

JUAN MANUEL DANZA
Editor

VII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN EN HUMANIDADES

HOMENAJE A
JUAN CARLOS GARAVAGLIA

5 AL 7 DE DICIEMBRE DE 2017



COLECCIÓN
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES



DEPARTAMENTO
DE HUMANIDADES
UNS

VII Jornadas de investigación en humanidades / Mariano Martín Schlez... [et al.];
editor Juan Manuel Danza. - 1a ed. - Bahía Blanca: Editorial de la Universidad
Nacional del Sur. Ediuns, 2023. Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-655-333-9

1. Historia. 2. Literatura. 3. Filosofía Contemporánea. I. Schlez, Mariano Martín
II. Danza, Juan Manuel, ed.
CDD 300



Editorial de la Universidad Nacional del Sur
Santiago del Estero 639 | (B8000HZK) Bahía Blanca | Argentina
www.ediuns.com.ar | ediuns@uns.edu.ar
Facebook: Ediuns | Twitter: EditorialUNS



Diseño interior: Alejandro Banegas

Diseño de tapa: Fabián Luzi

Corrección y ordenamiento: Juan Manuel Danza

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial-Sin
Derivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Queda hecho el depósito que establece la ley n° 11723

Bahía Blanca, Argentina, agosto de 2023.

© 2023 Ediuns.



Universidad Nacional del Sur

Autoridades

Rector

Dr. Mario Ricardo Sabbatini

Vicerrectora

Mg. Claudia Patricia Legnini

Secretario General de Ciencia y Tecnología

Dr. Sergio Vera



Departamento de Humanidades

Autoridades

Director Decano

Dr. Emilio Zaina

Vice Directora Decana

Lic. Mirian Cinquegrani

Secretaria Académica

Lic. Eleonora Ardanaz

Sec. de Extensión y Relac. institucionales

Dra. Alejandra Pupio

Sec. de Investigación, Posgr. y Form. Continua

Dra. Sandra Uicich

Comité académico

Dr. Sandro Abate

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Marta Alesso

Fac. de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa

Dra. Ana María Amar Sánchez

Spanish and Portuguese Department, University of California, Irvine

Dra. Adriana Arpini

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo - CONICET

Dr. Marcelo Auday

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Eduardo Azcuy Ameghino

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

Dr. Fernando Bahr

Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral - CONICET

Dra. M. Cecilia Barelli

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. Dora Barrancos

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires - CONICET

Dr. Raúl Bernal Meza

*Departamento de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas,
Universidad Nacional del Centro*

Dr. Hugo E. Biagini

*Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional de Lanús - Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires - CONICET*

Dr. Lincoln Bizzozero

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

Dra. Mercedes Isabel Blanco

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. Nidia Burgos

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Roberto Bustos Cara

Departamento de Geografía, Turismo y Arquitectura, Universidad Nacional del Sur

Dra. Mabel Cernadas

Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Laura Cristina Del Valle

Departamento de Humanidades Universidad Nacional del Sur

Dr. Eduardo Devés Valdés

Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile

Dra. Marta Domínguez

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Oscar Esquisabel

(Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata- Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes - CONICET

Dra. Claudia Fernández

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

Dra. Ana Fernández Garay

Departamento de Letras, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - CONICET

Dra. Estela Fernández Nadal

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo - CONICET

Dra. Lidia Gambon

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Ricardo García

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. Viviana Gastaldi

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. María Mercedes González Coll

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Alberto Giordano

Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral - CONICET

Dra. María Isabel González

Instituto de Arqueología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Dra. Yolanda Hipperdiner

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Silvina Jensen

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. María Luisa La Fico Guzzo

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Javier Legris

*Departamento de Humanidades, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires - CONICET*

Dra. Celina Lertora Mendoza

CONICET

Dr. Fernando Lizarrága

Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue - CONICET

Dra. Elisa Lucarelli

*Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires*

Dra. Stella Maris Martini

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Dra. Elda Monetti

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Rodrigo Moro

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Lidia Nacuzzi

*Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires - CONICET*

Dr. Ricardo Pasolini

Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro - CONICET

Análisis de los instrumentos de políticas públicas para abordar el hábitat precario en la ciudad de Bahía Blanca

Lucía Andrea Díaz¹

La relación entre el crecimiento de las ciudades y el desarrollo económico es contradictoria. Por un lado, la urbanización favorece el avance de la economía al concentrar geográficamente la producción y los mercados, proveer infraestructura y servicios básicos, etc. Por otro, el crecimiento de las ciudades refleja en sí mismo las desigualdades con que tiene lugar tal desarrollo, con sectores sociales prósperos que ocupan ciertos sitios de cada ciudad, y otros grupos menos favorecidos que tienden a estar marginados de los beneficios de la vida urbana.

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

En dicho marco, y luego del fracaso de otros esquemas de política habitacional por parte de los Estados nacionales basados, en su mayoría, en la erradicación de asentamientos irregulares y luego reemplazándolos por nuevas construcciones de conjuntos habitacionales, en los últimos años se ha consolidado un nuevo modo de abordar el problema habitacional (Zapata, 2017).

¹ Dto. de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS), Argentina, Bahía Blanca, correo electrónico: lucia.diaz@uns.edu.ar.

Para este nuevo abordaje el problema no se restringe únicamente a la falta de viviendas materiales, sino que también se debe contemplar privaciones adicionales sufridas por una parte de las poblaciones urbanas, y que hacen al modo en que las mismas se integran a la ciudad. Más aun, tal abordaje integral del problema habitacional reconoce que existe una fuerte interconexión entre las situaciones de carencia habitacional y otras carencias económicas y sociales. Por tal motivo, la preocupación por el déficit de vivienda y el hábitat debería conducir a soluciones más integrales que aborden dimensiones tales como la tenencia segura, la infraestructura barrial y los servicios urbanos básicos, la provisión de espacios públicos, soluciones de financiamiento, empleo e ingresos, entre otras. Todo ello con miras a alcanzar un desarrollo social de la población afectada y su integración con el resto de la ciudad.

Por su parte, la ciudad de Bahía Blanca no se encuentra ajena a la realidad latinoamericana. Por el contrario, muestra fuertes déficits habitacionales como así también ciertas debilidades cualitativas en cuanto a integración urbana, que serán expuestos más adelante.

El objetivo de este trabajo, entonces, consiste en realizar una evaluación de los instrumentos de política pública disponibles en la ciudad para abordar el problema del hábitat precario. Para ello, en base a la normativa y el material bibliográfico existente, se realiza un repaso del conjunto de instrumentos de política pública en Bahía Blanca, tendientes a la solución de dicho problema implementado en los últimos años. Por último, se pretende discutir si estas últimas acciones permiten realizar un abordaje integral como el que se expone anteriormente.

1. El avance de la ciudad informal

Desde la reunión de Naciones Unidas en Vancouver de 1976 (Hábitat I) fue difundiéndose una forma de comprender el hábitat como algo más que un territorio conformado por viviendas, para comenzar a considerarlo como un espacio donde se localiza el ser humano de manera integral, en el cual se desarrolla política, económica y socialmente. Asimismo, se fue afianzando el derecho a la vivienda adecuada en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y la consolidación del *derecho a la ciudad*.

A partir de la década de los ochenta, y especialmente en los noventa, empieza a predominar un nuevo enfoque frente al problema habitacional, dejando de lado las políticas implementadas en décadas anteriores centradas en programas de financiamiento de la oferta,

erradicación de los asentamientos irregulares y la entrega de viviendas “llave en mano”, que no habían podido alcanzar resultados masivos.

Este nuevo enfoque ya no se limita al déficit de hogares, sino que además tiene en cuenta las diferentes carencias sociales que están estrechamente ligadas a las deficiencias habitacionales. Este abordaje propuesto originalmente por Naciones Unidas, da prioridad a la calidad de los asentamientos humanos, a las soluciones habitacionales integrales, orientándose hacia la consolidación y radicación de los asentamientos informales, en vez de trasladar a sus habitantes a conjuntos nuevos de viviendas. Se trata de complementar los procesos informales y espontáneos de creación de barrios, aportando los elementos y servicios necesarios en cada caso, con un costo menor que si se decide desplazar los barrios. De esta forma, además se logra “preservar las redes sociales, el arraigo y otros factores que contribuyen a fortalecer el capital social de los pobres urbanos” (MacDonald, 2005: 57).

En definitiva, el panorama actual se centra en un conjunto de medidas de políticas que se pueden estructurar en tres grandes niveles o componentes. En primera instancia se destacan aquellas políticas enfocadas en el **mercado de suelo urbano** y la dinámica de formación de su precio, como los programas de producción de suelos y la recuperación de plusvalías. Luego, se destacan aquellas medidas orientadas a la **producción estatal de nueva oferta habitacional**, tales como la creación de lotes con servicios en terrenos vacíos, las construcciones de nuevas viviendas, etc. Por último, se encuentran los programas que buscan la **integración socio-urbana** de los asentamientos y barrios precarios, como los programas de regularización dominial, provisión de acceso a espacios y lugares públicos, programas de autoconstrucción y empleo, etc., que permiten poner el valor lo ya construido por los propios vecinos. Y todo ello, a través de la consolidación de una gestión urbana participativa e inclusiva.

2. Hábitat informal² en Bahía Blanca

Fundada en 1828, la ciudad de Bahía Blanca se encuentra al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica. Una ciudad intermedia, que posee una población de aproximadamente 300.000 habitantes

² Entendiendo *hábitat informal* como sinónimo de hábitat irregular, y el cual implica dos formas de transgresiones: tanto en relación a los aspectos dominiales (falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler) como al proceso mismo de urbanización (incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad) (Clichevsky, 2000: 8).

Tal como lo remarcan distintos autores, el crecimiento y la urbanización de Bahía Blanca fue discontinuo y se fue extendiendo más allá de los límites de circunvalación y dándose de “a saltos” de acuerdo a la dinámica del mercado inmobiliario. De este modo, fueron quedando tierras vacantes al interior de la ciudad.³ Asimismo existen terrenos fiscales que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano (Urriza, 2016).

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

Analizando los datos censales, el crecimiento poblacional de Bahía Blanca ha sido bajo, cercano al 6%, mientras que el crecimiento del número de hogares (19,7%) ha sido significativo. Por otra parte, se observa que existe una importante cantidad de viviendas desocupadas y si se supone que la tasa de crecimiento poblacional a mediano plazo no se modificará, “la ciudad no requeriría una magnitud de tierras superior al suelo vacante existente en las áreas periféricas para absorber el crecimiento en el corto-mediano plazo” (Urriza, 2016: 300-301).

2.1. Demanda habitacional y asentamientos precarios

Según el Censo Nacional del 2010, aproximadamente 5.650 hogares (5,5%) bahienses habitaban viviendas consideradas deficitarias. Por su parte, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, a cargo de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, revela que el partido de Bahía Blanca

³ Según estimaciones realizadas en el 2010, existían aproximadamente 2.150 hectáreas de suelo urbanizable de propiedad privada, de las cuales 1.350 estaban zonificadas por el Código de planeamiento Urbano para uso residencial (Urriza, 2016: 107).

cuenta con 32 barrios precarios que albergan 8.444 familias distribuidas en, aproximadamente, 400 hectáreas. Si se analiza por tipo de barrio,⁴ se observa que 10 corresponden a villas, 16 a asentamientos precarios y 6 a otros tipos de barrios, que corresponden a situaciones particulares susceptibles de ingresar en el registro o que merecen un estudio particular, tal es el caso de las villas o asentamientos históricos consolidadas que a pesar de haberse urbanizado preservan situaciones de irregularidad dominial; o situaciones de informalidad dispersa; loteos clandestinos; o conjuntos habitacionales tomados.

2.2. Situación de integración urbana

Conforme al análisis estructurado en Malisani (2017) y con la actualización de algunos indicadores en base al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), se pueden destacar ciertos indicadores relevantes sobre la situación de integración urbana de los barrios precarios de la ciudad.

En primer lugar, se observa que solo siete de los 32 barrios precarios presentes en Bahía Blanca, iniciaron el proceso de la tenencia dominial (de los cuales dos fueron mediante expropiación). Asimismo, con respecto a los servicios básicos, únicamente la mitad de los asentamientos tienen acceso formal a la energía eléctrica y al servicio de red de gas natural, poco más de un tercio de los mismos tienen cobertura total de agua potable, y casi la totalidad de los asentamientos no tienen acceso a la red cloacal. Analizando la infraestructura urbana, la gran mayoría de los barrios no cuenta con desagües pluviales, pavimento ni cordón cuneta en ninguna de sus calles y, sólo poco más de la mitad de los asentamientos cuenta con alumbrado público.

⁴ El artículo 27 de la Ley provincial 14449 de “Acceso Justo al Hábitat” define y distingue las **villas** de los asentamientos precarios, caracterizando a las primeras como “urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, son barrios organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista”. **Los asentamientos precarios**, son “aquellos barrios informales en los que sus trazados tienden a ser regulares y planificados, generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos”.

Si se analiza el equipamiento comunitario de los 32 barrios relevados, se observa que únicamente el 16% posee una unidad sanitaria u hospital, sólo un pequeño porcentaje cuenta con centros educativos en su interior, el 66% no tienen acceso a espacios comunitarios como los CIC o SUM, más del 90% no poseen disponibilidad de espacio al aire libre común, y el 70% debe recorrer al menos un kilómetro para utilizar el servicio de colectivos

También es interesante resaltar que varios de los barrios revelados conviven con distintas problemáticas ambientales, altos niveles de hacinamiento y un gran número de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Además, se observa una ocurrencia reiterada de intentos de usurpación de terrenos públicos y privados por parte de distintas familias en busca de una respuesta por parte de las autoridades municipales. (Díaz, 2017: 37-38).

3. Planes e instrumentos de Política Habitacional del Gobierno Bahiense

Tal como se presentó en el principio del trabajo, uno de los grandes niveles en que se estructuran las medidas de políticas en materia de hábitat está enfocada en el **mercado de suelo urbano**. En este sentido, con la puesta en marcha del *Programa Hábitat* (2010) dependiente de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, cuyos principales objetivos figuran: la conformación de un Banco de Tierras, la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado, la producción de nuevo suelo urbanizado y la regularización dominial; se logró la incorporación de terrenos públicos como oferta de terrenos urbanizados y la construcción de conjuntos habitacionales en los mismos. Asimismo, con la implementación del *Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico* (2014) por parte del gobierno local, se intenta promover la incorporación de tierra ociosa y no urbanizada al mercado, aunque aún no ha registrado grandes avances, fundamentalmente debido a que la movilización de suelo ocioso supone largos plazos para realizar las gestiones necesarias y acomodar la tierra antes de poder ser utilizada para la construcción de viviendas (Urriza, 2016: 315). En el marco de este programa, se incorporaron, además, la *Tasa Progresiva al Baldío* y la *Contribución de mejoras por acciones estructurales* a fin de compensar las deseconomías que generan las grandes superficies de terrenos baldíos y fracciones de suelo sin edificar, pero tampoco se ha registrado avance alguno.

Por otra parte, se pueden analizar aquellas medidas orientadas a la **producción estatal de nueva oferta habitacional** en Bahía Blanca, como el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* que empezó a implementarse a principios de los 2000 y facilita el acceso a la

vivienda a través de la financiación y la incorporación de infraestructura básica, junto con la participación de las organizaciones comunitarias para cubrir de manera integral las deficiencias. También, se puso en marcha recientemente el *Programa Más Barrios*, mediante el cual los vecinos tienen la posibilidad de acceder a un lote, con el fin de realizar construcciones de viviendas colectivas, organizadas por los propios vecinos con ayuda del estado municipal. A la fecha, más de 1.100 familias han podido acceder a un terreno mediante este programa (Formiga y Gárriz, 2014).

Paralelamente, se pueden observar el conjunto de medidas tendientes a lograr una **integración socio urbana de los asentamientos y barrios precarios** de la ciudad, como el *Programa nacional PROMEBA* ejecutado al 100% únicamente en la Villa Rosario, el cual consistió en la reubicación de las viviendas en situación de riesgo ambiental y la provisión de servicios básicos, espacios públicos e infraestructura. Asimismo, la implementación del *Programa Nacional Arraigo*, a fines de los noventa (1990), que propone la regularización dominial de los asentamientos ilegales junto con programas complementarios de desarrollo urbano-ambiental, pudo dar solución a la ocupación de algunas tierras fiscales por parte de varias familias. No obstante, todavía resta un importante porcentaje (80%) de los barrios que no han podido iniciar el trámite de propiedad de la tierra y aún sigue existiendo una situación de precariedad urbana delicada en estos barrios que deja en evidencia que poco se ha logrado solucionar de manera integral este cuadro de informalidad urbana que viven miles de familias bahienses.

Otra cuestión que resulta interesante señalar es la referida a distintos casos de *auto-construcción y trabajos comunitarios* llevados a cabo en la ciudad, tales como el barrio Esteban Napal (inaugurado a fines del 2007), el barrio Ser Comunidad (inaugurado a principios del 2017), y el reciente lanzamiento del programa vecinal “Que ningún chico de Villa Caracol duerma en piso de tierra este invierno”, en los cuales incluyen la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas habitacionales, que comprueban la generación de una mayor autonomía y un mejor alcance de los programas que se implementan.

Por último, es preciso detenerse en la adhesión del municipio de Bahía Blanca a la Ley Provincial 14449 de “Acceso Justo al Hábitat”, que pese a ser relativamente reciente, se torna una referencia muy relevante dados su enfoque integral en el abordaje del hábitat, la diversidad de instrumentos que crea permitiendo una gestión eficiente y justa del territorio, dando protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles.

Entre otras cuestiones, la Ordenanza de adhesión establece la creación del *Consejo Local para el Fomento del Hábitat*, que tiene como principal objetivo impulsar una participación democrática de la población en la toma de decisiones, fomentando la producción autogestionaria del hábitat⁵ a través del cooperativismo y de otras formas asociativas. Conformado por representantes de las distintas partes involucradas, y recientemente reglamentado su funcionamiento ya ha sido puesto en marcha.

Asimismo se prevé la implementación de distintos programas como el Programa de Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, que va de la mano del accionar del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios. También, se habla de Programas de zonas especiales y reservas de tierra, reforzando el accionar del Programa de Movilidad del Suelo analizado anteriormente y del Banco de Tierras Municipal. Otras de las medidas contempladas es el Programa de Consorcios Urbanísticos, para ejecutar proyectos de urbanización o edificación conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, y el Programa de Lotes con Servicios que busca facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bahienses incorporándose al Programa Hábitat ya existente.

En cuanto al financiamiento, la ordenanza establece la creación de una *Contribución al Desarrollo Urbano*, un tributo por plusvalía urbanística captada por la Municipalidad de Bahía Blanca establecida en un mínimo del 10% del mayor valor real generado, y de una cuenta especial denominada *Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat*, que funcionará como un fideicomiso, financiado principalmente con recursos de coparticipación y los generados por el tributo por plusvalía urbanística.

4. Síntesis y Discusión

A lo largo de estas páginas, se puede observar que el acceso al hábitat es un derecho social que debe ser garantizado por el Estado a todos sus habitantes, procurando una adecuada calidad de vida. Considerando al hábitat como algo más que un territorio conformado por

⁵ Entendiendo a la *producción autogestionaria del hábitat* como un proceso de inversión estatal mediante la transferencia de recursos a organizaciones sociales que operan sin fines de lucro y que participan en todas las etapas de la producción, desde el diseño hasta la construcción de viviendas, brindando también capacitaciones, y utilizando distintas estrategias referidas al manejo de la información, la participación en la toma de decisiones y la socialización de responsabilidades (Zapata, 2017).

viviendas, como un verdadero espacio donde se localiza y se desarrolla el ser humano de manera integral en sus diversas dimensiones.

Sin embargo, muchas veces se observan escenarios con precarias condiciones habitacionales y fuertes limitaciones para el acceso a una propiedad y vivienda, que acentúan las situaciones de informalidad urbana acarreando múltiples problemas sociales, impactos en el medio ambiente, profundizando asimetrías en términos de ingresos, participación en el mercado de trabajo, acceso a coberturas mínimas de salud, etc.

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

Tal como se planteó desde el comienzo del trabajo, el principal objetivo era plasmar el panorama actual de la ciudad de Bahía Blanca en cuanto déficit habitacional, informalidad urbana y realizar una revisión de las políticas tomadas por el municipio para revertir dicho panorama.

Primariamente, se pudo ver que el proceso de urbanización de la ciudad se caracteriza por ser discontinuo, con una expansión hacia la periferia, áreas diferenciadas y una gran segregación socio espacial. Por otra parte, desde comienzos del último siglo se ha acelerado la aparición de barrios precarios en Bahía Blanca y, actualmente, según los datos del Registro Público Provincial se localizan más de 30 villas y asentamientos precarios, albergando a más de 8.400 familias. La mayoría de ellos viven en viviendas de baja calidad, en situaciones de hacinamiento, de inseguridad dominial, con problemas en el acceso a los servicios básicos, carencias de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y espacios públicos, con complicaciones en el acceso a la educación, salud, empleo, transporte público, y conviviendo con diversos problemas ambientales que afectan gravemente la calidad de vida. Frente a este difícil panorama, las familias buscan distintas alternativas, como la ocupación de tierras o accesos informales a los servicios, empleo, etc. en espera de respuestas por parte del Estado.

De acuerdo al análisis realizado sobre las distintas políticas y programas puestos en marcha en los últimos años en Bahía Blanca para revertir la informalidad urbana, se puede deducir, de forma general, que si bien se alcanzaron mejoras, los últimos datos revelan que aún resta mucho por hacer: todavía hay miles de familias que se encuentran con fuertes limitaciones en el acceso a la propiedad y a un hábitat digno. Por otra parte, resulta importante advertir que el modo de crecimiento de la ciudad formal moldea y condiciona las posibilidades técnicas y presupuestarias de integración de los barrios precarios de la ciudad.

Del análisis realizado a lo largo del trabajo surgen algunos ejes estratégicos de acción a la hora de potenciar el abordaje estatal del problema. En primera instancia, es preciso revisar la normativa vigente respecto a las posibilidades de construcción y actualizar el Código de Planeamiento Urbano, que facilitó una expansión discontinua de la ciudad, el vaciamiento del área central, la aparición de extensos terrenos vacantes y la consecuente valorización de los mismos, provocando que sólo los sectores de altos ingresos puedan acceder a esos terrenos, mientras que los de menores ingresos deben instalarse en las zonas menos favorecidas de la ciudad. De esta forma, se retroalimenta la informalidad urbana y se dificulta el desarrollo de una ciudad compacta e inclusiva.

Por lo tanto, el déficit habitacional en Bahía Blanca podría reducirse si las políticas se encaminaran a movilizar y aprovechar la tierra ociosa, en consonancia con medidas que vinculen mecanismos de regularización con la política fiscal, como así también la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías. Para ello, es preciso superar las resistencias y la falta de información de la población sobre el tema, y fomentar el accionar del gobierno local para administrar los recursos eficiente y equitativamente logrando una redistribución a favor de los sectores más vulnerables de la ciudad. En este sentido, el Consejo para el Fomento del Hábitat se vuelve muy relevante para la consecución de dichos objetivos.

La adhesión a la Ley provincial de “acceso justo al hábitat” por parte del municipio de Bahía, sin dudas, implica un gran avance, dado que los distintos programas que se incluyen en la misma buscan aportar valiosas herramientas que logren una gestión eficiente y justa del territorio. Además, se propone otorgar un mayor protagonismo tanto al gobierno local como a las propias familias y a las organizaciones civiles que las representan. Es precisamente este último punto lo que distingue a esta medida, ya que permite un acercamiento más real a las necesidades e inconvenientes de la comunidad y, la participación de ésta en la resolución de sus problemas genera una mayor autonomía y un mejor alcance de las políticas.

Por otra parte, no se debería dejar de lado uno de los componentes fundamentales en las políticas habitacionales, que es la generación de fuentes de empleo. Las medidas que se lleven a cabo deberían contemplar la posibilidad de apoyar a los pequeños emprendimientos, brindar capacitación y, asimismo, considerar que la misma construcción del hábitat es una forma posible de generación de trabajo e ingreso de los sectores más postergados.

Finalmente, la delicada situación de informalidad urbana en la que se encuentra actualmente la ciudad de Bahía Blanca requiere para su solución un abordaje amplio, que considere la multidimensionalidad del problema. No basta con plantear las políticas

habitacionales centrándose en la construcción de viviendas, sino también es importante atender al resto de las problemáticas y carencias que enfrentan los sectores más vulnerables. Resulta imperioso entender que se deben escuchar a las propias familias, conocer sus necesidades, sus preocupaciones, para lograr resultados con mayor alcance y garantizándoles el derecho al uso y goce de la ciudad.

Bibliografía

- Clichevsky, N. (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, División de Medios Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Chile.
- Diario *La Nueva*, “Que ningún chico duerma en piso de tierra este invierno”, Bahía Blanca, 06/03/2017.
- Diario *La Nueva*, “Nace un barrio de autoconstrucción asistida y de trabajos comunitarios”, Bahía Blanca, 22/04/2014.
- Diario *La Nueva*, “Otro barrio construido por Cáritas y casi 100 familias”, Bahía Blanca, 11/10/2015.
- Díaz, L. A. (2017), *Políticas de integración urbana. Un análisis del caso de Bahía Blanca*, Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Sur.
- Formiga, N. y Gárriz, E. (2008), “Tiempos lentos, rumbos cambiantes y resultados inciertos. Las políticas de vivienda en la ciudad de Bahía Blanca”, en: *X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008*, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Formiga, N. y Garriz, E. (2014), “La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la ciudad de Bahía Blanca”, en: *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.
- Ley 14449 de *Acceso Justo al Hábitat*, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 7 de octubre de 2013.
- MacDonald, J. (2005), *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

- Malisani, D. (2017), *La política de integración urbana en la ciudad de Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal*, Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Sur.
- Municipalidad de Bahía Blanca (2010), Ordenanza 15642 Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal.
- Municipalidad de Bahía Blanca (2014), Ordenanza N° 17515 Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico.
- Urriza, G. (2011), “La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca”, en: *Revista Huellas*, n.º 15, pp. 198-220.
- Urriza G. (2016), “Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate”, en: *Revista QUID 16, Espacio Abierto, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, n.º 6, pp. 281-320.
- Zapata, M. C. (2017), *La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, TeseoPress.

VII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN EN HUMANIDADES



DEPARTAMENTO
DE HUMANIDADES
UNS



COLECCIÓN
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

