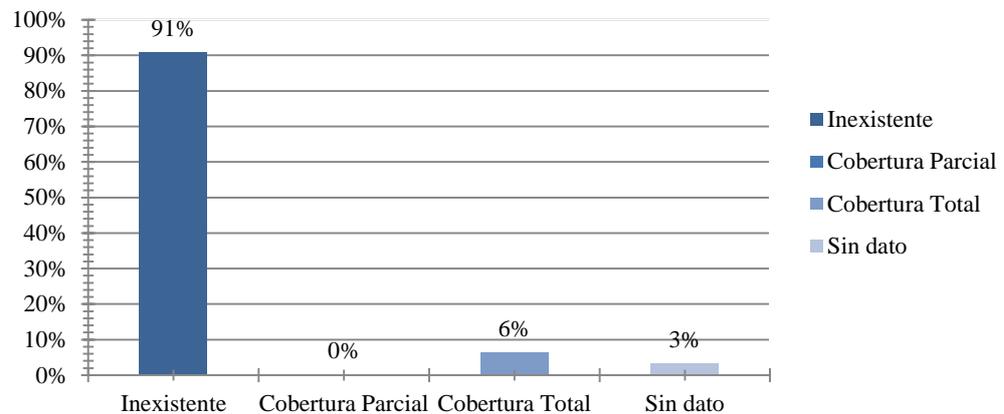


Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

Extensión de red cloacal

La infraestructura sanitaria para la eliminación de excretas es un servicio elemental de la vida urbana. La inexistencia de redes cloacales, en consecuencia, suele afectar la calidad de vida de los vecinos de diversas formas. Por caso, cuando los pozos ciegos utilizados para la eliminación de excretas se llenan, las familias deben contratar un camión atmosférico que los desagote, generándose un gasto extra que en general es muy elevado para los ingresos promedio de los habitantes. Precisamente a causa de este alto costo, suele ocurrir que las familias dejen de acudir a tal método de desagote, vertiéndose las aguas servidas en la superficie, o incluso en la vía pública, lo que multiplica los riesgos sanitarios en el barrio.

Los datos oficiales del RPPVyA muestran que la red cloacal beneficia sólo a dos barrios (6%), Ferroviario y Villa Parodi, con cobertura total. **Casi la totalidad de los barrios no está alcanzado por la red cloacal (91%).** Paralelamente, los habitantes de estos barrios producen sistemas alternativos de eliminación de excretas; puede tratarse de pozos con o sin cámara séptica. Los datos confirman que el 44% de los barrios utiliza algún sistema alternativo, mientras que no se cuenta con datos para el resto de los barrios.

Gráfico 6. Acceso a la red cloacal

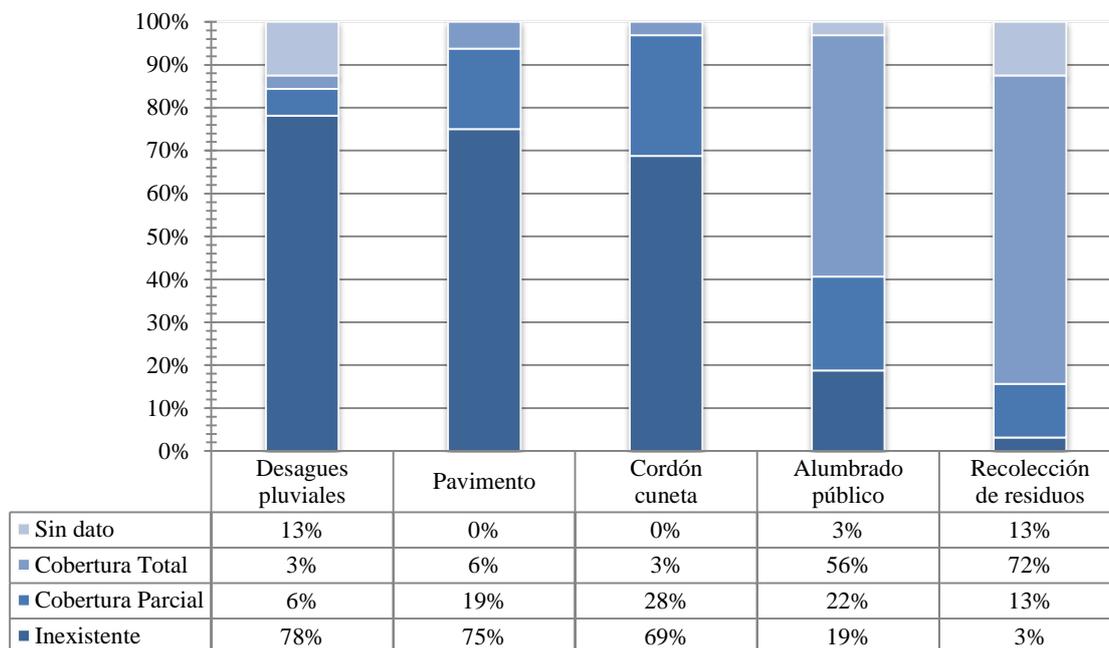
Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

Otros aspectos de la infraestructura urbana y servicios comunitarios

La gran mayoría de los asentamientos relevados por el RPPVyA carece de desagües pluviales (78%), pavimento (75%) y cordón cuneta (69%) en todas sus calles. La ausencia conjunta de tales servicios comunitarios (59%) repercute sensiblemente en el estado de las calles ante lluvias y derrames de agua (muy frecuentes por la presencia de conexiones irregulares al servicio). El 6% tiene desagües pluviales en algunas de sus calles y sólo uno (3%) cuenta con cobertura total (Ferroviario) (13% sin dato). El 19% tiene pavimentadas algunas de sus calles y dos todas (Ferroviario y San Roque). El 28% cuenta parcialmente con cordón cuneta y sólo uno (3%) de modo completo (Ferroviario).

El alumbrado público se suministra en el 56% de los barrios, mientras el 22% tiene alumbradas algunas de sus calles y el 19% ninguna (3% sin dato). Es decir que el 41% se encuentra total o parcialmente en la oscuridad por la noche, poniéndose en riesgo la seguridad de sus habitantes.

La recolección de residuos por viviendas particulares o contenedores comunitarios alcanza al 72% de los barrios. Mientras el 13% cuenta con cobertura parcial, uno sin ningún tipo de cobertura (Caracol II) y 13% con situación desconocida (Ferrocarriil Roca, Paloni, Empleados de Comercio y Serra).

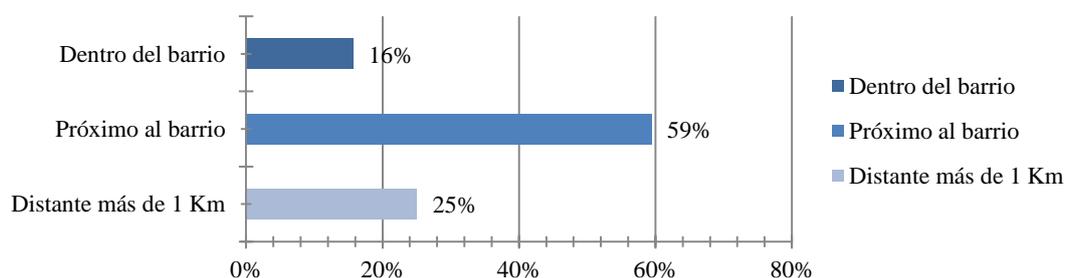
Gráfico 7. Acceso a servicios básicos de infraestructura

Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

2.2.3. Equipamiento comunitario

Salud

Se advierte que el 84% de los barrios no tiene unidad sanitaria u hospital. Aunque el 59% de ellos se encuentra a 10 cuadras o menos de un centro de salud, con el 25% restante debiendo recorrer más de 1 kilómetro.

Gráfico 8. Acceso a salud de las villas y asentamientos de Bahía Blanca

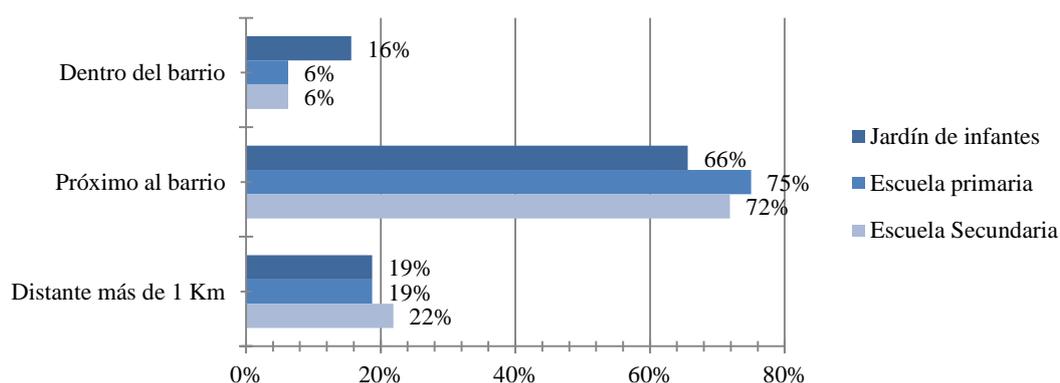
Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

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 otro 6% con

escuela secundaria. La mayoría cuenta con un establecimiento correspondiente a cada uno de los tres niveles a una distancia no mayor a las 10 cuadras; 66% de los barrios para el caso de jardín de infantes, 75% y 72% respecto de escuela primaria y secundaria. Por último, alrededor del 20% se ubica a una distancia mayor a 1 kilómetro del jardín de infantes (19%), la escuela primaria (19%) y la escuela secundaria (22%) más próximo.

Gráfico 9. Acceso a educación villas y asentamientos de Bahía Blanca



Fuente: Elaboración propia en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos.

Espacio comunitario

El 66% no tiene acceso a un Centro Integrador Comunitario (CIC) o Salón de Usos Múltiples (SUM). Los datos revelan que sólo los habitantes del asentamiento informal Don Onésimo pueden acceder a uno de ellos, aunque con alguna dificultad ya que se encuentra a más de 1 kilómetro de distancia. Se desconoce la situación del resto de los barrios (31%) respecto a este asunto.

En cuanto a la existencia de parques o plazas, casi la totalidad (97%) de los barrios no posee disponibilidad de espacio libre común.

Transporte

Sólo el 28% tiene acceso a líneas de colectivos dentro de su barrio, mientras el 69% debe recorrer al menos diez cuadras para utilizar el servicio. El 13% no tiene acceso a servicio de remis o combis.

2.2.4. Otras dimensiones de la precariedad del hábitat

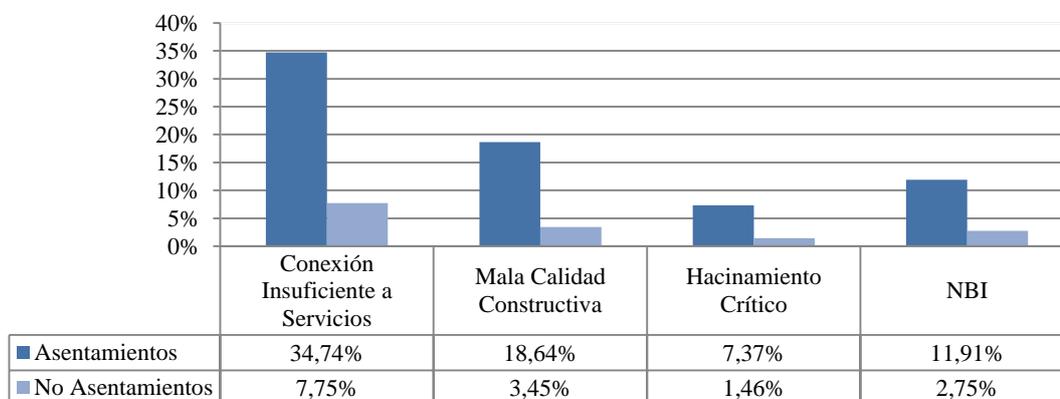
Sumado al panorama deficitario en materia de integración urbana, indicios adicionales de precariedad del hábitat se pueden encontrar en lo estrictamente referido a

las características de las viviendas y los hogares que habitan los asentamientos y barrios precarios de la ciudad.

En tal sentido, es posible contrastar la situación de las viviendas y hogares de los barrios precarios con las del resto de la ciudad sobre la base de información provista por el Censo Nacional del INDEC realizado en 2010, que permite conocer la situación de los distintos sectores en que se divide la ciudad.

Para obtener los resultados que se muestran a continuación se analizaron los datos del Censo 2010 para Bahía Blanca, dividiendo a los radios censales entre aquellos que engloban total o parcialmente a cada uno de los 32 asentamientos y barrios precarios, por un lado, y el resto de la ciudad, por otro. Los indicadores resultantes, por ende, si bien sirven para brindar una idea bastante aproximada de las diferentes condiciones habitacionales entre barrios precarios y resto de la ciudad, no reflejan con total precisión esos contrastes. Esto porque los radios censales no permiten una correspondencia estricta con los barrios precarios relevados, sino que abarcan también a población contigua.

Gráfico 10. Otras dimensiones de la precariedad del hábitat en las villas y asentamientos de Bahía Blanca



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010.

Un primer aspecto a considerar se vincula con la calidad de los materiales y la construcción de las viviendas. El indicador denominado CALMAT evalúa la medida en que la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, pared y techo) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación. 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, con 2,4% contra 0,3% respectivamente (no se presentan en el Gráfico 9 arriba puesto que la escala impediría apreciar con claridad la diferencia).

La calidad de las conexiones a servicios de agua corriente y saneamiento es otro aspecto donde se notan notorios contrastes entre barrios precarios y resto de la ciudad. La proporción de viviendas sin conexión a red pública de agua ni desagüe a pozo con cámara séptica es 5 veces superior en los barrios precarios que en el resto de la ciudad (34,8% contra 7%, respectivamente).

Al mismo tiempo, hay 5,5 veces más viviendas que no cuentan con elementos adecuados de aislación o tienen techo de chapa o fibrocemento (en el gráfico de arriba representados por “mala calidad constructiva”), y simultáneamente carecen de cañerías dentro de la vivienda e inodoro dentro de la vivienda.

Si nos concentramos en ciertos indicios a nivel de hogares, por último, volvemos a encontrar fuertes inequidades. El porcentaje de hogares con niveles de hacinamiento crítico es 5 veces superior en los barrios precarios, mientras que los hogares con necesidades básicas insatisfechas son 4 veces más frecuentes.

2.2.5. Un resumen de la situación de villas y asentamientos en Bahía Blanca

Como vemos la situación del hábitat precario en la ciudad muestra grandes déficits y desigualdades en una multiplicidad de dimensiones. Por empezar, como ocurre en otras ciudades, ello se inscribe en un proceso general de segregación residencial que divide el espacio geográfico en áreas ocupadas por segmentos sociales de características socio-económicas relativamente homogéneas. Los sectores de menores recursos tienden a habitar las zonas Sur y Oeste, donde los terrenos son físicamente menos aptos por su baja altitud y anegabilidad, y se encuentran relativamente desprovistos de infraestructura y equipamiento urbano. El funcionamiento del mercado inmobiliario contribuye notoriamente a este resultado.

En tal marco, la situación de los 32 asentamientos refleja el costado más extremo de la *precariedad* del hábitat en la ciudad. En ellos abunda la falta de regularización dominial, y los niveles de cobertura de la infraestructura urbana y servicios básicos llegan a niveles muy bajos. Como vimos, ello introduce un importante deterioro de las condiciones de vida y múltiples riesgos sobre la salud de la población afectada. Los obstáculos para acceder adecuadamente a equipamientos como establecimientos

educativos y de salud agravan todavía más la falta de oportunidades de estos habitantes. Los datos censales analizados, por último, brindan una elocuente manifestación cuantitativa de la *desigualdad* en el acceso al hábitat.

Quedan establecidos así al menos tres consideraciones básicas relacionadas con la discusión presentada en la primera sección de esta tesina. Por un lado, para este segmento de la población local existen a la fecha claros derechos vulnerados que deben ser atendidos. En segundo lugar, a juzgar por la persistencia de varias décadas de ciertos asentamientos y la continuidad en la aparición de nuevos casos, la política pública en esta materia no parece haber abordado el problema de una manera eficaz. Tercero, también parece claro que dada la gravedad de ciertas vulneraciones y riesgos sobre la salud, existe una urgencia para que la política pública destine recursos significativos a su atención.

3. Política de integración urbana en Bahía Blanca

En relación a la sección anterior, en la que se abordó la concepción de *enfoque de derechos* y se dilucidó la relación entre los DESC enunciados en diversos instrumentos normativos y la elaboración de los presupuestos del Estado en sus diversos niveles, en el presente apartado se presentará una concepción de *política de integración urbana* basada en autores y organizaciones de la sociedad civil referentes en el tema. Seguidamente, se presentarán de modo cronológico los programas de vivienda y hábitat llevados a cabo por el Municipio de Bahía Blanca. Asimismo, se recopilarán dichos programas ordenados bajo una clasificación que permita un mejor análisis a partir de los datos de presupuesto.

3.1. Concepción de *política de integración urbana*

Un primer paso en la revisión de los instrumentos de política de integración urbana en Bahía Blanca, consiste en establecer una definición conceptual de la misma y sus principales componentes. En este punto construimos una taxonomía preliminar siguiendo a ciertos autores nacionales (Reese y Catenazzi, 2010) y organizaciones especializadas (ACIJ, 2016; Madre Tierra, 2016), que definen una política integral de hábitat como un conjunto de intervenciones a varios niveles. A su turno, esta taxonomía nos servirá como base para ordenar el análisis presupuestario en la siguiente sección.

El primer nivel de intervención de una política pública integra, es aquella sobre el *mercado de suelo urbano* y la dinámica de formación del precio del mismo, procurando poner un límite a la especulación inmobiliaria y capturar todo o parte de las plusvalías generadas por acciones urbanísticas estatales (cambios en la zonificación, obras públicas, etcétera). De este modo, la intervención estatal busca moderar los precios inmobiliarios y hacerse de recursos con los que financiar otras intervenciones habitacionales. Veremos ejemplos de este nivel de intervención a continuación para el caso bahiense (Categoría 1).

El segundo componente consiste en la *producción estatal de nueva oferta* habitacional. Incluimos en esta categoría a una diversidad de programas que van desde la construcción de nuevas viviendas que son adjudicadas “llave en mano” a ciertos beneficiarios, la producción estatal de lotes con servicios, los consorcios urbanísticos con empresas privadas para el desarrollo de lotes, y otros (Categoría 2).

En tercer lugar, agrupamos a aquellos programas que persiguen la *integración socio-urbana* de asentamientos y barrios precarios creados en forma espontánea por sus habitantes o sin intervención estatal previa en su regulación urbanística, provisión de infraestructura básica, entre otros. En este grupo encontramos a los programas de regularización dominial, de provisión de infraestructura, servicios y equipamientos comunitarios básicos, de microcréditos para el mejoramiento de viviendas, y otros casos análogos (Categoría 3).

3.2. Programas de hábitat y vivienda en la Bahía Blanca

3.2.1. Breve reseña histórica de la organización gubernamental

La década de 1990 fue el escenario de la reestructuración de las políticas de vivienda. Como en otros ámbitos públicos, la agenda estuvo marcada por la descentralización de competencias del Estado Nacional hacia los Estados Provincias y Municipales en lo que respecta a la *implementación* de programas habitacionales. Por el contrario, el *diseño* de los programas y, en algunos casos, su *financiamiento*, quedaban en manos del Poder Nacional. Análogamente, las acciones estatales en materia de vivienda, con el correr del tiempo han ido variando desde un Estado productor hacia otro promotor de esta actividad por parte del sector privado (Gárriz y Formiga, 2014).

La concepción de la **política habitacional** que caracterizó este periodo abordaba el problema del acceso a la tierra y a la vivienda cumpliendo un rol pasivo y burocratizado, volviendo muchas veces ineficaces las acciones aisladas de política. Las modalidades de intervención pública en esta época fueron principalmente: (1) **sorteo lotes con servicios** para una población seleccionada, ofreciendo un plan de financiamiento del pago total; (2) **créditos** para mejoramientos habitacionales; (3) **construcción de viviendas**, a entregar mediante el cumplimiento de una serie de requisitos y con un plan de financiamiento de pago (Gárriz y Formiga, 2014). En este escenario, el Estado se ocupa de satisfacer las demandas habitacionales de un sector poblacional que no puede satisfacer sus necesidades mediante la oferta del mercado inmobiliario.

Estas formas de acción encontraron muchas dificultades para brindar soluciones significativas a la problemática en cuestión. Más aún, tuvieron efectos negativos ya que

no encuentra solución a la especulación inmobiliaria, agravando la segregación social y produciendo costos fiscales crecientes.

El escaso alcance de las políticas públicas en esta materia para aquel entonces se ponen de manifiesto en los resultados que arrojó la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en el año 2007 por la Municipalidad de Bahía Blanca con colaboración del Departamento de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Sur, la cual reveló que el 1,7% de las familias que habitan barrios precarios pudieron acceder a una vivienda mediante programas públicos (Esandi et al, 2011).

En lo que respecta a las instituciones públicas que llevaron a cabo la gestión de programas e instrumentos de política de hábitat desde la década de 1990, se observa una alternancia de distintas posturas y falta de continuidad. Por empezar, varios programas se vieron materializados a través del **Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires**. En el caso de Bahía Blanca, a través de esta dependencia de gobierno se llevó a cabo el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Programa Arraigo y el Plan Federal de Viviendas I. Dados los pésimos resultados de la gestión del Plan Federal el gobierno municipal tomó la decisión política de crear el Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat (Gárriz y Formiga, 2014).

El **Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat** (IMVTH) inicia su gestión mediante el Decreto 335/2007, donde se establecen sus alcances, resumidamente: generación, administración y ejecución de planes, programas, proyectos y tareas dirigidas a dar respuesta a la problemática habitacional. El documento que le da origen indica que 5.600 familias carecen de vivienda o habitan en inmuebles precarios. La dependencia de gobierno finaliza sus funciones en el año 2013.

Desde el año 2014 al 2015, la dependencia de gobierno que asumió la responsabilidad de implementar programas orientados a solucionar la problemática del hábitat y vivienda fue la **Agencia Urbana**. Esta secretaría tuvo a su cargo el desarrollo del Programa Más Barrios, Programa Hábitat y Programa de Movilidad de Suelo Urbano Inactivo. Dentro de este último programa, se estableció la Tasa Especial Progresiva al Baldío y la Contribución por Acciones Estructurales. Por otro lado, el Programa Hábitat incluyó el Banco de Tierras Municipal y el Registro Único de Postulantes.

Desde el año 2016 el Municipio de Bahía Blanca no cuenta con una secretaría abocada a desarrollar e implementar políticas de integración urbana de las familias que sufren la falta de una vivienda y un hábitat adecuado para su desarrollo humano. La responsabilidad de la gestión de programas habitacionales está a cargo del **Departamento de Vivienda** de la Subsecretaría de Proyectos y Obras, dependiente de la Secretaría de Infraestructura.

3.2.2. Programas de vivienda y hábitat

Una vez que hemos esclarecido las diversas formas de organización gubernamental en estas dos últimas décadas, podemos pasar a conocer más pormenorizadamente los programas e instrumentos de política que tuvieron lugar en dicho periodo.

Programa de Mejoramiento de Barrios

Tuvo su desarrollo en la década de 1990, como consecuencia de la implementación de la Ley Nacional 24146/92, la cual disponía el uso de tierras fiscales nacionales ociosas para fines residenciales y emprendimientos comunitarios. Fue financiado por el Estado Nacional y, principalmente, por el Banco Interamericano de Desarrollo, organismo que especificó la normativa de implementación. El programa tenía como objetivo lograr el **mejoramiento de las condiciones de vivienda y regularización de la tenencia de la propiedad** en villas y asentamientos localizados en centros urbanos de más de 5.000 habitantes (Esandi et. al, 2011).

En Bahía Blanca consistió en una prueba piloto que tuvo como finalidad la **reubicación de viviendas** de 168 familias de la Villa Rosario Sur, zona sudeste de la ciudad, las cuales se encontraban sobre la margen izquierda del arroyo Napostá, radicadas en la zona de restricción bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Hidráulica (Formiga y Gárriz, 2014).

Programa Arraigo

Al igual que el PRO.ME.BA, surge de la implementación de la Ley Nacional 24146/92 y se llevó a cabo en la década de 1990. La puesta en marcha de este programa en Bahía Blanca por parte de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (CNTF) de la Presidencia de la Nación tuvo como objetivo la **regularización de la situación dominial**

de los asentamientos ubicados en la traza del ex Camino de Cintura de Viabilidad Nacional: Villa Nocito, Bajo Rondeau y Parodi. Asimismo, impulsó programas complementarios de desarrollo urbano-ambiental, como la **provisión de infraestructura y equipamiento comunitario** (Esandi et al, 2011).

Según el censo de familias realizado en el marco del programa, 776 familias serían las beneficiarias. Se organizaron cinco Cooperativas de Vivienda, Crédito y Consumo con el objetivo integrar el trabajo comunal y servir de medio para la obtención de financiamiento.

El saldo del programa fueron 650 familias beneficiarias de viviendas o mejoramientos habitacionales. Por otro lado, 54 familias quedaron pendientes de obtención de vivienda y 72 familias quedaron a la espera de mejoramientos habitacionales (Esandi et al, 2011).

Plan Federal I y II

Iniciada la década de 2000, en Bahía Blanca comenzó a implementarse el Plan Federal de Viviendas, pero con serias dificultades. Como vimos, en abril del 2007, se intenta revertir la situación y se establece el IMVTH para mejorar la eficacia de gestión. Bajo esta nueva dependencia de gobierno se llevó a cabo el Plan Federal de Viviendas II, que se propuso construir 4.233 viviendas. Según el Departamento de Vivienda de la Municipalidad de Bahía Blanca, para agosto del año 2016, se construyeron y entregaron 2.197 viviendas y 419 unidades se encuentran aún en ejecución (Urriza, 2016).

Plan Hábitat

Según Urriza (2016), el Programa Hábitat contempla cuatro componentes: (1) la conformación de un patrimonio público de suelo a través de la conformación del Banco de Tierras Municipal; (2) la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado; (3) la producción de nuevo suelo urbanizado; y (4) la regularización dominial.

Por otra parte, el programa se nutre de la instrumentación de medidas de política fiscal: Tasa Progresiva al Baldío y Contribución por Acciones Estructurales; ambas se abordarán posteriormente. Los resultados obtenidos hasta el momento se centran fundamentalmente en los sorteos de lotes efectuados durante los últimos años; no obstante, un número importante de éstos permanece sin ser ocupados (Urriza, 2016).

El **sorteo de lotes** incluyó parcelas de suelo ubicadas en diversas áreas de la ciudad, provenientes de remanentes de planes habitacionales no concretados y de particulares con deudas que aceptaran ceder sus tierras como parte de pago. El programa tenía como objetivo alcanzar a 800 familias. Actualmente, el estado de evolución del programa es el siguiente:

Cuadro 2. Sorteo de lotes en el marco del Programa Hábitat de Bahía Blanca

Sorteos 2011	Lotes
Marzo	120
Junio	80
Sorteos 2012	Lotes
Junio	105 ⁴
Septiembre	64
Sorteo 2014	
Agosto	61
Total	430

Fuente: Gárriz y Formiga (2014) y Gobierno Abierto.

El programa se vio frustrado en dos ocasiones. Por un lado, 500 lotes en los barrios Maldonado, Villa Serra y Stella Maris, iban a ser ofrecidos a la venta según las posibilidades socio-económicas de los postulantes, pero el sorteo se interrumpió por falta de provisión de infraestructura básica que debería proveer Aguas Bonaerenses (ABSA). Por otro lado, 60 manzanas de tierras, propiedad del ferrocarril, no fueron alcanzadas por el plan debido a que la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) no dispuso su venta (Gárriz y Formiga, 2014).

Ordenanza N° 15.598: Registro Único de Postulantes

La Ordenanza es promulgada el 26 de abril del año 2010. En su Artículo 1° se establece la creación del Registro Único de Postulantes (RUP) a planes y programas de vivienda o terrenos del Partido de Bahía Blanca. Se constituye como 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).

⁴Terrenos pertenecientes hasta 2010 a Viabilidad Nacional los cuales conformaban una superficie de alrededor de 6 manzanas. El estado de estos terrenos era de completa marginalidad: calles desniveladas, presencia de basurales y ausencia de servicios básicos.

Asimismo, indica en su Artículo 3° que los inscriptos a partir del 1 de diciembre del año 2008 en el IMVTH, que cumplen una serie de requisitos establecidos en la Ordenanza (Artículo 4°), pasan a formar parte del RUP. Según Urriza (2016), para el 8 de marzo del año 2016 el RUP estaba conformado por 10.150 hogares que demandan tierra/vivienda, lo cual da cuenta de una enorme demanda habitacional insatisfecha.

Ordenanza N° 15.642: Banco de Tierras Municipal

Esta Ordenanza es promulgada el 31 de mayo del año 2010. La misma tiene por finalidad regular la implementación del Programa Hábitat y crear el Banco de Tierras Municipal (BTM) (Artículo 3°).

Según la Ordenanza, el BTM se creará a partir de: (a) determinados inmuebles del Estado Municipal, Provincial y Nacional; (b) los fondos originados en la venta que se practique con destino a la satisfacción de necesidades de vivienda de interés público y en las enajenaciones de inmuebles que autorice el Honorable Concejo Deliberante, en razón de su innecesidad para destinos públicos; y (c) los bienes y recursos de toda naturaleza donados o legados por personas físicas o jurídicas (Artículo 3°). Los recursos de los que dispone el BTM tienen como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para vivienda de interés público y la provisión de servicios comunitarios.

Programa Más Barrios

Consiste en el asesoramiento por parte de profesionales para el diseño de acciones y elaboración de planos de las viviendas municipales. A diferencia del Plan Hábitat, los adjudicatarios participarían en las instancias preliminares, como la definición de lotes y provisión de servicios. Actualmente, el estado de evolución del programa es el siguiente:

Cuadro 3. Sorteo de lotes en el marco del Programa Más Barrios de Bahía Blanca

Sorteos 2012	Lotes
Marzo	250
Sorteos 2013	
Junio	270
Agosto	230
Septiembre	300
Noviembre	300
Sorteos 2014	Lotes
Abril	100
Mayo	50

Agosto	60
Total	1.560

Fuente: Gárriz y Formiga (2014) y Gobierno Abierto.

Ordenanza 17.515: Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico

La Ordenanza es sancionada en febrero del año 2014. El programa tiene por principal finalidad promover el uso de suelo urbano ocioso de acuerdo al Código de Planeamiento Urbano, estableciendo los mecanismos necesarios para la óptima ocupación y desarrollo de los suelos baldíos (Artículo 1°). Por otro lado, la presente Ordenanza establece en su Artículo 4°, inciso (c), que una de las fuentes de financiamiento del programa serán los recursos obtenidos de la **Tasa Especial Progresiva al Baldío** y la **Contribución por Acciones Estructurales** incorporados en la Ordenanza Fiscal ejercicio 2014.

Según Urriza (2014), el programa 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. Esta disposición involucra 9.014 inmuebles baldíos que comprenden una superficie vacante de 1.772 hectáreas.

Ordenanza 18.675: Adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat

En octubre de 2016, en la ciudad de Bahía Blanca, el Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 18.675, mediante la cual el gobierno municipal adhiere a la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. En este documento, además de adherir al articulado, disposiciones y lineamientos de la ley, crea el **Consejo Local para el Fomento del Hábitat**, define quiénes pueden integrarlo y la modalidad de funcionamiento. En cuanto a su jerarquía institucional, le asigna el rol de “*autoridad de control sobre la autoridad de aplicación*” (Artículo 3) en los casos de implementación por parte del gobierno ejecutivo de programas de integración urbana.

Por otro lado, establece la creación de la **Contribución al Desarrollo Urbano** con obligatoriedad de pago por parte de los titulares de inmuebles (Artículo 23), ante el incremento en el valor patrimonial del bien como consecuencia de una acción urbanística

realizada por el Estado (Artículo 25). La forma de pago puede ser en dinero efectivo o donación de inmuebles al Municipio (Artículo 26).

Finalmente, en su tercer apartado, crea la **Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat** de administración en manos de la Secretaría de Infraestructura. Esta cuenta se integra por los recursos recaudados por la contribución previamente mencionada, préstamos de otras dependencias estatales y terrenos destinados al Programa Lotes con Servicios (incorporado al Programa Hábitat mediante la presente ordenanza). El organismo de control de la administración de esta cuenta es el Consejo Local para el Fomento del Hábitat.

La Ordenanza 18.675 representa un avance en materia normativa respecto de cómo el Estado Municipal debe garantizar el derecho a la vivienda y un hábitat adecuado a la población.

3.2.3. Síntesis

De acuerdo a la clasificación del conjunto de programas e instrumentos de política previamente mencionada, a continuación se presenta un cuadro que resume algunas cuestiones que resultan de interés resaltar.

El cuadro especifica el nombre del programa, el período desde el cual tuvo vigencia, la clasificación por las categorías previamente enunciadas y una breve descripción del objeto del mismo. Por otro lado cuantifica el objetivo que se plantea el Municipio en su conformación (en término de cantidad de viviendas a construir, mejoramientos habitacionales, lotes con servicio, entre otros, dependiendo del objeto del programa), el número de cobertura que alcanzó y la diferencia que se produjo entre estos dos últimos conceptos, de modo de poder arribar al déficit que presentó cada programa.

Cuadro 4: Resumen de los programas municipales de vivienda y hábitat en Bahía Blanca desde 1990

Programa	Años	Categoría	Descripción	Objetivo	Cobertura	Déficit
Mejoramiento de barrios	Década 1990	3	Reubicación de viviendas	-	168	-
Arraigo	Década 1990	3	Regularización dominial y	776	650	126

			obras de infraestructura			
Plan Federal de Viviendas I y II	Década 2000	2	Construcción de viviendas	4.233	2.616	1.617
Registro Único de Postulantes	2010- actualidad	2	Demanda habitacional	-	-	10.150
Banco de Tierras Municipal	2010- actualidad	2	Disponibilidad de suelo público	-	-	-
Plan Hábitat	2011- 2014	2	Sorteo de lotes	800	430	370
Más Barrios	2013- 2014	2	Sorteo de lotes	1.560	1.560	0
Programa de Movilidad de Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico	2014- actualidad	1	Movilidad de suelo privado	-	-	-
Tasa Especial Progresiva al Baldío	2014- actualidad	1	Gravamen al suelo ocioso	-	-	-
Contribución por Acciones Estructurales	2014- actualidad	1	Captación de plusvalía	-	-	-
Ordenanza de adhesión a Ley 14.449	2016- actualidad	1	Política integral	-	-	-
Contribución al Desarrollo Urbano	2017	1	Captación de plusvalía	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Esandi et al (2011); Gárriz y Formiga (2014); Urriza (2016) y Gobierno Abierto.

Como principal conclusión podemos considerar que en las últimas dos décadas el Estado local tuvo por objetivo brindar 7.537 soluciones habitacionales y efectivamente proveyó 5.424. Es decir, alcanzó el 72% de sus objetivos propuestos.

Por otro lado, según el RUP, registro que considera postulaciones a programas habitacionales desde el 1 de diciembre del 2008, la demanda insatisfecha suma un total de 10.150 familias. En adición, si consideramos las soluciones habitacionales que el municipio local dispuso con posterioridad al año 2007, año en el que se definió el registro de postulantes al Plan Federal II, se registraran 1.990. Estos datos nos permiten inferir que el Estado local tuvo una cobertura sobre la problemática del déficit cuantitativo de viviendas del 19,6%.

En segundo lugar, al considerar la clasificación de programas y políticas a lo largo del periodo podemos notar que la política pública presenta sub-periodos de comportamiento homogéneo. Durante la década de 1990 se llevaron a cabo políticas que tuvieron como objetivos la regularización dominial del suelo y la realización de obras públicas de mejoramiento de viviendas y de infraestructura comunitaria (categoría 3). Luego, durante la década del 2000, se impulsaron políticas tendientes a la producción de nueva oferta habitacional (categoría 2). Finalmente, desde mediados de la década de 2010 a la actualidad, principalmente se han propuesto instrumentos de acción estatal que se orientan a la intervención del mercado de tierras (categoría 1). Cabe señalar que este último conjunto de políticas no tiene una identificación en la dimensión financiera de la gestión estatal, este aspecto será desarrollado posteriormente en el análisis presupuestario.

4. Análisis presupuestario de la política de integración urbana en Bahía Blanca

El control ciudadano del uso de los recursos públicos por parte del Estado, además de constituirse como un derecho en sí mismo, se vuelve una herramienta de gran importancia a la hora de ejercer otros derechos, como el acceso a una salud, educación, y hábitat dignos. Por otra parte, el debate público entorno al proceso vital de elaboración de los presupuestos estatales tiene la capacidad de generar una serie de efectos positivos en términos de los valores democráticos fundamentales. Principalmente conduce a mitigar la discrecionalidad del gobierno en sus decisiones sobre fuentes y usos de los recursos públicos.

4.1. El presupuesto

4.1.1. Concepto y funciones

El presupuesto del sector público es un acto de gobierno que expresa la planificación económica y financiera sobre las fuentes de recursos y los usos de una administración de gobierno para un determinado periodo de tiempo (Genaro, 2006).

Según Bara (2006) en un sistema de gobierno democrático representativo se distinguen cuatro funciones de este documento público. En primer lugar, el mismo tiene una **función política** porque es un acto de gobierno que autoriza los gastos y los ingresos estatales. En segundo lugar, el presupuesto tiene una **función técnica** o administrativa dado que constituye un plan financiero y, por lo tanto, sirve como herramienta administrativa de gestión.

La tercera y cuarta función adquieren especial relevancia en el contexto del presente trabajo: la **función económica** y la **función jurídica**. Por un lado, la función económica se refiere al carácter programático de la gestión del gobierno. Es decir, refleja cuantitativamente el programa económico y la política económica. Por otro lado, la función jurídica asigna peso jurídico al documento aprobado por el Poder Legislativo y de ejecución por parte del Poder Ejecutivo. La Administración de Gobierno está obligada con peso de ley a cumplir las determinaciones del presupuesto. De este modo, se convierte en un instrumento de control de la gestión de gobierno por parte de la sociedad civil y los Poderes Judicial y Legislativo.

4.1.2. Etapas del proceso vital del presupuesto

Siguiendo a Bara (2006), se distinguen cuatro etapas en la vida del presupuesto en las que toman una clara identificación los tres poderes de gobierno.

- (1) **Elaboración.** Consiste en la preparación del proyecto de ley del presupuesto y es responsabilidad del Poder Ejecutivo. En una primera instancia, cada jurisdicción y organismo descentralizado, define su planificación de gastos. Posteriormente, el Ministerio de Economía reúne los anteproyectos y elabora un proyecto final que logre coordinar y compatibilizar las diversas necesidades de gastos y los cálculos de recursos.
- (2) **Aprobación.** Se encuentra en manos del Poder Legislativo mediante la aprobación y sanción del proyecto de ley. En esta etapa se concreta la función política del presupuesto.
- (3) **Ejecución.** Es responsabilidad del Poder Ejecutivo. Consiste en el compromiso de créditos vigentes del presupuesto, su devengamiento y posterior pago.
- (4) **Control.** El control de la ejecución se vincula a la función jurídica. Se concreta en tareas de auditoría por parte de organismos internos y externos al Poder Ejecutivo. En lo que respecta al *control externo*, se diferencia el control judicial y el legislativo. El primero, a cargo del Poder Judicial, a través de un tribunal especial con competencia exclusiva en materia presupuestaria. El segundo, en manos del Poder Legislativo, mediante la aprobación de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, que es el estado financiero del gobierno en cada ejercicio económico, que está a cargo del Poder Legislativo (Genaro, 2006).

4.1.3. Clasificaciones presupuestarias de los gastos

El conjunto de gastos que expresa el presupuesto pueden ser clasificados según diversos criterios. Cada uno es útil y pertinente dependiendo del objetivo de análisis que se plantee.

- (1) **Clasificación funcional.** Discrimina el conjunto de gastos por finalidad u objetivo de política perseguido por el Estado.
- (2) **Clasificación jurisdiccional.** Agrupa los gastos por unidad de gobierno.

- (3) **Clasificación económica.** Distingue entre gastos corrientes y de capital, y dentro de cada categoría especifica subconjuntos según la naturaleza del gasto.
- (4) **Clasificación por programa.** Esta fórmula presupuestaria plantea cómo el gobierno asigna recursos entre programas alternativos.

4.2. Consideraciones metodológicas

Antes de pasar al análisis presupuestario propiamente dicho es necesario realizar algunas precisiones metodológicas sobre la fuente principal de los datos, el universo de análisis, el tratamiento de la inflación, y las definiciones técnicas de los créditos presupuestarios considerados.

Fuente de los datos. El programa Gobierno Abierto del Municipio de Bahía Blanca brinda datos del presupuesto, ingresos y gastos del municipio, entre otros datos y servicios. El presente trabajo considera los datos referidos al presupuesto y los datos de ejecución del mismo, abarcando un periodo de nueve años, desde 2008 a 2016, siendo ésta la información disponible al momento de realización del análisis.

Análisis presupuestario de los gastos y clasificaciones adoptadas. El universo de análisis considerado es el conjunto de los gastos públicos autorizados en el presupuesto. Para lo cual, se consideran sucesivamente las clasificaciones por finalidad y función, jurisdiccional y por programa. Además, se estudia la composición de interna del presupuesto de las jurisdicciones de interés utilizando una clasificación económica de sus gastos.

Créditos. El *crédito original o de sanción*, representa el crédito aprobado por el cuerpo legislativo. Por otro lado, el *crédito vigente* hace referencia al límite máximo disponible para gastar en el momento en que se presenta la información, independientemente de lo que haya sido aprobado por el órgano legislativo al inicio del año. Si el crédito no tuvo modificaciones durante el año, el crédito vigente coincidirá con el original. Por otro lado, si consideráramos datos de un ejercicio no finalizado, el crédito vigente nos indicaría el monto disponible para ser utilizado hasta dicho punto del año, que puede diferir del monto autorizado por no haber transcurrido la totalidad del año. Finalmente, el *crédito devengado* representa lo que efectivamente se ha ejecutado. En nuestro caso, no analizamos el presupuesto del corriente año 2017, por lo que todos los créditos vigentes y devengados corresponden a años finalizados.

Ajustes por inflación. Con el propósito de aislar el efecto de las variaciones de los precios en los análisis realizados, se presentan las cifras ajustadas a precios constantes, a valores aproximados de 2016. Para todo el periodo se toman las variaciones porcentuales acumuladas anuales del Índice de Precios al Consumidor publicados por el Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca Argentina (CREEBBA).

Cuadro 5: Índice de Precios al Consumidor

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IPC	19%	16,2%	22,3%	25,3%	26,5%	25,2%	38,9%	28,1%	37,4%

Fuente: CREEBBA.

Análisis de distribución. Este análisis consiste en evaluar en cada año el peso de cada partida en el presupuesto total o alguna otra variable de referencia. Se realiza a partir de valores corrientes, dado que nos interesa conocer la importancia de cada partida reflejada por los precios relativos vigentes en cada momento.

Análisis de ejecución. Corresponde a la comparación entre el crédito vigente y el crédito devengado. Se realiza a partir de valores corrientes porque la variación del nivel general de precios no influye en la determinación de este análisis.

4.3. Análisis del presupuesto municipal

4.3.1. Análisis por finalidad y función

Como vimos, el análisis del presupuesto por finalidad y función permite conocer cómo se asignan los recursos públicos entre las diversas áreas que comprenden los intereses del Estado. En primer término, se considerará la distribución del presupuesto total entre el conjunto de finalidades y posteriormente nos concentraremos en algunas funciones relevantes a los fines del presente trabajo. En el Anexo I (Cuadro 6) se presenta la enumeración completa de las finalidades y funciones.

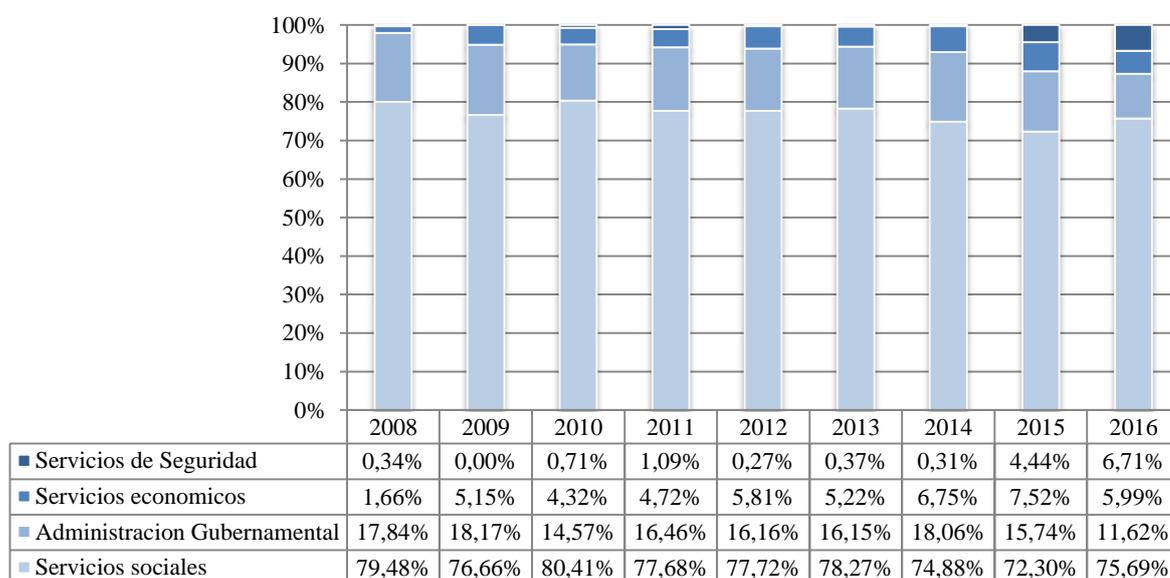
Finalidades

En lo que respecta a la **distribución**, la finalidad que ha recibido la mayor cantidad de recursos es “Servicios sociales”, alcanzado un promedio histórico de 77%. En el

mismo orden de clasificación, le sigue la finalidad “Administración Gubernamental” con el 16%, “Servicios económicos” con 5,2% y “Servicios de seguridad” con 1,6%⁵.

En el periodo analizado, la finalidad “Servicios sociales” obtuvo sus menores proporciones de participación en los años 2015 y 2016. Por el contrario, se fortaleció la participación de las finalidades “Servicios de seguridad” y “Servicios económicos”, las cuales incrementaron sus participaciones en 1.849% y 260% respectivamente⁶.

Gráfico 11. Distribución del presupuesto municipal de Bahía Blanca por finalidad (2008-2016)



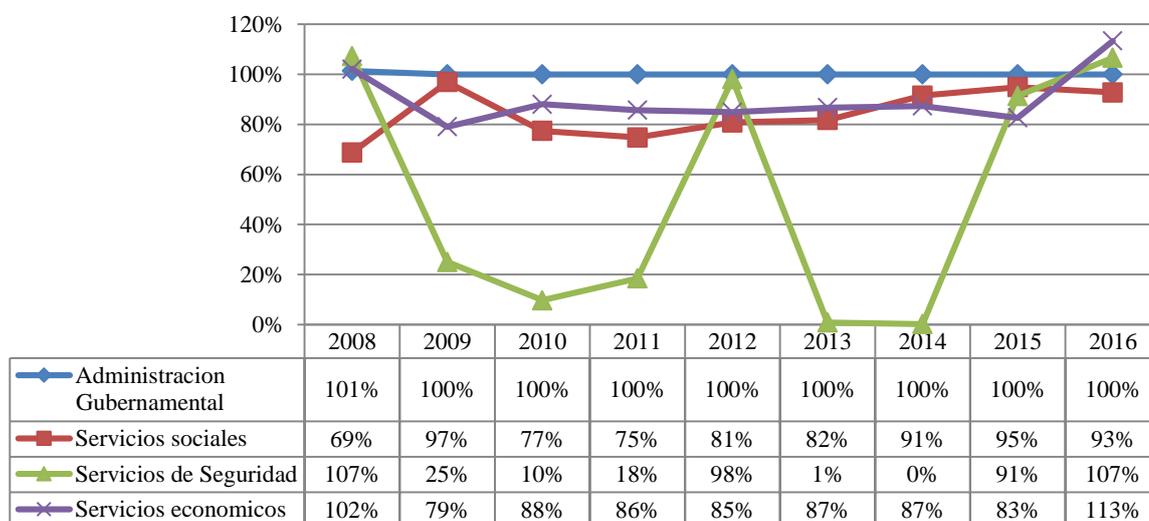
Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

En cuanto a los niveles de **ejecución** del presupuesto por sus principales finalidades, si se considera el nivel promedio de ejecución a lo largo de los nueve años estudiados, la finalidad “Administración Gubernamental” presenta los mayores niveles, habiendo sido ejecutada la totalidad de los fondos asignados ininterrumpidamente. Le siguen la función “Servicios económicos” con el 90%, “Servicios sociales” ocupa el tercer lugar con el 84% y “Servicios de seguridad” con el 51%.

⁵ En la enumeración no se considera las finalidades “Deuda pública” y “Sin clasificación”, ya que ambas no alcanzan el 1% de participación en ningún año.

⁶ Tasas de crecimiento punta a punta, de 2008 a 2016, de las proporciones de participación.

Gráfico 12. Ejecución del presupuesto municipal de Bahía Blanca por finalidad (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

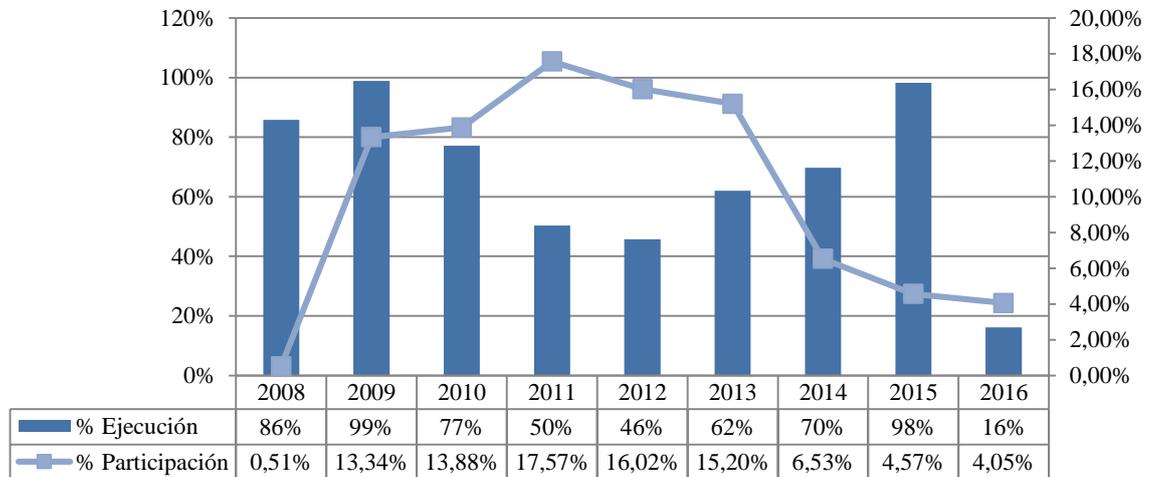
Hasta aquí, del análisis general del presupuesto por finalidad se desprende por un lado que, si bien la finalidad “Servicios sociales” gana progresivamente mayores niveles de ejecución, al mismo tiempo baja su participación en el presupuesto en la mayoría de los años considerados.

Función Vivienda

Dentro de la finalidad Servicios Sociales, interesa a los fines de nuestro tema en esta tesina observar lo ocurrido con la función Vivienda. Desde el 2008 a 2011 la partida asignada a la misma ganó participación en la distribución de los recursos presupuestarios, alcanzando en el último año un pico de 17,57%. Por el contrario, en los años que le siguen hasta el 2016, se registra un sostenido descenso del porcentaje de participación. En este año desciende hasta uno de sus valores más bajos con 4,05%.

Frente al progresivo deterioro de la participación de la Función Vivienda se observa que el promedio de los niveles de ejecución en el periodo analizado es 67%. Los niveles más bajos registrados son 16% (2016), 46% (2012) y 50% (2011). Por otro lado, los niveles más altos son 98% (2015) y 99% (2009).

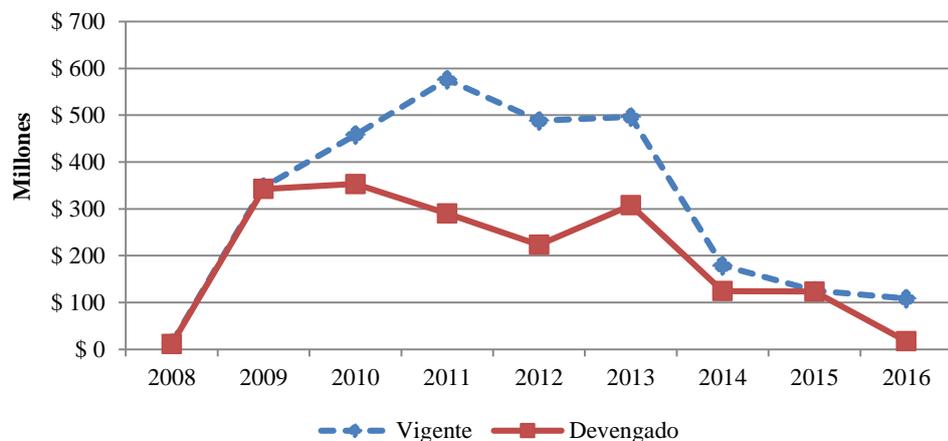
Gráfico 13. Porcentaje de ejecución y participación de la Función Vivienda, del presupuesto municipal de Bahía Blanca (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Desde el año 2012, si bien se evidencia una recuperación en los niveles de ejecución, también se registra menor participación de la Función Vivienda en el total del presupuesto. Esto nos lleva a preguntarnos cuántos recursos reales fueron destinados a la función vivienda en términos absolutos, más allá de su importancia en el presupuesto y sus niveles de ejecución. Podemos contestar esta pregunta a partir del Gráfico 13 a continuación. Si se comparan los montos asignados a Crédito Vigente y los Créditos Devengados, a precios constantes del año 2016, se evidencia una continua merma de los niveles de recursos destinados a esta función.

Gráfico 14. Función Vivienda: Crédito Vigente y Devengado. Presupuesto del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.
Valores constantes a 2016 según IPC-CREEBBA.

4.3.2. Análisis por jurisdicción y clasificación económica

La revisión del presupuesto municipal por unidades de gobierno y categorías de gasto nos permite elaborar un panorama respecto de la gestión de los recursos públicos que se vincula a las incumbencias de cada jurisdicción independientemente de la multiplicidad de funciones de gasto que pueda realizar cada una. Así, por ejemplo, la Secretaría de Salud tiene por objeto diseñar e implementar la política de salud del Municipio y en relación a ello realizará erogaciones por una variedad de funciones que pueden no tener una identificación directa con el propósito de la secretaría.

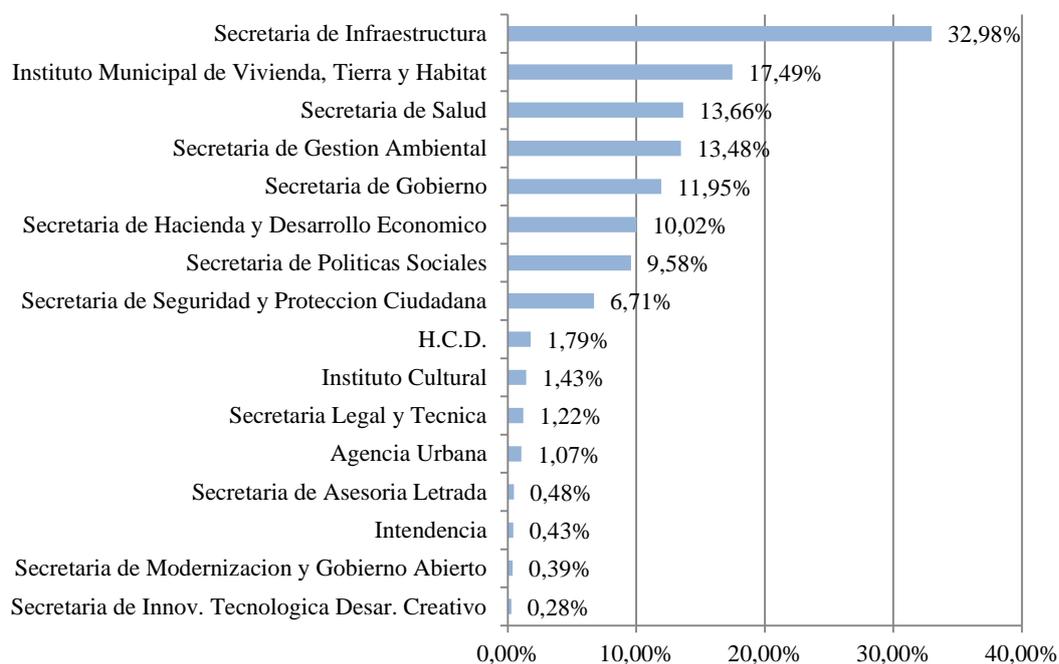
Para facilitar la comprensión de los datos del presente apartado, en el Anexo II (Cuadro 7) se detallan las secciones gubernamentales que han formado parte del Municipio de Bahía Blanca desde el año 2008. A su vez, cada sección realiza gastos de acuerdo a la siguiente clasificación económica: Bienes de uso; Bienes de consumo; Gastos en personal; Gastos figurativos; Otros gastos; Servicios no personales; Servicio de la deuda; Transferencias; Activos financieros.

Dependencias de gobierno

Si ordenamos a las unidades de gobierno según su participación promedio en la asignación de recursos del presupuesto municipal, se puede advertir que las dependencias vinculadas indirectamente al hábitat reciben los montos más importantes. En efecto, la unidad que mayor proporción de recursos ha recibido es la Secretaría de Infraestructura, con casi el 33%. Le sigue el Instituto Municipal de la Vivienda, Tierra y Hábitat, que funcionó hasta el año 2013, con el 17,49% de participación promedio desde el 2008 hasta su último año de trabajo. En el tercer lugar se observan dos secretarías con participación similar, la Secretaría de Salud (13,66%) y la Secretaría de Gestión Ambiental (13,48%), que comenzó a funcionar en el 2014. A estas cuatro secretarías se les asignó casi el 78% en promedio de los recursos públicos en el periodo analizado.

La Secretaría de Políticas Sociales ocupa el sexto lugar, con una participación promedio histórica que llega al 9,58%. La preceden la Secretaría de Gobierno (11,95%) y la Secretaría de Hacienda y Desarrollo Económico (10,02%).

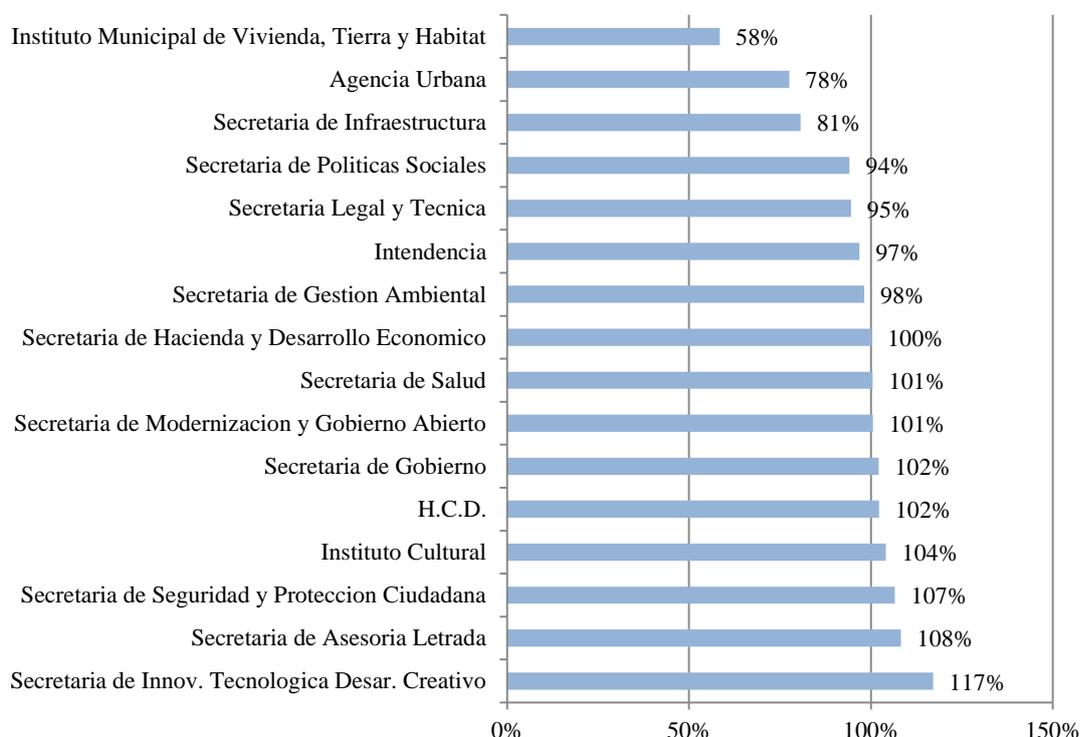
Gráfico 15. Distribución promedio histórica del presupuesto municipal de Bahía Blanca por jurisdicción (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

El análisis de los promedios históricos de ejecución de los créditos vigentes evidencia que, de las cuatro secretarías con mayor participación sólo la Secretaría de Salud y la Secretaría de Gestión Ambiental alcanzaron niveles altos de ejecución, con el 100% y 98% respectivamente. Las secretarías con gastos vinculados a la integración urbana, infraestructura y vivienda, que ocupaban el primer y segundo lugar, son las que menos proporción de recursos utilizados muestran en relación a los otorgados. La Secretaría de Infraestructura, en el periodo analizado, ejecutó en promedio el 81% y el Instituto Municipal de la Vivienda, Tierra y Hábitat el 58%. Estos porcentajes de ejecución adquieren gran relevancia considerando que son las secretarías que mayor proporción de recursos han recibido en promedio.

Gráfico 16. Ejecución promedio histórica del presupuesto municipal de Bahía Blanca por jurisdicción (2008-2016)



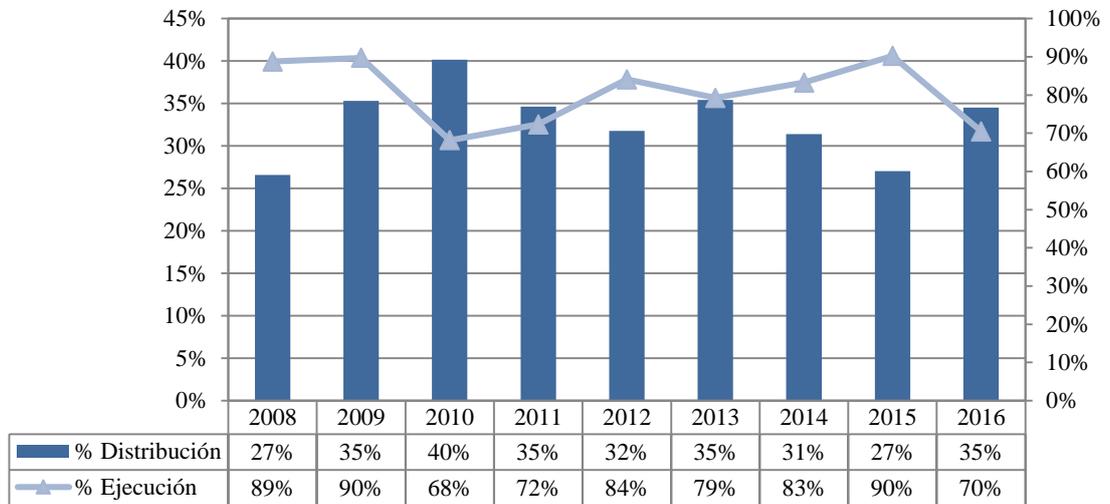
Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Secretaría de Infraestructura

La Secretaría de Infraestructura adquiere relevancia en el presente apartado, no sólo por ser la secretaría con mayor proporción promedio de recursos asignados, sino también porque es el ámbito de gobierno donde se definen e implementan políticas de infraestructura pública urbana: redes de distribución de servicios públicos, redes cloacales, asfalto y cordón cuneta, etc.

Como se mencionó previamente, la secretaría obtuvo en promedio un tercio de los recursos públicos, pero en ninguno de los años analizados pudo superar el 90% de ejecución. Como puede verse en el siguiente gráfico, tiende a ocurrir que cuando el peso presupuestario de la Secretaría crece, los niveles de ejecución de su presupuesto se contraen, y viceversa.

Gráfico 17. Secretaría de Infraestructura: Ejecución y participación en el total del presupuesto del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)

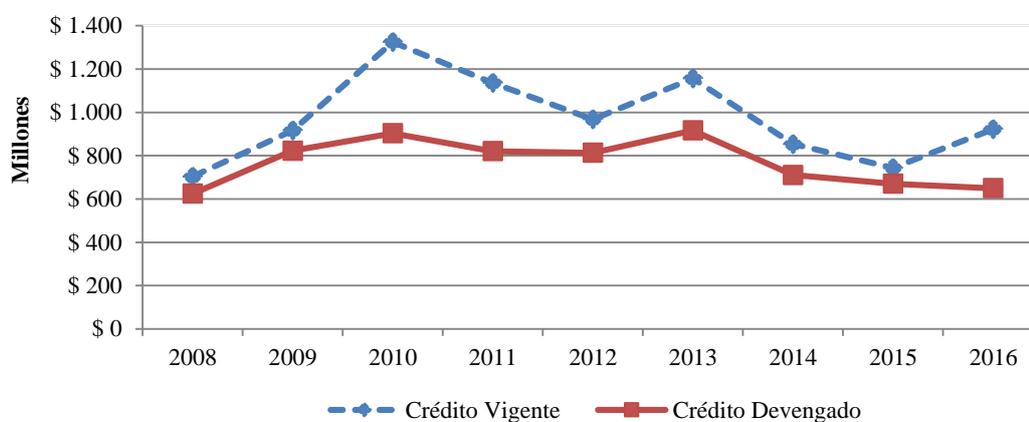


Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Así, podríamos cuantificar la cantidad de recursos autorizados y no ejecutados, y compararlos con las cantidades efectivamente ejecutadas⁷. En todo el período 2008-2016, el monto de recursos asignados a la Secretaría de Infraestructura que no fueron ejecutados asciende a la suma de \$ 1.793.449.847 a precios constantes de 2016. Este monto representa 2,3 veces el total anual que la Secretaría ejecutó en promedio durante el periodo 2008 a 2016. Adicionalmente, representa 2 veces la ejecución de fondos del año de mayor cantidad de recursos utilizados (2013) y 2,9 veces la ejecución de fondos del año de menor cantidad de recursos ejecutados (2008). Estos recursos no ejecutados se representan en el siguiente gráfico mediante la sumatoria de las diferencias entre los créditos vigente y devengado para cada año, es decir, el área entre curvas.

⁷ Calculamos esto sumando los valores anuales de presupuesto no ejecutado, reexpresando el monto de cada año para considerarlo a valores del 2016.

Gráfico 18. Secretaría de Infraestructura: Crédito Vigente y Devengado. Presupuesto del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)

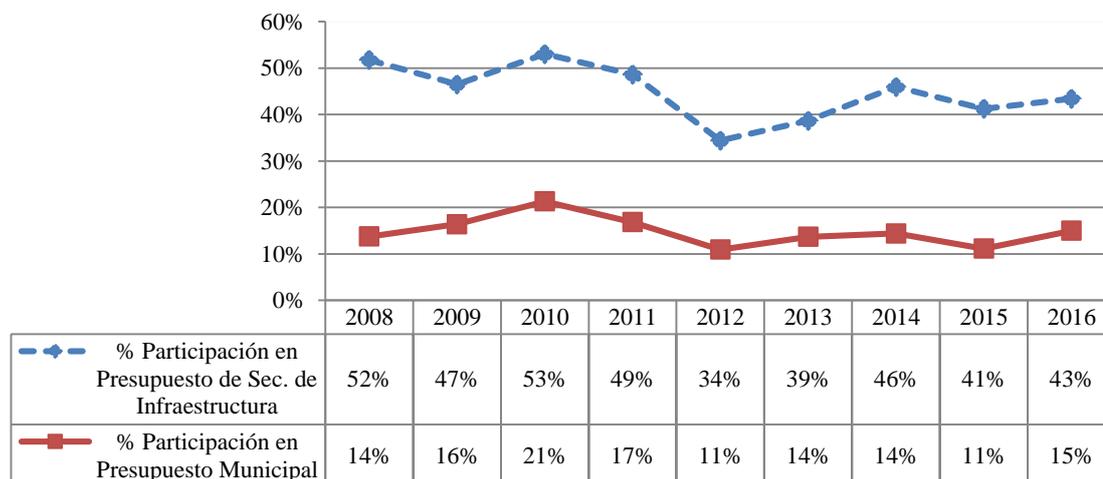


Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.
Valores constantes en 2016 según IPC-CREEBBA.

Cuenta Bienes de Uso de la Secretaría de Infraestructura

La cuenta Bienes de Uso es aquella a la que mayor cantidad de recursos se destina dentro de la Secretaría de Infraestructura (45% en promedio) y su participación en el presupuesto municipal oscila entre el 20% y 10%.

Gráfico 19. Cuenta Bienes de Uso: Participación de recursos presupuestados. Presupuesto Municipal de Bahía Blanca (2008-2016)

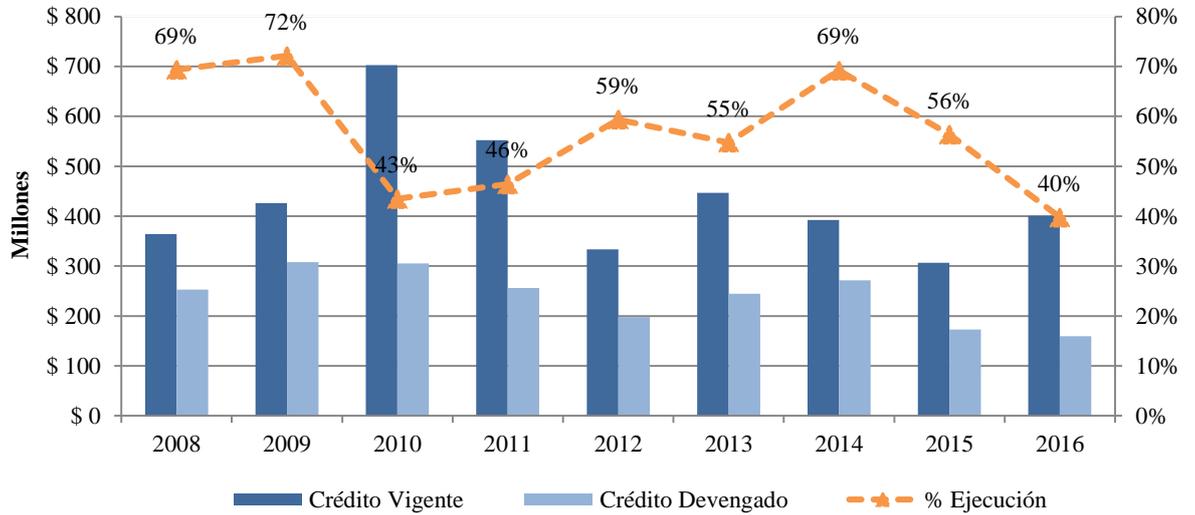


Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Esta cuenta tiene como principal componente la inversión en bienes de uso de dominio público. Nuevamente, como ocurre con el total de los recursos de la Secretaría de Infraestructura, esta cuenta presenta bajos niveles de ejecución. Incluso, la ejecución

es menor en todos los años analizados sin llegar a superar el 72% de los recursos disponibles y su promedio histórico de ejecución es 57%.

Gráfico 20. Ejecución de cuenta Bienes de Uso del presupuesto del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)



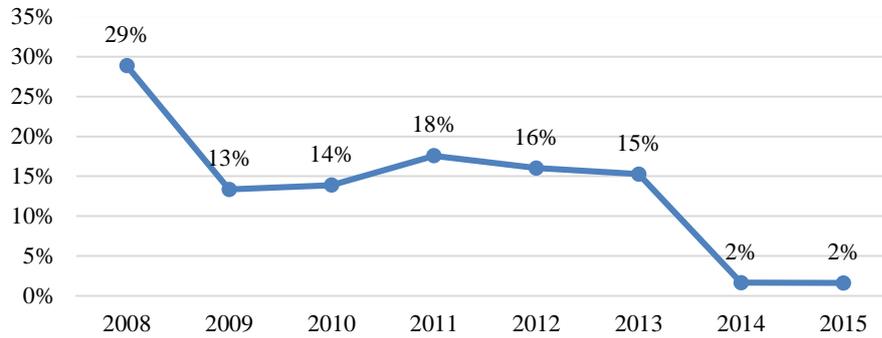
Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.
Valores constantes en 2016 según IPC-CREEBBA.

Instituto de la Vivienda, Tierra y Hábitat y Agencia Urbana

Una evaluación más completa de la importancia presupuestaria de la política de integración urbana puede obtenerse si se considera específicamente el presupuesto del IVTH (2007 a 2013) y la Agencia Urbana (2014 y 2015). Como se mencionó previamente, en la sección de políticas de integración urbana, desde el año 2016 la dependencia de gobierno que aborda tales problemáticas es la Dirección de Vivienda de la Secretaría de Infraestructura.

En lo que respecta a la distribución, la participación de los recursos públicos abocados a estas secretarías muestra una tendencia decreciente, con una fuerte caída en los años de gestión de Agencia Urbana.

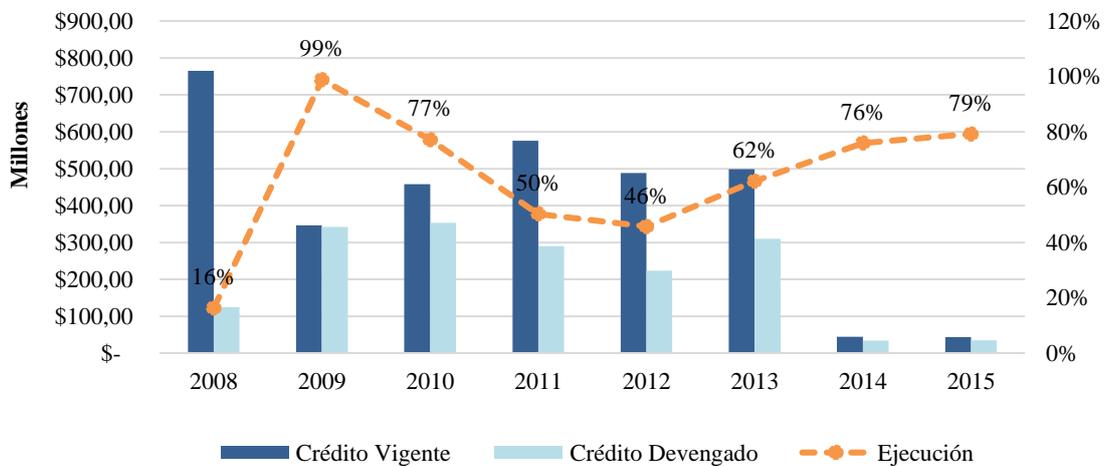
Gráfico 21. Participación de IVTH y Agencia Urbana en el total del presupuesto del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Por otro lado, los niveles de ejecución presentan variaciones considerables a lo largo del periodo. Se evidencian dos tramos según el comportamiento luego del 2008 (cuando sólo se ejecutó el 16%): desde el 2009 al 2012 tuvo lugar un decrecimiento de 99% a 46% y luego, un tramo de crecimiento hasta alcanzar el 79% en 2015.

Gráfico 22. Ejecución de recursos de IVTH y Agencia Urbana del presupuesto municipal de Bahía Blanca (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.
Valores constantes en 2016 según IPC-CREEBBA.

En suma, del análisis por dependencia se desprenden las siguientes conclusiones. Primero, las dependencias más estrechamente vinculadas a la política de integración urbana (Infraestructura y Vivienda) son aquellas con mayor participación promedio en el presupuesto tienen. Sin embargo, se encuentra que esta participación tendió a caer en el

tiempo para el caso del IVTH. Por lo demás, los niveles de sub-ejecución son muy altos en el caso de las partidas previstas para obra pública.

4.3.3. Análisis por programas de vivienda y hábitat

La revisión de los datos presupuestarios a través de una clasificación por programas nos permite tener un mayor grado de acercamiento al modo en que el Municipio asigna y gestiona sus recursos en relación a una temática particular. En este caso, hemos optado por discriminar entre el conjunto de programas aquellos relativos a la vivienda, hábitat e infraestructura urbana. Los programas seleccionados se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Programas de hábitat y vivienda del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)

Programa⁸	Periodo de vigencia⁹
R.A. Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat	2008 a 2009
Inversión en Viviendas	2008 a 2013
Inversión en Electricidad y Gas	2008 a 2016
Inversiones Viales e Hidráulicas	2008 a 2016
R.A. Sec. de Obras y Servicios	2008 a 2013 y 2016
R.A. Agua Más Trabajo	2009 a 2013 y 2016
Proyectos y Obras	2009 a 2016
Programa Desarrollo Servicios Públicos Municipales	2009 a 2012
Programa de Microcréditos para Mejoramiento Habitacional	2010
Programa de Producción Social del Hábitat	2013 a 2016
Microcrédito de Fomento Programa Hábitat	2013 a 2016
Mantenimiento Urbano	2014 a 2016

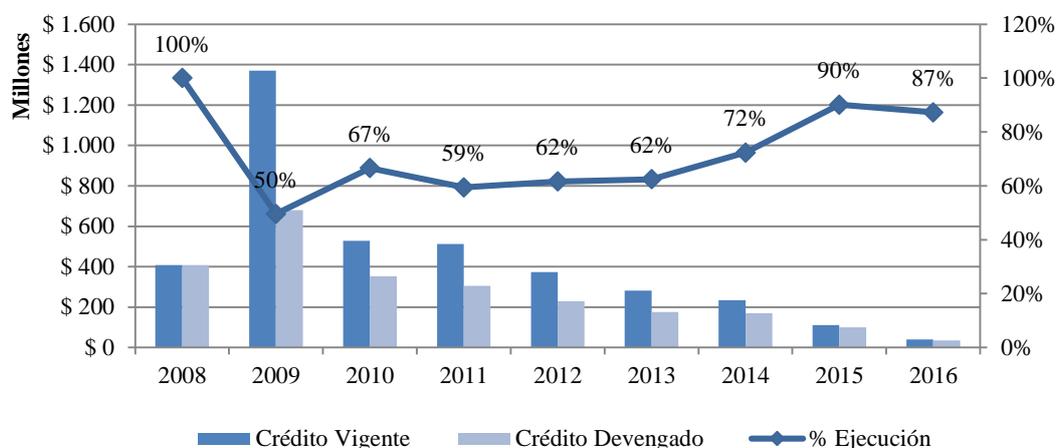
Fuente: Gobierno Abierto Municipalidad de Bahía Blanca.

En un primer acercamiento a los datos podemos notar que la totalidad de recursos asignados a este conjunto de programas decrece año tras año. En el siguiente gráfico se evidencian los decrecientes niveles de crédito vigente y de crédito devengado.

⁸ R.A.: Recursos Afectados.

⁹ Periodo de vigencia dentro del periodo bajo análisis.

Gráfico 23. Ejecución de fondos destinados a Programas de Vivienda y Hábitat, Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.
Valores constantes en 2016 según IPC-CREEBBA.

En adición, debe considerarse que si bien proveen un mayor nivel de detalle con respecto a los niveles de información previos (finalidad y dependencia), dentro de esta clasificación de programas sigue resultando difícil individualizar aquellos recursos destinados a integración urbana, es decir a programas de mejoramiento del hábitat, estructura urbana y vivienda de las villas y asentamientos de Bahía Blanca. Por el contrario, dentro de los programas bien pueden encontrarse gastos en infraestructura destinados a las zonas ya urbanizadas y formales de la ciudad. En otras palabras, si consideramos estos datos como indicadores del grado de desarrollo de políticas de este tipo estaríamos incurriendo en una gran sobre-estimación.

Por otra parte, la revisión de los créditos vigentes por programa nos permite conocer cómo se distribuye el agregado previamente considerado entre cada programa. El siguiente cuadro muestra el crédito vigente anual promedio que tuvo cada programa en orden descendente:

Cuadro 9. Crédito vigente promedio de programas de vivienda y hábitat del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)

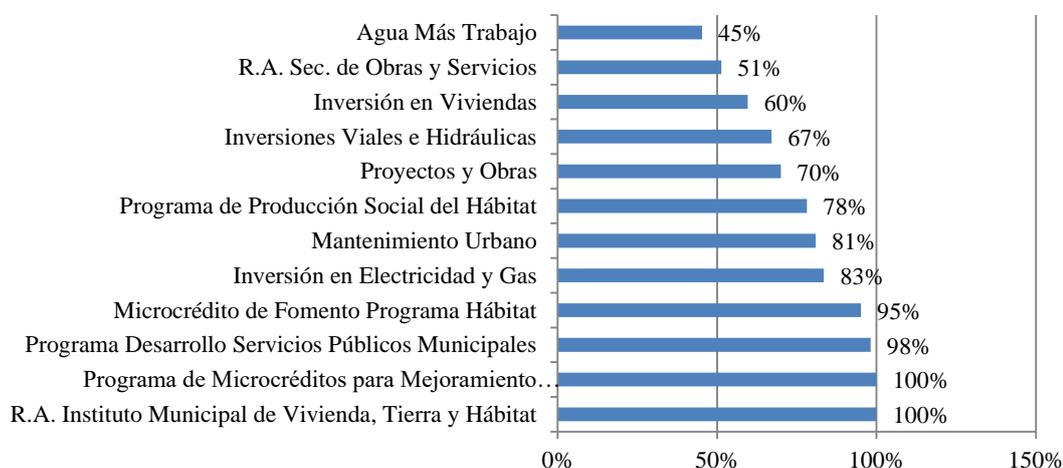
Programa	Crédito Vigente promedio anual	Distribución
R.A. Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat	\$ 222.871.196	48,33%
Inversiones Viales e Hidráulicas	\$ 110.302.542	23,92%
Inversión en Electricidad y Gas	\$ 54.554.067	11,83%

Proyectos y Obras	\$ 36.355.024	7,88%
R.A. Sec. de Obras y Servicios	\$ 26.777.906	5,81%
Programa de Producción Social del Hábitat	\$ 2.999.007	0,65%
Inversión en Viviendas	\$ 2.543.730	0,55%
Programa Desarrollo Servicios Públicos Municipales	\$ 2.183.109	0,47%
R.A. Agua Más Trabajo	\$ 1.427.484	0,31%
Microcrédito de Fomento Programa Hábitat	\$ 433.583	0,09%
Programa de Microcréditos para Mejoramiento Habitacional	\$ 406.035	0,09%
Mantenimiento Urbano	\$ 281.165	0,06%

Fuente: Gobierno Abierto Municipalidad de Bahía Blanca.
Valores constantes a precios de 2016 según IPC-CREEBBA.

Complementariamente, los datos de ejecución promedio histórica por programa, muestran que: el programa Agua Más Trabajo recibió casi \$ 1,5 millones de los que sólo utilizó menos de la mitad; la inversión en viviendas tuvo disponible alrededor de \$ 2,5 millones, haciendo uso efectivo del 60%; entre otros casos.

Gráfico 24. Ejecución promedio histórica de programa de hábitat y vivienda del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Siguiendo la categoría de clasificación establecida en el capítulo anterior del presente trabajo, podemos elaborar un análisis presupuestario por tipo de programa.

En relación a la *producción de nueva oferta de viviendas y lotes con servicio* se identifica *inversión en viviendas*. Esta categoría de gasto se encuentra vigente desde el 2008 al 2013, habiendo percibido como crédito vigente en promedio durante este periodo \$ 2.543.730, de los cuales el gobierno hizo uso efectivo del 60%.

Por otro lado, las políticas tendientes a la *regularización dominial y obras de integración urbana* se vio condensada en programas tales como “Agua Más Trabajo” (2009 a 2013 y 2016), “Programa de Microcréditos para Mejoramientos Habitacionales” (2010), “Microcrédito de Fomento Programa Hábitat” (2013-2016) y “Producción Social del Hábitat” (2013-2016).

Los recursos afectados al programa “Agua Más Trabajo” ascienden a casi \$ 1,5 millón durante los años de vigencia. Este programa es el que menos ejecución promedio presenta en el total del conjunto de programas con un 45%. El segundo programa mencionado recibió alrededor de \$ 400.000 durante el único año de vigencia que tuvo, alcanzando un 100% de grado de ejecución. Finalmente, los últimos dos programas que integran la lista de la presente categoría, recibieron en promedio \$ 433.583 en el primer caso y casi \$ 3 millones en el segundo caso, y presentan niveles de ejecución que alcanzan el 78% y 95% respectivamente.

Por último, la *intervención en el mercado de tierras, mediante la movilidad de oferta privada y la captación de plusvalía* se tradujo en decisiones de política, sin embargo, estas acciones no tuvieron eco en el presupuesto hasta muy recientemente. Según datos suministrados por Gobierno Abierto, no se registran ingresos percibidos por concepto de la Tasa Especial Progresiva al Baldío y de la Contribución por Acciones Estructurales hasta el año 2017. Por el contrario, recién se prevén ingresos para el ejercicio 2017 por un monto total anual de \$110.000 en concepto del gravamen especial previsto la Ley 14.449 (Contribución al Desarrollo Urbano). La aparición de este concepto entre los ingresos de origen municipal previstos parece responder a la ordenanza de adhesión a la mencionada ley.

Síntesis y discusión

La vivienda digna y el hábitat adecuado se constituyen como derechos elementales de las personas, y sirven de base para el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales. La obligación del Estado de garantizarlos está reconocida tanto por la Constitución Nacional, como por instrumentos internacionales y normativas locales. Por este motivo, los derechos sociales representan derechos exigibles, y en tal marco también se torna exigible un presupuesto público que dé cumplimiento efectivo a los compromisos constitucionales y normativos de los gobiernos.

En este sentido, los presupuestos del sector público adquieren un carácter central, en tanto, expresión cuantitativa del programa de gobierno de cada nivel estatal. Allí el Poder Ejecutivo (PE) establece cuál será la orientación y prioridades de gasto, así como de fuentes de recursos que se prevén para el ejercicio en cuestión. Una vez aprobado por el Poder Legislativo, se convierte en un instrumento normativo que debe ser cumplido por el PE. Igualmente relevante es la revisión de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, o dicho de otra manera, el estado financiero real de cada ejercicio, ya que debe condecirse con la planificación previamente dictaminada.

Por su parte, en el caso de Bahía Blanca, la revisión de los datos ofrecidos por el Registro Provincial de Villas y Asentamientos nos permite conocer el grado de integración urbana de los barrios precarios de la ciudad, los cuales representan el 10% de la población total bahiense. El estado de la infraestructura urbana de estos barrios es tal que la mitad carece de acceso a la red de distribución de agua potable y gas, el 44% no tiene acceso formal y completo a la red de energía eléctrica y casi no existe cobertura de la red cloacal (9%).

Esta situación no puede comprenderse por completo si se ignora el contexto de segregación residencial que normalmente tiene lugar en todo proceso de desarrollo urbano, y en el que tiene principal responsabilidad el Estado, mediante la elaboración de normativa y políticas.

Para comprender en mayor detalle el papel del Estado local ante el actual estado de cosas procedimos a revisar el conjunto de políticas tendientes a la integración urbana implementadas en las últimas dos décadas. Distinguimos tres grandes categorías de políticas e identificamos la preeminencia de cada categoría en ciertos periodos de tiempo.

Vemos así en la década de 1990 un Estado que principalmente promovió políticas de regularización dominial del suelo y la realización de obras públicas de mejoramiento de viviendas y de infraestructura comunitaria. Luego, durante la década del 2000, se impulsaron políticas tendientes a la producción de nueva oferta habitacional. Finalmente, desde la década de 2010 a la actualidad, principalmente se han propuesto instrumentos de intervención en el mercado de tierras que hasta el momento no han sido concretados o se implementaron sólo incipientemente.

En ese sentido, cuando analizamos la política de integración desde un punto de vista formal, su evolución pareciera mostrar un Estado que se involucra cada vez más, trasladándose de un lugar de proveedor de mejoramientos habitacionales y regularización dominial a un Estado que interviene en el mercado de suelo con políticas como la Tasa al Baldío y la Contribución por Acciones Estructurales.

Por el contrario, cuando nos acercamos a los datos presupuestarios y de gasto efectivo en el periodo 2008 a 2016, la evolución en el tiempo muestra un Estado que destina año tras año menos recursos y ejecuta menores niveles en las áreas de gestión pública que atienen del déficit habitacional y urbano. Las cuatro clasificaciones de gastos presentadas (finalidad-función; jurisdiccional; económica; por programas) muestran tendencias decrecientes, tanto en los niveles de crédito vigente asignados a tales categorías como en los niveles de crédito devengado. Es decir, en el periodo se observa un decrecimiento de los fondos asignados a políticas de integración urbana.

En suma, a lo largo de este trabajo se recogen múltiples evidencias que indican la vulneración del derecho a la vivienda y hábitat dignos en la ciudad de Bahía Blanca. Al mismo tiempo se ponen de manifiesto ciertos canales básicos por los que el Estado Municipal puede avanzar en el efectivo cumplimiento de tales derechos. En primer lugar, velar por cumplimiento del marco normativo de la política de hábitat local, en particular las normas de regulación del mercado del suelo. Segundo, revertir la pérdida de participación presupuestaria del conjunto de gastos asociados a políticas de integración urbana. Tercero, hacer efectiva la ejecución de los montos asignados a tal fin.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2004): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina”. *Documento preparado para la reunión “Derechos y desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo” (Santiago de Chile, 9 y 10 de diciembre de 2004)*.
- ACIJ (2012): “Principios básicos sobre los derechos sociales, protección de comunidades vulnerables, vivienda y políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires”. *Documento elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires*.
- ACIJ (2016): “Urbanización de villas y asentamientos en Buenos Aires”. *Revista “Colección es nuestra la ciudad”, Número 3, Buenos Aires*.
- ACIJ (2016): “El análisis presupuestario como una herramienta para facilitar el cumplimiento de sentencias que reconocen derechos económicos, sociales y culturales”. *Documento elaborado por el Programa Presupuesto y Derechos de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires*.
- ACIJ (2016): “Relación entre los derechos y el presupuesto”. *Documento elaborado por el Programa Presupuesto y Derechos de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires*.
- ACIJ (2016): “Guía de análisis presupuestario con enfoque de derechos para la Ciudad de Buenos Aires”. *Documento elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires*.
- Antúnez, D. y Morón L. (2016): “Los derechos sociales y las metas presupuestarias específicas incorporadas a la legislación interna”. *Documento elaborado en el marco del Programa Presupuesto y Derechos de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires*.
- 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). 1º edición, Buenos Aires, Argentina*.

- Bara, R. (2006): “Finanzas públicas y decisiones públicas: Un enfoque de teoría económica”. *Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.*
- Catenazzi, A. y Resse E. (2010): “Derecho a la ciudad”. *Revista Voces en el Fénix, Año 1, Nro 1, Buenos Aires.*
- Concha, G. y Naser A. (2012): “Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región”. *Serie Gestión Pública Nro 74, CEPAL, Santiago.*
- De Prada, A. y otros (Directores del Relevamiento de Asentamientos) (2013): “Relevamiento de Asentamientos Informales”. *Disponible en: www.techo.org/ar*
- Dubinsky, K. y Losada Revol I. (2011): “El derecho a una vivienda adecuada a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”. *Disponible en: www.infojus.gov.ar*
- Esandi, R.; Formiga, N. y Gárriz, E. (2011): “Programas públicos y carencias habitacionales en los hogares de menores recursos de la ciudad de Bahía Blanca”. *IX Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*
- Formiga, N. y 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.*
- Gárriz, E. y Urriza, G. (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. (Pags: 97-123) Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.*
- Genaro, H. (2006): “Apuntes de Cátedra de Finanzas Públicas Contador Público”. *Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.*
- Prieto, M. B. (2007): “Condiciones habitacionales y calidad de vida urbana. El caso de la ciudad de Bahía Blanca”. *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina.*

- Relli, M. (2010): “Regularización dominial en la provincia de Buenos Aires, 1990-2005”. *III Jornadas del Doctorado en Geografía, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*
- Resse, E. (2016): “Ley de Acceso Justo al Hábitat: una caja de herramientas a medida”. *Disponible en: www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar*
- Solís Umaña, S. (2003): “El Enfoque de Derechos. Aspectos Teóricos y Conceptuales”. *Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.*
- Urriza, G. (2003): “El mercado de suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina. La consolidación de un modelo de crecimiento de diferenciación socioespacial”. *Tesis de Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.*
- Urriza, G. (2014): “Expansión urbana de Bahía Blanca (Argentina): tendencias dominantes y política de suelo”. *Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.*
- 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.*
- Zapperi, P. A. (2012): “Hidrografía urbana de Bahía Blanca”. *Tesis de Doctorado en Geografía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.*
- Zinger, A., Del Pozo, O., y De Gaetano, R. (1990): “Bahía Blanca: análisis de la aptitud del medio natural para la expansión urbana”. *Revista Universitaria de Geografía, 4 (1), 79-97.*

Legislación consultada

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de las Naciones Unidas (1966). *Asamblea General, Resolución 2.200.*

- Declaración sobre Derecho al Desarrollo. Organización de las Naciones Unidas (1986). *Asamblea General, Resolución 41/128*.
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Ley Nacional 26.075 (2005). *Ley Nacional de Educación*.
- Corte Suprema de la Justicia (2012) – Fallo “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo”. *Buenos Aires*.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 52 (1998). *Régimen de Herencias Vacantes*.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley de la Provincia de Buenos Aires 14.449 (2013). *Acceso Justo al Hábitat*.
- Ordenanza 15.642. Honorable Concejo Deliberante (2010). *Bahía Blanca*.
- Ordenanza 17.515. Honorable Concejo Deliberante (2014). *Bahía Blanca*.
- Ordenanza 18.675. Honorable Concejo Deliberante (2016). *Bahía Blanca*.

Anexo

Anexo I: Cuadro 6: Clasificación por finalidad-función del presupuesto municipal de Bahía Blanca.

Finalidad	Función
Nivel 1	Nivel 2
Administración Gubernamental	
	Legislativa
	Judicial
	Dirección superior ejecutiva
	Relaciones interiores
	Control de la gestión pública
Servicios sociales	
	Salud
	Promoción y asistencia social
	Educación y cultura
	Administración de la educación
	Educación elemental
	Educación media y técnica
	Cultura (incluye culto)
	Deporte y recreación
	Ciencia y técnica
	Trabajo
	Vivienda
	Agua potable y alcantarillado
	Planeamiento y desarrollo urbano
	Alumbrado público
	Recolección de residuos, barrido y limpieza
	Cementerios
	Otros servicios urbanos
	Urbanismo
Servicios de Seguridad	
	Seguridad interior
Servicios económicos	
	Transporte
	Ecología y medio ambiente
	Industria
	Comercio, turismo y otros servicios
	Agricultura
	Comunicaciones
Deuda pública	
	Servicios de la deuda pública (intereses y gastos)

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto.

Anexo II: Cuadro 7: Jurisdicciones del Municipio de Bahía Blanca (2008-2016)

Secretarías y Dependencias de gobierno	Años de gestión (*)
Intendencia	2008-2016
Secretaría Legal y Técnica	2008-2016
Secretaría de Hacienda y Desarrollo Económico	2008-2016
Secretaría de Gobierno	2008-2016
Secretaría de Infraestructura	2008-2016
Secretaría de Políticas Sociales	2008-2016
Secretaría de Salud	2008-2016
Instituto Cultural	2008-2016
H.C.D.	2008-2016
Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat	2008-2013
Secretaría de Modernización y Gobierno Abierto	2013-2016
Secretaría de Asesoría Letrada	2014-2016
Secretaría de Gestión Ambiental	2014-2016
Agencia Urbana	2014-2015
Secretaría de Innovación Tecnológica y Desarrollo Creativo	2016
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	2016
Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto. (*) Años de gestión dentro del periodo 2008-2016	