



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
TESIS DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS Y
ESTRATEGIAS

Política habitacional en Bahía Blanca
en el marco del nuevo enfoque
integral del hábitat

LUCIA ANDREA DIAZ

Bahía Blanca

Argentina

JULIO 2023

PREFACIO

Esta Tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado académico de Magister en Políticas y Estrategias de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta Universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el ámbito del Departamento de Economía durante el período comprendido entre 2017 y 2023, bajo la dirección de la Dra. Valentina Viego y de la Dra. María Jimena Irrisarri.

Lucía Andrea Díaz

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a la Universidad Nacional del Sur y, en particular, al Departamento de Economía, en el cual me ha brindado la posibilidad de estudiar una carrera de grado y de maestría, como así también un buen lugar de trabajo.

Durante más de una década esta institución me ha brindado no sólo herramientas para el desarrollo profesional y académico, sino también enseñanzas para el crecimiento personal. Gracias a la calidez de las personas que la conforman, he encontrado un espacio de apoyo y, por, sobre todo, de motivación constante.

Quiero agradecer muy especialmente a mis directoras de tesis Jimena Irrisarri y Valentina Viego, por impulsarme a realizar este trabajo, por corregir mis múltiples errores, por alentarme y apoyarme en todo el proceso.

También, agradecer a María María Ibañez Martín, a Pablo Monterrubianesi y German González por atender mis dudas y por guiarme con las cuestiones burocráticas siempre. Su apoyo y dedicación desinteresados hicieron posible este resultado.

Por otro lado, no quiero dejar de agradecer profundamente a todos los entrevistados, que con amabilidad y respeto se hicieron un tiempo para poder conversar, y así poder lograr información cualitativa para la investigación.

Además, agradezco el apoyo diario de mis compañeros becarios y compañeros de la maestría, quienes hicieron de la cursada de todos los fines de semana mucho más llevadera.

A mis padres, por acompañarme siempre, apoyando todo lo que quise hacer a cada momento. A Sofía, por estar en esos momentos de mayor estrés y tensión de la carrera. A Juan y Mayita que me acompañaron en todo el recorrido de esta tesis y que fueron mi cable tierra entre tanta cursada y trabajos finales. A mis amigxs que están en cada momento, dando aliento siempre.

ABREVIATURAS

AABE: Administración de Bienes del Estado

ABSA: Aguas Bonaerenses S.A

ADA: Autoridad del Agua

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CL: Consejo Local

CLH: Consejo Local del Hábitat

CU: Consorcios Urbanísticos

CVF: Certificado de Vivienda Familiar

EGG: Escribanía General de Gobierno

FISU: Fondo de Integración Socio Urbana

FONAVI: Fondo de la Vivienda

IVBA: Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires

LAJH: Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat

LS: Lotes con Servicios

PFV: Política Federal de Vivienda

PMB: Programas de Mejoramiento de Barrios

PNAPS: Programa Nacional de Producción de Suelo

POT: Proyectos de Obras Tempranas

PROCREAR: Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única

RENABAP: Registro Nacional de Barrios Populares

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

RPPVAP: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios

SISU: Secretaría de Integración Socio Urbana

ZPHS: Zonas de Promoción del Hábitat Social

ÍNDICE

PREFACIO	1
ABREVIATURAS	2
I. INTRODUCCIÓN	6
I.1 Recorrido de investigación	6
I.1.1 Objetivos	7
I.2 Estrategia metodológica	7
I.3 Organización de la tesis	13
II. HÁBITAT, DERECHO A LA CIUDAD y SUELO URBANO: APROXIMACIONES CONCEPTUALES	14
II.1 El hábitat como concepto	16
II.2 El derecho a la ciudad	20
II.3 El suelo urbano y sus particularidades	25
II.3.1 El papel de la oferta y la demanda del suelo	28
II.3.2 La dinámica de los precios del suelo urbano	29
II.4 Acceso informal al hábitat: algunas aproximaciones	33
II.5 Síntesis del capítulo	38
III. EL ROL DEL ESTADO. POLÍTICA URBANA Y HABITACIONAL	41
III.1 La heterogeneidad de los actores en la configuración urbana	42
III.2 Conceptualizaciones generales sobre políticas urbanas	45
III. 3 Algunos tipos de políticas urbanas	48
III.3.1 Instrumentos de política de suelo urbano	48
III.3.2 Políticas urbanas en Argentina	54
III.4 Las respuestas estatales frente al acceso informal al suelo urbano	56
III.4.1 Políticas de regularización	61
III.4.2 Nuevas políticas de subsidio a la oferta de vivienda	65
III.4.3 La participación ciudadana en las políticas urbanas	67
III.5 Políticas urbanas aplicadas recientemente en Argentina	70
III.5.1 Ley nacional de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana	70
III.5.2 Plan Nacional de Suelo Urbano	75
III.5.3 Programa Mi Pieza	77

III.5.4 La intervención estatal en la gestión del suelo urbano y el hábitat en la Provincia de Buenos Aires	78
III.6. La Ley de Acceso Justo al Hábitat	83
III.6.1 Programas de Lotes con Servicios	85
III.6.2 Programas de Integración social y urbana	88
III.6.3 Fomento del Crédito para la mejora del Hábitat	90
III.6.4 Zonas de Promoción Social del Hábitat Social	91
III.6.5 Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística	92
III.6.6 Consorcios Urbanísticos	93
III.6.7 Gestión democrática y participación. Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat	94
III.7 Síntesis del capítulo	97
IV. RADIOGRAFÍA DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL DE BAHIA BLANCA	100
IV.2 Caracterización del aglomerado Bahía Blanca	104
IV.3 Primeros antecedentes de la informalidad urbana en Bahía Blanca	113
IV.4 Implementación de Políticas para la informalidad urbana (1990-2015)	115
IV.5 Diagnóstico de la informalidad urbana bahiense en la actualidad	124
IV.6 Síntesis del capítulo	134
V. LA IMPLEMENTACION DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HABITAT Y DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES MAS RECIENTES EN BAHIA BLANCA...	137
V.1 Ordenanza Municipal de adhesión a la LAJH	138
V.2 La aplicación de la LAJH en Bahía Blanca	141
V.2.1 Programas de Lotes con Servicios, Consorcios Urbanísticos, Zonas de Promoción del Hábitat Social y de Integración socio urbana	142
V.2.2 Regularización dominial	144
V.2.3 Fuentes de Financiamiento	147
V.2.4 Consejo Local del Hábitat	148
V.2.5 Síntesis y primeras reflexiones sobre la aplicación de la LAJH en la ciudad	155
V.3 Análisis del presupuesto municipal en materia urbana y habitacional	157
V.4 Otras políticas aplicadas recientemente en Bahía Blanca	165
V.5 Síntesis del capítulo	170

VI. REFLEXIONES FINALES	174
REFERENCIAS	183
Anexo 1- La medición del déficit habitacional.....	199
Anexo 2- Guion de Entrevista	200

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Recorrido de investigación

En la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas, con una tendencia creciente en el mediano plazo (Banco Mundial, 2016). Este proceso ha sido acompañado, además, por un crecimiento demográfico mas lento, mayor esperanza de vida, mayor inestabilidad económica y una extensión desigual de los servicios sociales básicos. En este marco resulta de interés analizar las manifestaciones espaciales en ámbitos territoriales concretos de estos fenómenos y las respuestas que gobiernos nacionales y subnacionales ofrecen (Giraldo, et al, 2009).

Así, las formas de habitar las ciudades contribuyen a producir y reproducir la desigualdad tanto social como territorialmente, conformando un espacio heterogéneo, segregado, con fuertes contrastes que afectan a la integración, conexión y dinámica urbana.

Autores como Abramo (2009); Clichevsky (2009) y Morales Schechinger (2005) plantean que uno de los principales factores que influyen en dicho problema es la forma de funcionamiento que tiene el mercado de suelo y las políticas urbanas que se toman en torno al mismo, siendo estas ineficientes y limitadas para dar respuesta a la demanda de la población.

En particular, el carácter desigual de la expansión urbana en América Latina y la proliferación de asentamientos urbanos informales en las últimas décadas, dejaron manifiesto el fracaso de las políticas habitacionales tradicionales, dando lugar a la consolidación de un nuevo enfoque integral para abordar el problema. Desde esta visión, se amplía el concepto de hábitat hacia dimensiones complementarias tales como la producción, el empleo y los ingresos, la tenencia segura, la infraestructura barrial y los servicios urbanos básicos, opciones de financiamiento, entre otras, que conducen al desarrollo social de la población afectada y su integración con el resto de la ciudad.

La siguiente propuesta de investigación se enmarca en la concepción compleja del espacio urbano como ámbito de y para la acción humana, donde las decisiones (estatales y /o privadas) se manifiestan y se materializan.

La ciudad de Bahía Blanca, por su parte, no es ajena a la realidad mundial ni regional con respecto a las cuestiones urbanas y particularmente en relación a la informalidad y precariedad habitacional, destacándose por el carácter desigual de la expansión urbana, visible en un espacio heterogéneo, con fuertes contrastes y asimetrías.

Dicho carácter desigual de expansión urbana se ha profundizado en las últimas décadas y ha estado marcado por la capacidad económica de la población local para acceder a la tierra, por

la dinámica inmobiliaria, los precios del suelo y por la normativa urbana. De esta manera, se observa que el sector norte de la ciudad, que reúne las mejores condiciones habitacionales, ambientales y de infraestructura, está habitado por los estratos sociales más altos mientras que en la zona sur-suroeste, la más baja de la ciudad, orientada hacia el estuario y menos apta para el desarrollo residencial, se ubican los sectores de menores recursos, en los denominados asentamientos urbanos informales, conviviendo con fuertes carencias habitacionales dado por las enormes limitaciones que se les presenta a la hora de acceder a un terreno, y acarreado consecuencias sociales, culturales y ambientales para la ciudad entera.

Por lo tanto, estas cuestiones obligan a replantear el accionar por parte del Estado local, de los grupos económicos y de las organizaciones civiles y la propia comunidad frente a la problemática habitacional. Surgen, de esta forma, interrogantes como: ¿las políticas en materia habitacional aplicadas en la ciudad de Bahía Blanca en el último lustro representan cabalmente un abordaje integral?, ¿han podido revertir la ocupación desigual (y estructural) del suelo urbano? Estas serán algunas preguntas a las que esta investigación buscará dar respuesta.

1.1.1 Objetivos

El objetivo general de esta tesis es analizar el conjunto de programas, medidas y disposiciones legislativas relacionadas con la política habitacional en la ciudad de Bahía Blanca para observar en qué medida expresan un enfoque integral del hábitat y facilitan o no una mayor integración urbana.

Para tal investigación se propone como objetivos específicos elaborar un diagnóstico de la situación habitacional en la ciudad; caracterizar la detección y registro de la ocupación irregular del suelo en Bahía Blanca; analizar el rol que el Municipio ha adquirido en los procesos de urbanización y ocupación irregular del suelo; estudiar el origen, características y funcionamiento de la reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat; así como recopilar y examinar indicadores de presupuesto y su ejecución destinado a política habitacional.

De esta manera, el presente trabajo intenta actualizar la situación habitacional en Bahía Blanca, así como, ser insumo para perfeccionar una política habitacional integral y reflexionar sobre sus desafíos .

I.2 Estrategia metodológica

Tal como se adelantó en la introducción, uno de los objetivos de la presente investigación es reseñar críticamente las políticas habitacionales implementadas en la ciudad de Bahía Blanca.

En tanto el abordaje integral del hábitat no es observable en forma directa ni posible de delimitar en un conjunto de variables operativas, se emplea una metodología cualitativa y mixta, que combina el análisis de fuentes documentales (artículos de investigación, leyes y normas, notas periodísticas, bases de datos, registros), por un lado, con fuentes primarias, por otro, basadas en entrevistas en profundidad a doce actores vinculados directamente con la política habitacional local. Esta última fuente aporta la lectura que esos agentes, en su rol de funcionarios, asesores técnicos o destinatarios, hacen de las posibilidades y límites que desenvuelve una política habitacional de carácter integral.

En la siguiente investigación se entiende que las políticas públicas no son procesos lineales, sino que se estructuran alrededor de una cuestión social problematizada, en la cual distintos actores con intereses y necesidades diferentes van desarrollando sus estrategias de acción en una configuración socioterritorial específica. Particularmente, las políticas urbanas involucran disputas por la producción, uso y ocupación del espacio urbano con lo cual poseen un gran componente de conflictividad (Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Oszlak y O'Donnell, 2008).

Por otra parte, las políticas sociales refieren a brindar soluciones para aquellos sectores de la población que no pueden satisfacer ciertas necesidades humanas por intermedio del mercado. Las mismas pueden consistir en el establecimiento de ciertas regulaciones a las soluciones que otorga el mercado, o proporcionando alternativas mediante la provisión de bienes y servicios a un precio menor al del mercado o de su costo de producción o, inclusive, de forma gratuita (Cohen y Franco, 2005).

Resulta preciso señalar que dichas políticas se traducen en un conjunto de programas y estos a su vez en distintos proyectos sociales, mediante la asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Se entiende por proyecto a “la intervención que procura eliminar o disminuir la necesidad insatisfecha o el déficit que se identificó en el diagnóstico del problema que se quiere solucionar, y está expresado en la situación actual” (Cohen y Franco, 2005: 142). En tal punto, lo que se intenta hacer es avanzar hacia la situación deseada, es decir, alcanzar el impacto que se busca lograr en un período de tiempo estipulado.

De todos modos, la intervención estatal, especialmente la que pretende dar una respuesta integral a problemáticas complejas, como la ocupación del suelo o la integración urbana, no es un observable o no se expresa en un conjunto acotado de variables claramente delimitadas. Además, se enmarca en estructuras sociales con actores que persiguen distintos intereses y poseen diferente capacidad de negociación. Esto hace que las nociones de necesidad, equidad, justicia o integralidad no reciban la misma interpretación por parte de actores que ocupan posiciones antagónicas o asimétricas.

Además, en la sociedad capitalista la propiedad inmueble asume distintas funciones, desde proveer resguardo físico de las inclemencias climáticas, servir como garantía en operaciones de crédito, operar como reserva de valor o ser objeto de especulación. Las posibilidades de desenvolver estas funciones son diferentes de acuerdo a la capacidad económica y de influencia política de distintos sectores sociales. Por este motivo, esto genera fuentes de tensión y conflicto, que pueden expresarse material o simbólicamente.

Por este motivo resulta fundamental encarar el análisis centrado en la percepción de los actores, en tanto la conflictividad no es un observable directo o explícito. Centrar la mirada en la perspectiva de los actores permite identificar la diversidad de intereses y prácticas entre los grupos humanos; y posibilita acceder al conocimiento de la problemática o fenómeno analizado, no sólo porque estos forman parte del mismo sino, específicamente, porque los sujetos tienen su propia visión de las cosas. En tal sentido, este trabajo implica un desafío en cuanto a investigación ya que se ponen en tensión permanente los pre-conceptos y prejuicios que los actores cargan.

La propuesta metodológica enfocada en la percepción de los sujetos implicados conlleva a proponer un trabajo de forma interdisciplinaria ya que, por una parte, se procura utilizar las concepciones teóricas como una “caja de herramientas” necesarias para la comprensión del objeto de estudio. Por la otra, porque el discurso de los actores está influenciado por un conjunto de conceptos de los que hay que valerse para dar cuenta de los sentidos que estos mismos expresan.

Cuando se procede hacer un análisis de las políticas o programas sociales implementados, se busca estudiar lo que en términos de Cohen y Franco (2005) denominan “brecha”, identificada como aquella que surge de la distancia real verificable que se da entre la situación actual y la situación deseada. Para ello, se analiza la información recopilada –en este caso a través de documentos, normativas, artículos periodísticos y de las entrevistas en profundidad a informantes clave- que permita conocer tal brecha.

Según estos autores esas distancias pueden ser de impacto, como consecuencia de problemas en la formulación o gestión durante la operación; o pueden ser de eficiencia, cuando se genera costos adicionales y evitables en la aplicación de las políticas o programas. Estas brechas pueden ser analizadas desde un enfoque causal, en el cual se identifique líneas de intervención que permitan incrementar el impacto o la eficiencia. Otra forma de estudiar esas diferencias puede ser mediante un análisis integral identificando problemas de definición de objetivos, generación de costos altos y/o errores en la focalización de la intervención (Cohen y Franco, 2005).

Estas cuestiones se retomarán en los capítulos siguientes cuando se estudien las políticas implementadas en materia habitacional tanto para la región latinoamericana en general, como las llevadas a cabo en Argentina y en la ciudad de Bahía Blanca, en particular.

Para la realización de este trabajo se tuvo presente que la comprensión de la realidad sociohistórica y los fenómenos urbanos resulta compleja, y que por lo tanto dificulta plantear un tipo de investigación que emplee categorías teóricas como referencias explicativas cerradas y completas. En tal sentido, se procede a realizar un ejercicio de constante interpelación entre esas categorías teóricas y los interrogantes, dimensiones, elementos que surgen en el propio análisis de la información hallada.

La investigación se basó en una estrategia metodológica cualitativa que permitió reconstruir los procesos de implementación de las políticas habitacionales desde la mirada de los actores involucrados.

No se pretende tanto explicar por la naturaleza del problema planteado y las dificultades metodológicas sino comprender, a través de observaciones y entrevistas, los sentidos que los propios actores otorgan a sus prácticas. La lógica cualitativa se basa en el principio de que los significados son construidos socialmente por los individuos en su interacción con su mundo (Merriam, 2002) y que, por lo tanto, existen múltiples construcciones e interpretaciones de la realidad. Por ello, el foco de este trabajo consistió en tratar de dilucidar los posicionamientos y motivos subyacentes en la acción o pasividad de los actores en un determinado momento y contexto particular, con un grado de profundidad que exceda a las palabras concretas de los entrevistados y apunte a los sentidos. Esto no equivale a que comprender implique asumir lo que el participante dice o reconoce, sino enlazar y contrastar su relato con el vigor de sus acciones y de sus vínculos con el resto de actores involucrados.

En cuanto a la relación entre teoría y empiria en el marco de esta lógica cualitativa, se trabajó a partir de una pregunta inicial amplia, que permitió construir el análisis de las políticas habitacionales llevadas a cabo en la ciudad de Bahía Blanca con cierto grado de flexibilidad a lo largo del trabajo, ajustando con preguntas emergentes y más específicas. En tal sentido, Sirvent (2003) señala que este modo de operar supone una forma de trabajar con la teoría distinto en tanto ésta sirve de orientación para focalizar el objeto de estudio, así como la pregunta inicial, para luego que luego se vaya construyendo teoría de base en el trabajo empírico.

El proceso de articulación entre teoría y empiria llevado a cabo en la presente investigación atravesó diferentes etapas. En un primer momento se realizó una instancia exploratoria, a partir del interés de acercarse a la temática referida a las cuestiones del hábitat y las políticas

públicas en dicha materia. Esto conllevó hacer una exploración preliminar del tema, con una revisión bibliográfica sobre los principales conceptos teóricos que se desarrollan en los primeros capítulos de la tesis. Paralelamente, se rastrearon distintos trabajos empíricos elaborados en la región de América Latina y, fundamentalmente, en Argentina, seleccionando aquellos que más se acercan a las preguntas de investigación que se proponen en este estudio. Esa primera instancia estuvo orientada, entonces, a recopilar material referido a las políticas habitacionales y a la normativa relacionada a las mismas. La selección de las unidades de análisis surge de la comprensión de las políticas públicas en un conjunto de relaciones sociales que se materializan en un orden normativo, en un espacio territorial y en las acciones que llevan a cabo los individuos implicados.

El análisis documental constituyó otra herramienta clave de esta tesis, basado en recupero de algunos artículos periodísticos de medios locales, documentos producidos por distintas agencias estatales, proyectos de ley y ordenanzas, etc. Esto ayudó a tener un mayor conocimiento de las particularidades del contexto, de las dinámicas en los procesos referidos a la política, así como los diferentes roles que asumieron los distintos actores y las relaciones que se establecieron entre ellos.

En una segunda etapa, se procedió a realizar una sistematización de la información recolectada que se vuelca en los capítulos cuando se hace referencia a la situación habitacional de Argentina y de la ciudad de Bahía Blanca, en particular. Así como también, mediante la revisión de las principales políticas públicas implementadas en las últimas décadas en tales territorios.

Posteriormente, se avocó a la realización de las entrevistas y su posterior transcripción, seleccionando las principales frases significativas, de acuerdo a las dimensiones o categorías propuestas para la investigación.

En cuanto al instrumento, se utilizó principalmente la entrevista en profundidad asistida con guión (ver Anexo 2), ya que permite obtener información abierta y otorga la posibilidad de acceder a información que interesa para conocer las experiencias de cada entrevistado, sin limitar otras informaciones que los participantes puedan aportar, dando mayor riqueza y profundidad al análisis.

Resulta prudente considerar que el objetivo de las entrevistas no es el de obtener la mejor respuesta o la respuesta satisfactoria, ni tampoco verídicas, sino que se busca que el entrevistado pueda describir, construir, reflejar su discurso de manera subjetiva y sincera sobre la temática que se lo interroga. De esta forma se intenta identificar las posiciones,

relaciones y resistencias que dichos sujetos poseen en el espacio social bajo observación (Bardin, 1996; Guix, 2008).

Respecto a la selección de los entrevistados, la misma se realizó mediante un muestreo intencional, tal como se suele utilizar en el análisis de contenido cualitativo, en el cual los sujetos de la muestra no son elegidos siguiendo unas reglas fijas (leyes de azar, de cálculo o leyes de probabilidad) ni tampoco se especifica de antemano el número de unidades a seleccionar. Por el contrario, la muestra se va estructurando a lo largo del proceso de investigación según la relevancia de los casos, es decir, los individuos son seleccionados dependiendo de las expectativas que nos generan de aportación de nuevas ideas en relación con la teoría o problemática que se esté desarrollando.

De esta manera, por un lado, para mejorar la calidad y riqueza de la información se pueden seleccionar unidades de muestreo no previstas inicialmente, y por el otro, se puede interrumpir la selección de más unidades cuando se entiende que se ha llegado a un punto de saturación por la cantidad de información recogida.

Así, cuando se empezó a percibir que los nuevos datos comenzaron a ser repetitivos y dejaron de aportar información novedosa, se utilizó el criterio de saturación teórica para delimitar la cantidad definitiva de entrevistados. Esta saturación teórica se alcanza cuando “la información recogida resulta sobrada en relación con los objetivos de investigación. Es decir, nuevas entrevistas no añaden nada relevante a lo conocido” (Valles, 2002: 68).

La última etapa del proceso supuso la lectura de las transcripciones y su análisis fue combinada con la lectura de la bibliografía específica para profundizar el estudio y la construcción de un “relato” sobre la situación habitacional en la ciudad de Bahía Blanca, así como las medidas de políticas implementadas durante el periodo de análisis seleccionado en dicha materia.

En dicha fase de análisis se inició con el establecimiento de categorías que permitieron ordenar la información recogida de forma coherente y lo más objetiva posible. Para ello se utilizó una técnica mixta que combina la forma deductiva con la inductiva, a través de la cual se parte de una serie de temas o dimensiones previamente establecidas, que pueden ampliarse según el análisis de la información que se realice (Andreu Abela, 2002).

Finalmente, se procedió a realizar una síntesis de la información analizada. Se trata de una etapa en donde se procede a dar respuestas a los interrogantes que se plantearon para la investigación, de forma que se presenten como resultados, sistematizados en conclusiones y relacionadas con el estado de conocimiento acumulado en la temática que se está abordando (Seid, 2016). El objetivo de esta etapa es presentar a los fenómenos estudiados como un

conjunto de afirmaciones interrelacionadas que expliquen lo que ocurre. Se busca realizar una integración de las diferentes dimensiones analizadas del objeto de estudio.

Mayores detalles sobre el procedimiento llevado a cabo para la realización de las entrevistas y su análisis posterior, serán esbozados en el capítulo que refiere al estudio de caso de Bahía Blanca.

I.3 Organización de la tesis

Por último, interesa dar cuenta de la estructura de organización de la tesis. En el capítulo II se construye el marco interpretativo de la investigación a través de la exposición y discusión de diversos elementos teóricos-conceptuales, destacando las cuestiones centrales que hacen a la perspectiva del trabajo.

Luego, en el capítulo III se expone por un lado parte del marco teórico de la investigación referido a los conceptos de política pública y en particular, a la concierne a la política urbana. Por el otro, se plantea como parte del estado del arte ya que se lleva a cabo una breve revisión histórica del rol que han asumido los Estados de América Latina y Argentina, en particular, ante el crecimiento del hábitat informal.

Posteriormente, en los capítulos IV y V se procede a analizar la cuestión habitacional en el caso particular de la ciudad de Bahía Blanca, al tiempo que se estudia el rol del Estado municipal en materia política referida a las cuestiones urbanas y del hábitat. En el Capítulo IV, se expone una radiografía de la situación habitacional y de la informalidad urbana de la ciudad, así como se busca revisar las políticas públicas implementadas en las últimas décadas, hasta el año 2015, fecha en la cual el Municipio adhiere por Ordenanza a la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat, la cual plantea un cambio de enfoque en el diseño y puesta en marcha de políticas urbanas. Luego, en el capítulo V se busca analizar cómo se ha implementado en Bahía Blanca dicha normativa, identificando, mediante información secundaria y a través de entrevistas a actores locales, los alcances y limitaciones de la misma, para la solución de las diferentes problemáticas urbanas de la ciudad.

Por último, en las conclusiones, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos, construyendo una mirada de conjunto, así como se plantea las limitaciones de la tesis y las líneas de investigación que la misma plantea.

II. HÁBITAT, DERECHO A LA CIUDAD y SUELO URBANO: APROXIMACIONES CONCEPTUALES

En la actualidad más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades y se prevé que esta cifra alcance al 70% en el 2050 (ONU-HABITAT, 2022)¹. Pero el proceso de urbanización no ha sido uniforme en todas las regiones, sino que se ha dado con un alto grado de desigualdad que plantea distintos escenarios, prioridades y desafíos. Con lo cual, esto requiere respuestas diferenciadas según el contexto urbano y el grado de disparidad que enfrenta cada territorio.

Según un estudio realizado por UN-Hábitat (2005), la relación existente entre el desarrollo humano en términos de pobreza, que mide la privación en los tres componentes básicos (vida larga y saludable, educación e ingresos suficientes) y los niveles de urbanización, refleja claramente una correlación negativa significativa, ampliándose el nivel de pobreza cuanto menor es el grado de urbanización. Esto último se corresponde con un patrón histórico según el cual, el proceso de densificación demográfica, el incremento de la productividad y la reducción de la pobreza vienen, en efecto, históricamente ligados a un proceso de crecimiento de las ciudades (Giraldo, et al. 2009).

En la mayoría de los países en desarrollo se han establecido modelos de desarrollo que se caracterizan por establecer niveles de concentración de ingresos, riqueza y de poder que generan situaciones de pobreza, precariedad, de privatización de los bienes comunes y del espacio público, incluso contribuyen a la depredación del ambiente, lo que desemboca en la proliferación de grandes áreas urbanas en condición de vulnerabilidad.

El propio desarrollo y avance económico deriva en grandes desigualdades que genera que aquellos sectores sociales prósperos ocupen ciertos sitios de la ciudad y otros grupos menos favorecidos tienden a tener limitaciones para gozar de los beneficios de la vida urbana (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005).

Así, las formas de habitar las ciudades contribuyen a producir y reproducir la desigualdad tanto social como territorialmente, conformando un espacio heterogéneo, con fuertes contrastes que afectan a la integración, conexión y dinámica urbana.

Autores como (Abramo, 2009; Clichevsky, 2009; Morales Schechinger, 2005) plantean que uno de los principales factores que influyen en dicho problema es la forma de funcionamiento que tiene el mercado de suelo y las políticas urbanas que se toman en torno al mismo, siendo estas ineficientes y limitadas para dar respuesta a la demanda de la población.

¹ Reporte Mundial de las Ciudades 2022 <https://onuhabitat.org.mx/WCR/>

En particular, el carácter desigual de la expansión urbana en América Latina y la proliferación de asentamientos urbanos informales en las últimas décadas, dejaron manifiesto el fracaso de las políticas habitacionales por parte de los Estados en sus distintos niveles, dando lugar a la propuesta de un nuevo enfoque integral para abordar el problema. El mismo parte de considerar de forma más amplia al hábitat, teniendo en cuenta dimensiones complementarias que conducen al desarrollo social de la población afectada y su integración con el resto de la ciudad. Además, las intervenciones públicas en esta aproximación deben ser concertadas con todos los actores involucrados, autoridades nacionales, provinciales, municipales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad de referencia.

En Latinoamérica, asimismo, el estudio del mercado de suelo forma parte del elenco de temáticas de investigación urbana y se inscribe en un enfoque estructural, donde la historia de la región toma un papel central en las explicaciones que dificultan su desarrollo y su proceso de acumulación es concebido como dependiente.

A diferencia de lo que se dio en los países desarrollados, fundamentalmente europeos, en los países de esta región se configuró un proceso de urbanización inversa² en el cual la población se estableció en los distintos espacios y terrenos sin que estén dadas las condiciones de urbanización o las actividades económicas de producción no son suficientes para garantizar la vida social en las ciudades (Pérez, 2015).

La relación de subordinación de los países de la región con las economías centrales desencadenó un proceso de acumulación tardía que se manifestó en el proceso de urbanización latinoamericana. Por un lado, el contraste entre un crecimiento acelerado de la población y un lento crecimiento económico condujo a un desequilibrio en el mercado de trabajo que se traduce en niveles bajos de salarios y altas tasas de desempleo, subocupación e informalidad. Por otro lado, la carencia de recursos económicos de parte un gran número de ciudadanos para acceder a la mayoría de los bienes y servicios, ha provocado la aparición de actividades por fuera del mercado en busca de satisfacer sus necesidades (e.g. trueques, ocupaciones, donaciones de particulares, transferencias estatales).

En las décadas más recientes se ha evidenciado una evolución en cuanto a la noción de desarrollo humano y los derechos relativos al hábitat. Así, se ha pasado de considerar el derecho a la vivienda, como techo, en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a mediados del siglo pasado, a hablar con mayor fuerza en la actualidad del

² En la urbanización inversa la población llega antes de que se establezcan las condiciones de infraestructura y servicios, o de que la producción sea suficiente para la garantizar la reproducción de la vida social en aglomeración. Es decir, es “la modalidad de urbanización en la que primero se habita y luego se urbaniza” (Castro y Riofrío, 1997 citado en Pérez, 2015)

derecho a la ciudad (Lefebvre, 2017; Harvey, 2013; Garnier, 2012; Borja, 2018). Este viene a reconocer que las problemáticas del hábitat van más allá de la mera necesidad de “un techo”, que también involucra otros aspectos espaciales, dimensiones físicas, económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales.

Esta nueva concepción ha planteado un cambio en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a dar solución a las necesidades habitacionales y a las problemáticas urbanas, que procuran aplicar un abordaje más integral y así poder contemplar mayores dimensiones de las mismas. Es decir, no sólo se considera el problema del hábitat como cuestión material, referida a la vivienda como “techo”, sino que busca tener presente los diferentes componentes que conforman el desarrollo social más allá de la infraestructura urbana, como lo son las instituciones educativas, de salud, de empleo, culturales, comunitarias, etc.

Siendo que el objetivo general de la presente tesis es analizar el conjunto de políticas, programas y disposiciones normativas relacionadas con la política urbana en el caso de la ciudad de Bahía Blanca, para así observar en qué medida las mismas responden a este nuevo enfoque integral del hábitat, a continuación, se propone profundizar sobre estas conceptualizaciones.

En las páginas siguientes se procederá a realizar un breve recorrido por las principales definiciones en torno a las nociones de hábitat, derecho a la ciudad y suelo urbano, identificando aquellas que servirán de marco teórico para el trabajo de investigación que se expondrá en los próximos capítulos.

II.1 El hábitat como concepto

En la literatura referida a la temática se encuentra que el primer acercamiento a la noción de hábitat proviene de las ciencias naturales y ecológicas, según las cuales el mismo remite al espacio en el cual una población biológica puede residir y reproducirse. En particular cuando se considera el hábitat humano, se alude a la articulación entre la naturaleza y la sociedad, a la interrelación entre ambas, entendiéndolo como un gran sistema (Fernández, 2000; Capra, 1998).

A partir de mediados del siglo pasado y, fundamentalmente en los años 70, la creciente urbanización provocó que la noción original de hábitat empiece a aplicarse en problemas teóricos de los asentamientos humanos, a la vez que se estableció la discusión sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Así, se planteó una nueva forma de comprender al hábitat como aquel “conjunto de elementos naturales y artificiales que componen el entorno o

medio ambiente en que se desarrolla la vida individual, familiar y social, y que concreta la forma en que los seres humanos están sobre la tierra” (Ramírez, 2008: 83)

Lo anterior tuvo su expresión concreta en la primera conferencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) denominada “Hábitat I” que se llevó a cabo en Vancouver (Canadá) en 1976, en la cual se emitieron las primeras declaraciones y compromisos en cuanto al hábitat. En tal sentido, se planteó la necesidad de diseñar políticas públicas de acceso a la vivienda digna, el mejoramiento de la infraestructura y los servicios públicos, fundamentalmente para los grupos de menores recursos³.

También se propuso avanzar en políticas que favorezcan el acceso a la tierra, así como aquellas destinadas a fomentar la participación pública y creación de instituciones⁴ encargadas de la gestión y financiamiento de los diferentes programas. Asimismo, se fueron estableciendo en todas las regiones organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales especializadas en el tema o, mejor dicho, en las causas (de participación y acceso al suelo).

No obstante, desde finales de los ´70 y la década de los ´80 el contexto socioeconómico se fue configurando de tal forma que limitaba la puesta en marcha de acciones propuestas en la primera Conferencia del Hábitat. Por esos años se implementaron políticas de corte neoliberal que concebían la vivienda como mercancía, impulsaban las actividades financieras y de especulación. Es decir, se profundizaron las ideas pro mercado que tuvieron su correlato en incrementos en las tasas de pobreza, desempleo y en las limitaciones para el acceso al suelo y a soluciones de vivienda⁵.

Luego de veinte años, en 1996, la ONU convocó a la segunda Conferencia (Hábitat II) en Estambul (Turquía), conocida como “Cumbre de las Ciudades”. En la misma, se buscó “apartar el tema hábitat de la idea reduccionista de vivienda, centrada en su parte física” (Ávila y Sabido, 2021: 13) para darle lugar al debate sobre temas de desarrollo social, sostenibilidad ambiental, derechos humanos. El contexto de crisis socioeconómica, político-

³ Sin embargo, ya se contaba con antecedentes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en Estocolmo (1972) y más atrás en el tiempo, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (1966) en el cual se reconoce el derecho humano a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat.

⁴ A partir de la conferencia de 1976 se creó la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés), una red independiente y sin fines de lucro que lucha por los derechos relacionados con el hábitat y la vivienda, conformada por ONG y organizaciones de la sociedad civil (académicos, institutos de investigación y activistas) que trabajan en estos temas. También se conformó el programa UN-HÁBITAT para facilitar el intercambio de información sobre la vivienda y el desarrollo sostenible, a la vez que brinde asesoramiento a los países en desarrollo en las diferentes problemáticas de la urbanización

⁵ En el próximo capítulo se ahondará con mayor detalle los diferentes tipos de políticas en relación al hábitat que se implementaron en los distintos contextos históricos

institucional, incluso ambiental, reclamaba la aplicación de otro tipo de políticas de forma inmediata que puedan dar respuesta a la complejidad de las problemáticas, sobre todo en las ciudades de América Latina y países en desarrollo.

La segunda Conferencia del Hábitat implicó un giro en varias de las formas de gestionar los territorios, ya que, por un lado, reconocía a la ciudad como el principal hábitat del hombre y, por otro, proponía que la directriz de las políticas públicas concibiese una urbanización en la que no sólo se tenga acceso a la vivienda y servicios básicos, sino también a un empleo y un ambiente sano y seguro (Giraldo, 2004; Jiménez García, 2013).

Por el otro lado, se le dio mayor fuerza al desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones de base, como pieza clave de la configuración de los espacios territoriales y los procesos de participación ciudadana. Este último concepto fue adquiriendo desde esos años a la fecha, cada vez mayor peso en lo que respecta al diseño e implementación de políticas públicas.

En particular, la **participación⁶ ciudadana** se la suele considerar un tipo de práctica social y política que supone la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, es decir, es aquella que permite la interrelación entre ciudadanos y el Estado en la definición de las acciones públicas. Se la entiende como “una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal”, como la intermediara entre lo estatal y lo privado, que persigue el fortalecimiento de la sociedad civil, “implicando incluso la transferencia a ésta de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado” (Cunill, 1991: 38)

En la misma línea, Font y Blanco (2003) definen a la participación ciudadana como cualquier tipo de actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas, asociado a un instrumento para intervenir en la realidad. De manera restrictiva, el BID (2004: 2) la interpreta como “el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisiones sobre dichas actividades y objetivos”.

Conceptualmente esta forma de democracia, de carácter participativo y con raigambre latinoamericana es contrapuesta a la democracia elitista, eurocéntrica (Sader, 2004). En la próxima sección se ahondará un poco más sobre este concepto.

Así las cosas, a diferencia de la primera conferencia, en la de Estambul se proponía que el Estado asuma un rol no tanto de intervención en el diseño de políticas, financiación y

⁶ La noción de participación, que en latín significa “tomar parte”, alude a la acción respecto de cualquier hecho colectivo y remite a la idea de sentirse integrante de una comunidad que está formada por diferentes partes (Pindado, 2009:125).

ejecución de programas, sino que se fomente la descentralización de responsabilidades en las administraciones locales y sector privado, así como se fomente la participación de toda la sociedad en tales actividades, otorgándoles mayor protagonismo (Giraldo, 2004).

De todas formas, no se debe soslayar el impulso hacia una mayor democratización de las políticas habitacionales y sociales, en general, estuvo vinculado a la crisis de legitimidad (escepticismo, desafiliación) que los programas de ajuste estructural, que pusieron en jaque la credibilidad de los gobiernos y su capacidad para llevar adelante políticas duraderas (gobernabilidad o gobernanza). Los organismos internacionales de crédito o *think tank* de políticas globales tomaron nota que este problema implicaría obstáculos para cualquier tipo de política o programa que implicase la reducción de gastos estatales (Fotopoulos, 2009). En otros términos, la convocatoria a las decisiones “concertadas” o multisectoriales ha jugado también un rol de “socialización” de los fallos de las políticas públicas entre más actores y un medio para desmovilizar a la comunidad.

El contrapunto entre una visión progresista y fundada desde lo intelectual con la utilitaria y estratégica desde la arena política no está exento de contradicciones ni de marchas y contramarchas; no implica que la democracia participativa es la solución necesaria a los problemas sociales ni que los gobiernos pueden usar a las organizaciones civiles para enmascarar políticas antipopulares. Esa complejidad es la que amerita y renueva la investigación.

En el campo que nos ocupa esa contradicción se expresó, por ejemplo, en las demoras para superar la concepción de relacionar el hábitat con la idea material de vivienda, pese al esfuerzo de las dos primeras conferencias internacionales de las Naciones Unidas. Las diferentes políticas implementadas se han circunscripto a considerar, casi de forma exclusiva, los componentes físico-espaciales, dejando de lado un sinnúmero de elementos que lo constituyen y de las diversas relaciones que lo (re) definen (Jiménez García, 2013).

Otros autores (Villegas, 2019; Sánchez Ruiz, 2009; Echeverría, 2002) siguieron profundizando el análisis conceptual comprendiendo al hábitat como el lugar donde viven los grupos humanos, que se configura en un sistema complejo y multidimensional sobre el cual se establecen relaciones e interacciones dinámicas relacionados con lo ambiental, lo sostenible, lo cultural y lo territorial. Es decir, que “el hábitat no es una cosa, un objeto, sino un fenómeno procesual y fluido en permanente cambio, un sistema de procesos que implican interacciones dinámicas entre el ser humano y su mundo” (Sánchez Ruiz, 2009: 119).

Lo anterior lleva a hablar de la noción de **habitar**, reconociendo los procesos e interacciones que se dan más allá de la localización física de los seres humanos. Para Heidegger (1994),

dicho concepto remite a la forma en que los mismos no solamente están “en la tierra” sino la interpretación que hacen de la manera de vivir.

Según Ben Atabef (2003:3) “el habitar implica una acción o práctica social, inherente a la naturaleza humana, esto es el vivir (...); esta práctica se desarrolla en un espacio, que genera un hábitat, ámbito de uso individual y colectivo de vivir”. Reconocer el hábitat desde el habitar, según Echevarría (2011) implica pensar que el habitar es la acción continua del hábitat, traducido en la transformación del espacio por y en las personas. De esta manera, se construye una relación dialéctica y compleja que se va estructurando a distintas escalas, que van desde lo micro (vivienda, habitación) hasta lo macro (país, continente).

Asimismo, el habitar no es estático ni en el tiempo ni en el espacio e implica diversas formas de ocupación del territorio, así como las diferentes formas de vinculación con el entorno en donde se desarrolla la vida de las personas. Según (Giraldo, 2003:43) “el ser humano se localiza no sólo en términos físicos y biológicos, sino en una multidimensionalidad, natural y social, ordenada y simultánea, propia de cada sociedad, de cada territorio”.

Resulta pertinente señalar que si bien los términos de hábitat y **territorio** están estrechamente relacionados no son lo mismo. El último es un concepto más amplio y complejo, que alude al espacio geográfico definido y delimitado por ciertas pautas institucionales, legales y que incluye al segundo. Es decir, “el hábitat constituye su propio campo territorial”, es el lugar donde se vive y en donde el ser humano ejerce sus acciones e interrelaciones con los demás sujetos.

Tal como señala Echeverría Ramírez (2009:33) “si bien todo hábitat se configura como territorio, no todo territorio cobra el sentido de un hábitat; y si bien al habitar se territorializa, no necesariamente al territorializar se habita”. Con lo cual, no todo territorio es plausible de ser habitado.

A partir de lo expuesto, se considera que tanto el hábitat como el territorio son conceptos polisémicos concebidos desde distintas disciplinas, que están en permanente discusión e interpretación, según las transformaciones que se dan en los mismos.

II.2 El derecho a la ciudad

Muy relacionado con la noción del hábitat se encuentra la del derecho a la ciudad, ya que es casi imposible referirse a una de ellos sin hacer referencia a la otra. Ambos conceptos se destacan por ser complejos y por estar compuestos por múltiples aspectos que involucran a la vida urbana.

Si bien la idea sobre el derecho a la ciudad no es nueva, la misma ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas en un contexto de importantes avances en cuanto a los derechos reconocidos por los Estados en el acceso a la ciudad y de conformación de movimientos sociales que reivindican y reclaman acciones para efectivizarlos.

Así lo demuestran distintas iniciativas concretadas desde principios de los 2000 como la la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad⁷, el Estatuto de la Ciudad⁸, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad⁹, la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal¹⁰, la Constitución de la Republica de Ecuador¹¹, la Carta de la ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, entre otras.

El primer antecedente que se encuentra en la literatura sobre el concepto del derecho a la ciudad lo configura el ensayo de Henri Lefebvre en el año 1967, en el cual lo postulaba como una idea teórica y política para discutir el sistema capitalista y su impacto negativo generado en el desarrollo urbano. Frente a la postura de que el capitalismo entendía a la ciudad como una mercancía al servicio de la acumulación de capital, el autor realiza un planteamiento que busca reivindicar la posibilidad de que las ciudades vuelvan a pertenecer a la población.

Sobre la concepción de que las ciudades son producto cultural y colectivo, proponía que las personas dejaran de ser meras espectadoras de los procesos de desarrollo y construcción urbana para volver a ser “dueñas” de la ciudad, siendo protagonistas de ese espacio que ellas mismas han construido (Lefebvre, 1974).

Así, el derecho a la ciudad “se manifiesta como una forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la “obra” (a la actividad participante) y el derecho a la “apropiación” (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (Lefebvre 1974: 159-167).

Los postulados de este autor quedaron enmarcados por unos años en el ámbito francés, hasta que décadas después volvieron a resurgir de la mano de los trabajos más contemporáneos

⁷ Es un documento firmado en el año 2000 por más de 400 ciudades de 21 países de Europa que proclama las libertades públicas y los derechos fundamentales reconocidos a los habitantes de los pueblos y ciudades, a todas y cada una de las personas que habitan en un municipio.

⁸ Corresponde a la Ley Federal N°10257 sancionada el 10 de julio de 2011 en Brasil, la cual se encarga de regular el capítulo original sobre la política urbana aprobado por la Constitución Federal de 1988.

⁹ La carta fue elaborada en Barcelona en el año 2005 en la cual se definen conceptos centrales del derecho a la ciudad, pero, sobre todo, realiza una fuerte crítica respecto a la situación de las ciudades por ese entonces

¹⁰ Una referencia sobre estos y otros instrumentos puede consultarse en Brown y Kristiansen (2009)

¹¹ Redactada en el año 2008, se destaca por ser Ecuador, uno de los primeros Estados en otorgar carácter constitucional al Derecho a la Ciudad en su artículo 31

como los de Harvey (2008, 2013), Soja (2013, 2014), Borja (2014), Sassen (2012), y Zicardi (2016), entre otros.

Desde una visión más moderna, Harvey (2013: 20) entendió al derecho a la ciudad como “mucho más que un derecho individual o colectivo a los recursos que la ciudad almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos”. El autor hace hincapié en el ejercicio del poder colectivo que desde los años 90 viene manifestándose a través de los movimientos sociales urbanos, quienes con diversos reclamos hacen valer su voz en la búsqueda de transformar y recuperar la ciudad como bien común y de manera más equitativa.

Por su parte, bajo una mirada opuesta a la de Harvey, Soja retoma los aportes a la teoría espacial de la ciudad de Lefebvre y sostiene que el derecho a la ciudad no puede reducirse a ser una lucha anticapitalista, ya que, según él, existen otras expresiones de injusticias culturales, simbólicas y sociales que provocan espacios urbanos desiguales (Soja, 2013). Asimismo, el autor plantea que el derecho a la ciudad puede ser “una reivindicación de mayor control sobre cómo los espacios en que vivimos son producidos socialmente, implicando no sólo el acceso a dichas garantías sino también la búsqueda de justicia espacial” (Soja, 2014: 39).

En la actualidad, una de las definiciones más utilizadas sobre el derecho a la ciudad es la que formula la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad (2005), entendiéndolo como un derecho colectivo que promueve el:

“usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social (...). En especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos (...) con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado” (HIC, 2012: 185).

Al mismo tiempo, siguiendo con el debate internacional sobre la cuestión urbana en el ámbito de las cumbres mundiales de UN-Hábitat, el concepto del derecho a la ciudad¹² fue incluido en la Nueva Agenda Urbana (NAU), confeccionada en el año 2016 en el marco de la Conferencia celebrada en Quito (Ecuador), conocida como Hábitat III. La misma postula “una

¹² En el documento quedó redactado de la siguiente forma: “Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (UN-Hábitat, 2016: s/f)

serie de principios que sirven de guías para la elaboración de material normativo y legislativo a nivel nacional y local” (Carrión y Dammert-Guardia, 2019: 17). Asimismo, fomenta la implementación de manera integrada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible manifiesta en el objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Por otra parte, respecto a la cuestión de gobernanza y planificación urbana, impulsa la aplicación de políticas urbanas inclusivas y participativas, en busca de un desarrollo urbano y territorial sostenible. Al mismo tiempo, “se propone como un nuevo consenso de políticas para abordar la problemática de asentamientos precarios desde una mirada de políticas urbanas integrales” (Barreto, 2018: 486). Ambos temas serán desarrollados con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

Retomando el concepto del derecho a la ciudad, Pérez (2022: 48) plantea que el mismo puede ser entendido como el “derecho al goce de los bienes de la vida urbana”, pero analiza que este suele confrontarse a menudo con el derecho a la propiedad, el cual en la mayoría de las veces adquiere más peso este último.

El estudio del **derecho de propiedad** plantea que se trata de un concepto polisémico, que en algunos casos se lo relaciona con el derecho de un individuo a usar y disponer de sus bienes y, en otros casos con el derecho general a ser propietario. Esta característica del concepto ha hecho que se genere un vacío en el ámbito internacional¹³ en la regulación de su alcance y contenido, como así también las obligaciones estatales a su respecto (Levenson, 2012).

Los primeros esquemas se remiten al derecho romano el cual lo entendía como el derecho de usar y disponer de su propio objeto en cuanto éste respaldado por una razón jurídica. Luego, se rescata como antecedente el modelo ideológico propietario que inspira a los códigos de filiación napoleónica que toma el concepto de propiedad con énfasis en las facultades o poderes del propietario del bien y no en las cualidades de este último. Dicho modelo de propiedad parte de la perspectiva de un sujeto libre, igual y soberano, el cual posee un poder pleno e ilimitado sobre los objetos (Cordero Quinzacara, 2008).

No obstante, a principios del siglo XX este paradigma fue cuestionado ante la aparición de nueva cultura jurídica con fuertes aspiraciones de igualdad que rompió con el carácter irreal del modelo de propiedad liberal y orientó el poder del propietario ya no únicamente a su interés individual, sino que también al interés de toda la colectividad. Esta reconversión de la

¹³ El derecho de propiedad no ha sido incluido a los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles Políticos (Levenson, 2012: 2)

función del derecho de propiedad permitió legitimar el uso, goce y disfrute de los bienes por su sentido de beneficio o utilidad social (Cordero Quinzacara, 2008). De esta forma, la propiedad ya no es del derecho subjetivo del propietario, sino que la misma conlleva una función social que se traduce en obligaciones que se deben cumplir en la sociedad.

La academia suele citar a León Duguit como el fundador de la teoría de la **función social de la propiedad**¹⁴, quien parte del cuestionamiento a la concepción de la misma como derecho subjetivo y afirma que se socializa en el sentido que es posible exigir al propietario “cultivar su campo, conservar su casa o hacer valer sus capitales” en pos de un mayor beneficio social. Asimismo, aclara que “lo que se modifica es la noción sobre la que descansa la protección social de la propiedad privada”, y no la existencia de la misma. De esta forma, la teoría de Duguit permite sustentar cierto tipo de intervención estatal regulatoria de propiedad, pero sin poner en duda la persistencia misma de la propiedad privada (Pasquale, 2014: 106-107).

En línea con lo expuesto y como señala Jaramillo (2010), los problemas urbanos que en la actualidad toman importantes dimensiones como los altos precios de las viviendas, la especulación, la hiperdensificación, la congestión, parecen tener de trasfondo el mismo concepto relacionado con la propiedad del suelo.

Esto último puede verificarse en las situaciones que suceden con los asentamientos informales mediante las ocupaciones de tierras y de edificios, o en el consumo clandestino de los servicios e infraestructura urbanos, en las cuales el derecho a la propiedad “desplaza jurídicamente la pretensión de legitimidad de la ocupación de alguien que puede tener una necesidad insatisfecha que, además, está cubierta por un derecho reconocido a la inserción de la ciudad (como hábitat)” (Pérez, 2022: 66).

Es decir, el derecho a la propiedad se sobrepone a la necesidad de suelo de las personas que no son propietarios. Esto se evidencia en cuanto a que las tomas de tierras suelen ser presentadas por los gobiernos como hechos de inseguridad o delitos¹⁵ (Cravino, 2014).

Frente a esta situación, Azuela (1998) y Fernandes (1999) remarcan en sus estudios la necesidad de cambios en la concepción del derecho de propiedad y argumentan que la ilegalidad urbana es un reflejo del sistema jurídico de carácter elitista y de exclusión que impera sobre todo en los países menos desarrollados. Es decir, la combinación de

¹⁴ La noción de función social de la propiedad en el ámbito normativo aparece por primera vez en la Constitución de Weimar de 1919 en donde en su reconocido artículo 153, el cual marcará un hito importante e influirá en las posteriores constituciones europeas elaboradas tras la Segunda Guerra Mundial.

¹⁵ En páginas siguientes se analizará con un poco más de profundidad la temática de los mercados de suelos informales y las consecuencias que se generan en el espacio urbano la falta de propiedades legales.

instrumentos jurídicos que no evidencian las limitaciones en el acceso a la vivienda y al suelo urbano ha repercutido gravemente en el proceso de segregación e integración territorial.

Pese a que en las últimas décadas, algunos países latinoamericanos¹⁶ han avanzado en la consagración de la propiedad regulada y la función social de la misma, traducidos en diferentes documentos normativos o legislativos, todavía resulta necesario el establecimiento de límites sociales al derecho de propiedad.

A través de la función social de la propiedad se busca alcanzar un uso efectivo y responsable del suelo, que armonice la propiedad privada con el interés social. Esto implica, en la práctica, otorgarle al Estado herramientas para regular el derecho a la propiedad privada y para que el acceso al suelo no esté determinado únicamente por el mercado inmobiliario.

El esfuerzo se dirige, entonces, a crear o reforzar herramientas de diseño de política pública que contribuyan a regular la especulación inmobiliaria de forma tal que favorezca la creación de escenarios propicios para que los sectores populares accedan al suelo urbano, priorizando el derecho a la ciudad por sobre el derecho a la propiedad (Cabrera, 2008; Pasquale, 2014).

II.3 El suelo urbano y sus particularidades

Para la existencia de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana se requiere de su principal recurso: el suelo. El cual además de ser el soporte físico de los elementos, flujos y procesos que dan forma y movimiento a la ciudad, demanda ser acondicionado con redes de servicio, infraestructura de transporte, equipamiento público y diversos tipos de edificaciones para que se puedan llevar a cabo las distintas actividades urbanas.

Para comprender cómo opera el mismo, resulta interesante analizar las características y singularidades del mercado de suelo para comprender cómo opera el mismo y así crear un marco de referencia para entender la formación del precio del suelo urbano, y evaluar los procesos de acceso a este recurso y el efecto que diversas políticas públicas pueden provocar para facilitar o empeorar dicho acceso (Baer, 2013; Morales Schechinger, 2005).

En el marco del sistema económico capitalista contemporáneo, el suelo y las mejoras realizadas en él son consideradas mercancías, pese a ser un recurso de primera necesidad para el desarrollo humano. Yujnovsky (1977: 88) afirma que “a pesar de no haberse producido

¹⁶ La región latinoamericana ha vivenciado en las últimas décadas reformas legislativas vinculadas con decisiones que garanticen el acceso al suelo urbano, fundamentalmente de los sectores de escasos recursos, mediante la regulación del ejercicio del derecho de propiedad y cumpliendo con la función social del mismo. La experiencia de Colombia y Brasil ha demostrado que partir de este principio junto con el de solidaridad, igualdad de los individuos ante la ley, la prohibición del enriquecimiento sin justa causa, entre otros, se pueden configurar herramientas para la gestión del desarrollo equitativo de las ciudades desde una intervención integral (en las dinámicas económicas, sociales, físicas, etc.) Azuela (1998) y Fernandes (1999).

individualmente, la tierra deviene una mercancía vendiéndose en un mercado a un precio que iguala el flujo de beneficios convenientemente actualizados que otorgará como activo”.

Es preciso aclarar que las características distintivas del suelo como mercancía no se explican por su esencia misma sino por “la manera en que los agentes urbanos en determinadas circunstancias operan sobre estas peculiaridades afectando la cantidad de lotes que se intercambian, los usos que adquieren y, en relación a estos factores, los precios que se fijan en el mercado” (Baer, 2013: 229). Asimismo, el suelo urbano se distingue más por sus características extrínsecas o las condiciones externas que por sus características propias.

Una de las cuestiones que diferencia el suelo del resto de las mercancías es su **irreproductibilidad**, es decir, la imposibilidad de repetir la ubicación que tiene un terreno con respecto a otros y, por lo tanto, no es factible la existencia de dos porciones de suelo con la misma localización. Esta característica hace que exista una gran heterogeneidad de suelos y que el mercado no pueda ser perfectamente competitivo (Baer, 2013; Baer, 2010; Morales Schechinger, 2005).

Esta particularidad del suelo genera una cierta rigidez en su oferta, que tiende a ser escasa e inelástica frente a una demanda competitiva con diferentes capacidades de pago y preferencias de localización que retroalimenta la escasez del suelo. Así, aquellas “áreas que presentan alguna ventaja de localización, ya sea por su cercanía al centro, por su estatus social o por su calidad de su infraestructura y servicios urbanos, suelen ser más requeridas” (Baer, 2010: 8), y por ello más costosas ya que presentan una menor disponibilidad de oferta de terrenos que otras áreas y, por lo tanto, se requiere de una mayor disposición de pago para acceder a los mismos.

La irreproductibilidad del suelo urbano condiciona y determina las preferencias de localización y la disponibilidad de los terrenos que varían a lo largo y ancho de la ciudad. A la vez, las disparidades entre la localización de la oferta y la demanda marcan la presencia de un mercado de suelos de competencia imperfecta en el cual se estructuran precios diferenciales según las distintas áreas urbanas (Baer, 2013).

Por otra parte, como el suelo no es perfectamente reproducible **no tiene costos de producción** como sucede con otras mercancías. Como sostiene Baer (2010: 9):

“no existe la posibilidad de una producción individual y seriada del suelo urbano (...), es el desarrollo mismo de la ciudad lo que permite la existencia singular de los terrenos. Se pueden reproducir ciertas condiciones urbanas de los terrenos, pero no idénticas parcelas de suelo”

Esto genera que el propietario del suelo no cuente con un precio máximo para exigir por el mismo y, por lo tanto, el precio queda determinado por la presión que impone la competencia entre los demandantes para acceder a diferentes tipos de localizaciones (Morales Schechinger, 2005; Baer, 2010). Por este motivo, el precio del suelo no está linealmente relacionado con los ingresos promedio y habituales de las familias.

También, el suelo se caracteriza por ser un **bien indestructible**, que no se deprecia o desgasta con el tiempo y da la posibilidad de acumular riqueza. Es por esta razón que “el individuo tiene un doble interés en la propiedad, como valor de uso actual y futuro, y como valor de cambio potencial o actual ahora y en el futuro” (Harvey, 1979: 164).

La indestructibilidad del suelo fomenta a que sea una mercancía costosa y “una de las que más peso tenga en la estructura de gastos de los hogares” (Baer, 2010: 17). Esto puede verse ejemplificado en los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHO), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, según la cual para el periodo 2017-2018 el gasto de consumo en el rubro vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles de uso hogareño representó casi el 15% del gasto de los hogares de todo el país. Esta cifra refleja un incremento de este ítem respecto a las mediciones de 2004-2005, asociado principalmente al aumento de los alquileres. Asimismo, en particular, en los hogares inquilinos el gasto en dicho rubro asciende al 28%¹⁷.

Datos más recientes brindados por la encuesta nacional realizada por una organización civil para el año 2021¹⁸, confirman que el gasto de alquiler en relación al gasto total de los hogares ha aumentado a tal punto que la gran mayoría de los inquilinos necesita entre 30% y 50% de sus ingresos en el pago de dicho ítem.

Otra de las cuestiones que caracteriza al mercado de suelos es la **escasa transparencia** sobre los precios y los flujos de oferta y demanda de tierras que se intercambian, dado por el limitado conocimiento geográfico, por las dificultades (en tiempo y recursos) para acceder a la información y por la incertidumbre de las predicciones sobre las tendencias del mercado a futuro (Baer, 2010; Urriza, 2003).

¹⁷ https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_informe_gastos.pdf

¹⁸ Encuesta Nacional a Inquilinos (septiembre 2021) realizada por la organización “Inquilinos Agrupados” https://drive.google.com/file/d/1ND7vvAWdvNXIDkTVmRb87dHJ5Qc_7qKw/view

II.3.1 El papel de la oferta y la demanda del suelo

El mercado de suelo no puede caracterizarse como lo que en la teoría económica se conoce de competencia perfecta, sino más bien se lo considera como un mercado de competencia monopolística o incluso, en algún caso, de monopolio.

En primer lugar, el suelo es un bien heterogéneo ya que la imposibilidad de reproducir las condiciones de localización de un terreno provoca que existan una diversidad de terrenos distintos y exclusivos, lo que conlleva a un mercado segmentado y con precios diferenciados (Baer, 2010). Esta característica del suelo se asocia con la escasez e inelasticidad de la oferta y a la limitada capacidad de expansión a mediano plazo frente a las oscilaciones de la demanda.

Es decir, ante un aumento de la demanda inmobiliaria, la cantidad adicional de suelo que puede ponerse a disposición del desarrollo inmobiliario es nula en el corto plazo y, por lo tanto, su precio tiende a aumentar generando que los propietarios de los mismos adopten distintas estrategias de retención de las tierras con expectativas de una valorización creciente.

La **inelasticidad de la oferta** en el mercado de suelo juega a favor del propietario ya que permite mantener el suelo vacante ante procesos de valorización inmobiliaria contribuyendo a incrementar aún más su precio. De esta forma se genera un círculo vicioso de “valorización-retención-valorización” del suelo que potencia su escasez y la especulación con el precio del mismo (Baer, 2010; Urriza, 2003). Se trata de un mercado de *stock flow* en el sentido de que no todos los terrenos susceptibles de ser urbanizados son ofertados, sino que sólo un porcentaje del suelo que puede ofrecido fluye en el mercado.

Por otro lado, producto de la heterogeneidad del espacio urbano, de la oferta limitada de suelo (con ciertas características) y de la demanda con requisitos y preferencias locacionales plantea la posibilidad de caracterizar al mercado de suelo como de **competencia monopolística**. Esto se ve reflejado en la limitada posibilidad de sustitución entre locaciones para ciertas actividades, es decir, resulta difícil atender, por ejemplo, la demanda de ciertos terrenos para desarrollos industriales con una oferta de suelo en áreas residenciales (Sabatini, 1981).

Otra de las cuestiones que suele analizarse es que dado que el suelo no es reproducible y no tiene costo de producción ni precio máximo exigible, el precio final queda determinado por el resultado de la competencia entre los demandantes de dicho suelo quienes requieren de la misma no para consumo directo (en sí mismo) sino por las actividades que se pueden realizar en él; “es decir que estarán dispuestos a competir en función de los beneficios que represente dicha actividad” (Morales Schechinger, 2005: 2).

Es por esta razón que suele afirmarse que el precio del suelo está determinado por el *mejor y mayor uso* o, en otras palabras, “por el diferencial de ventajas que proporciona el uso de un suelo por sobre los demás usos del mismo” (Smolka, 1981 citado en Baer, 2010: 9).

Así, para llevar a cabo una actividad en el suelo es necesario acondicionarlo o realizar alguna edificación en el mismo que puede llevarla a cabo el mismo usuario o con apoyo de un constructor. Como en muchas ocasiones esto requiere una importante cantidad de dinero, aparecen agentes especializados en el financiamiento y la promoción inmobiliaria quienes demandan suelo como un insumo intermedio al cual se le agregan infraestructuras y edificaciones para venderlo, luego, en un mercado de productos inmobiliarios.

Por este motivo, se habla de la existencia de una **demanda derivada** del suelo urbano que está compuesta por los agentes intermediarios entre los propietarios originales y los usuarios finales, quienes deciden qué construir en dicho suelo “a partir de proyecciones de rentabilidad sobre el tipo de **demanda final** que esperan satisfacer con sus desarrollos inmobiliarios según el principio de mejor y mayor uso” (Baer, 2010: 10). Esto provoca que la demanda de suelo quede estrechamente relacionada con la demanda de productos inmobiliarios finales.

Recapitulando, el funcionamiento del mercado de suelo urbano impacta en el proceso de desarrollo y configuración de las ciudades, como así también en las condiciones de vida en general, ya que “el suelo es soporte y *materia prima* del desarrollo urbano” (Vinuesa, 1996 citado en Urriza, 2003: 6).

Asimismo, el valor del suelo urbano está principalmente determinado por factores externos al mismo, por características del entorno y por su localización en la estructura urbana. Por lo tanto, es en el mercado de suelo y específicamente en los precios del mismo donde se expresan las diversas externalidades que se dan en el espacio urbano (Urriza, 2003).

II.3.2 La dinámica de los precios del suelo urbano

Tal como señala Jaramillo (2010) una de las cuestiones más visibles y fundamentales a la hora de analizar el funcionamiento de los mercados de suelo urbano es el cambio continuo de sus precios, los cuales no suelen responder a las lógicas de mercado como en la mayoría de las demás mercancías.

El suelo urbano tiene un **valor de uso**, que refiere a la utilidad que posee la tierra como soporte de las diferentes actividades humanas, y un **valor de cambio**, relacionado a la capacidad que tiene el suelo para la compra de otros objetos que se deriva de la posesión de dinero (Harvey, 1979: 199). No obstante, estos valores (y sus mejoras) no son excluyentes

entre sí, es decir, un mismo terreno (o vivienda) puede ser utilizado con el fin de residencia propiamente dicho y, simultáneamente, como medio para aumentar la riqueza esperada o potencial en el caso de que ese terreno se encuentre en un proceso de valorización o, alternativamente, con destino a alquiler.

Esta característica de los bienes inmobiliarios incentiva que distintos agentes con diferentes disposiciones de pago se sientan atraídos a adquirirlos para diferentes usos, provocando incidencias diversas en la determinación del precio. Así, aquel agente que esté dispuesto a pagar el mayor monto de dinero por la adquisición del inmueble es el que fijará el precio del mismo (Baer, 2010).

Dado que el suelo urbano es indestructible se puede esperar un flujo permanente de ingresos proveniente de su uso o arrendamiento. Entonces, el valor más alto que un agente está dispuesto a pagar por un terreno es equivalente al valor presente de la suma de las rentas futuras esperadas, sobre las que operan numerosas y diversas expectativas. Estas últimas “se relacionan con los mayores y mejores usos del suelo que se prevén para los años posteriores a la venta de un terreno. Por eso, el precio de los terrenos que los propietarios ofrecen en el mercado suele incorporar las expectativas sobre el uso potencial calculado para el futuro de este terreno” (Baer, 2010: 31).

Tal como ya ha sido mencionado, en el mercado de suelo el principio de que el precio queda determinado por la ley de la oferta y la demanda no se aplica. Esto se debe a que “si bien existe una relación causal desde el punto de vista económico entre la expansión de la demanda y el incremento de los precios de los terrenos (ley de demanda), el aumento de la oferta de suelo urbano no garantiza una declinación de los valores” (Urriza, 2003: 18).

Ligado con esto último se encuentra el concepto de **especulación urbana**, práctica que busca captar los incrementos de valor de los terrenos mediante la compra de aquellos cuyos precios son bajos y que luego de esperar a que aumenten de valor son puestos a la venta a un precio más elevado para poder apropiarse, así, de la diferencia (Jaramillo, 2010). En el mercado de suelos, esto se conoce como plusvalías, y refiere al incremento desproporcionado del patrimonio que emerge del crecimiento del precio relativo de los inmuebles. Tema que será desarrollado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Se trata de una lógica que busca la maximización de la ganancia y se caracteriza por ser una práctica heterogénea que varía según el tipo de agente que la realiza. No es lo mismo la situación del propietario jurídico de un inmueble que, a su vez es el usuario final, que si se trata de empresarios dedicados a las operaciones de compraventa de inmuebles (Topalov, 1984). En la primera situación, si bien se suele priorizar el valor de uso por sobre el valor de

cambio, puede existir una superposición de dichas lógicas que condicionan las decisiones de consumo que dilatándolas o acelerándolas frente a las expectativas de cambios en los precios (Vértiz, 2016). De esta manera, como el inmueble además de ser un bien de consumo sirve como un bien de inversión, el propietario se ve beneficiado por la valorización del mismo el transcurso del tiempo^{19 20}.

En cambio, en el segundo caso los agentes inmobiliarios persiguen la obtención de rendimientos iguales o mayores que la tasa de ganancia general²¹. Es decir, se guían exclusivamente por el valor de cambio de los inmuebles. Para dichas operatorias se necesita de un cierto conocimiento intuitivo (en base a la experiencia) de los mecanismos de transformación y de funcionamiento de del espacio urbano, así como también, se requiere del acceso anticipado a la información relativa a operaciones que modifican los precios del suelo como la realización futura de ciertas inversiones públicas o privadas en determinadas áreas de la ciudad, el cambio de la normativa urbana, entre otras, para lograr “sacar ventaja” sobre los posibles competidores y propietarios de los terrenos y generar así plusvalías, es decir, valorización del activo (Jaramillo, 2010; Vértiz, 2016)

También se encuentra el caso de grandes promotores inmobiliarios que adquieren poder suficiente como para influenciar sobre los cambios en los precios del suelo²². En otras palabras, “compran terrenos por precios que responden a determinados usos o densidades predominantes, pero con su poder de inversión masiva pueden eventualmente construirlos con especificaciones que arrojan sobrepuestos –o rentas- superiores, apoderándose de ellos” (Jaramillo, 2010: 210).

Una de las características que comparten los mercados de bienes patrimoniales como los terrenos o inmuebles es que suelen valorarse y atesorarse por sí mismos, ya que involucra un deseo de acumulación de los mismos carente de límites. Esto conduce a que, a diferencia de otros mercados de bienes de consumo, se generen más fácilmente desequilibrios (Naredo, 2019).

¹⁹ Esta práctica se la conoce como *protoespeculación* (Jaramillo, 2010)

²⁰ “Para muchas familias la inversión en su propia vivienda constituye una de las pocas opciones de ahorro. Pero también se incluye en la protoespeculación a quienes compran terrenos o inmuebles como una inversión comparable a la colocación de ahorros en opciones financieras pasivas para defenderse de la inflación u obtener algún retorno y que también en algunos casos los destinan a alquiler para obtener una renta” (Vértiz, 2016: 51)

²¹ Dicha práctica se la conoce como *especulación pasiva* ya que tales agentes no controlan ninguno de los determinantes que provocan los cambios en los precios de los suelos.

²² Comúnmente conocida como *especulación inductiva*. En estos casos la captura del incremento del precio del suelo es menos nítida que la especulación pasiva porque el agente realiza un acto productivo y vende espacio construido. Pero la renta captada no tiene relación con el monto invertido, sino que responde a los cambios en las pautas colectivas de utilización del espacio (Jaramillo, 2010)

En particular con el suelo urbano existe una fuerte tendencia a la retención del mismo motivado por la expectativa del aumento de su precio y, por lo tanto, se espera que el monto de la valorización sea superior a los costos asociados a la tenencia de ese terreno en desuso. Esto reviste algo de profecía auto-cumplida, dado que “al contraer la oferta económica de terrenos en el mercado, la retención de suelo fomenta (aún más) el incremento del precio del suelo” (Baer, 2008: 12)

El deseo de acumulación y la expectativa de revalorización de este tipo de inmuebles producen con facilidad procesos especulativos, en los cuales se adquieren terrenos o viviendas esperando nuevas revalorizaciones. Estas situaciones suelen denominarse **burbuja especulativas**, en las cuales los precios de los activos sufren un incremento excesivamente mayor que sus valores intrínsecos, calculados según el riesgo y los rendimientos esperados (Garber, 1990).

Tales fenómenos generan que la oferta de bienes se incremente en función de satisfacer las necesidades de inversiones y no de las demandas reales de la población. Esto provoca, por ejemplo, que, en el caso del mercado inmobiliario, se construyan más viviendas de las que la demanda efectivamente puede absorber (Naredo, 2019). Asimismo, el elevado precio de los activos inmobiliarios genera una percepción de mayor riqueza, superior a la real que, por lo general, se traduce en una suba del endeudamiento para solventar las erogaciones.

No obstante, “cuando el mercado inmobiliario se enfría, el número de operaciones disminuye y el periodo de venta se dilata, haciendo que los oferentes más necesitados de liquidez acaben vendiendo sus viviendas a precios muy inferiores” a los del mercado (Naredo, 2009: 123).

El resultado inmediato del estallido de una burbuja es la caída abrupta de los precios de los activos a la vez que se genera un estrangulamiento financiero dado por los problemas de pago de los créditos. Asimismo, la falta de liquidez dificulta el mantenimiento de los tipos de interés y los plazos de devolución de los préstamos, lo que termina desencadenando, muchas veces, un ciclo de contracción o de recesión económica que puede terminar en crisis (Naredo, 2019; Krugman, 1998).

Existe suficiente evidencia internacional sobre procesos especulativos desencadenados en burbujas inmobiliarias, como el caso de Japón en los años noventa (Patrick, 1994; Roubini, 1996) o España a fines de los ochenta, en los noventa, y desde el año 2008 (Naredo, 2009, 2019; Campos, 2008; García Montalvo, 2008). Tal vez la más conocida sea la de Estados Unidos en el 2008, con un fuerte impacto mundial (Hubbard y Navarro, 2011; Kolb, 2011), y más recientemente la de China (Gaulard, 2014; PCR, 2022).

Pese a que en Argentina no hay tanta evidencia de este tipo de fenómenos, sí se observa que después de la crisis del 2001, hubo un “boom” en el sector de la construcción, transformándose en una de las principales inversiones financieras y que incidió en el crecimiento de la economía y del empleo, pero años más tarde los procesos socioeconómicos de crecimiento se desaceleraron (Del Río y Langard, 2016; Baer, 2010; Socoloff, 2017).

En capítulos siguientes se mencionará con un poco más de detalle lo reseñado en el párrafo anterior, mediante una revisión histórica de la situación habitacional y urbana argentina.

II.4 Acceso informal al hábitat: algunas aproximaciones

A lo largo de las últimas décadas, el crecimiento y construcción del espacio urbano de los países desarrollados se ha visto fuertemente modificado como consecuencia de cambios estructurales tanto en el ámbito económico como en el social y político. El aumento de la desocupación, los bajos ingresos, la profundización de la distribución desigual de los mismos, y el estancamiento de la actividad económica a finales de los años noventa e inicios del nuevo siglo han contribuido a la proliferación del acceso informal a la vivienda y al suelo urbano. Ante la falta de políticas habitacionales efectivas y de opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de personas con escasos recursos recurren a la usurpación de suelos privados o públicos, o a la compra ilegal de tierras para acceder al hábitat (Clichevsky, 2008).

Convirtiéndose en la segunda región más urbanizada del mundo (después de Norteamérica: Estados Unidos y Canadá), en América Latina y el Caribe, 80% de la población vive en ciudades. Sin embargo, su expansión urbana ha sido de carácter desigual, manifestándose con mayor profundidad en las últimas décadas a través del gran crecimiento de los denominados asentamientos urbanos informales, donde se concentra casi un tercio de la población. En los mismos se superponen una diversidad de privaciones relativas al hábitat urbano, relacionadas con la educación, salud, empleo, seguridad, entre otras tantas (Cravino, 2008; Canestraro, 2013).

Por su parte el concepto de informalidad ha tomado relevancia en los debates de los años noventa, con la discusión sobre el acceso a la propiedad privada y a las limitaciones que enfrentan algunos sectores sociales para insertarse en el mercado de trabajo, sin embargo, su noción “se hace extensiva para caracterizar también a la forma en la que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda” (Herzer, et.al., 2014).

Asimismo, al revisar la literatura, una de las primeras cuestiones que aparece es la confusión en el uso de los conceptos de *irregularidad*, *ilegalidad* e *informalidad* en el acceso al suelo

urbano. Sin embargo, dichas categorizaciones remiten al mismo fenómeno referido a la relación problemática con el orden jurídico formalmente vigente en una sociedad, por lo que resulta necesario analizarlas conjuntamente (Canestraro, 2013).

En tal sentido, Azuela (1993) destaca que cuando se hace referencia a asentamientos irregulares, informales, extraoficiales o directamente ilegales, no se hace alusión a las características físicas o económicas de dichas áreas, sino a una relación conflictiva con la normativa estatal vigente en esa sociedad, definida generalmente, con escasa precisión. Por otra parte, de manera recurrente se suele asimilar el concepto de irregular o informal con el de “*popular*”²³, el cual suele aceptarse que refiere a una forma de producción urbana, que tiende a estar por fuera de las lógicas del mercado y de las políticas públicas, asociada más a la lógica de la necesidad, como se analizará mejor en el próximo capítulo (Azuela, 1993; Pérez, 1995).

Asimismo, tal como remarca Canestraro (2013) los procesos de producción urbana por fuera de los parámetros legales públicos no corresponden únicamente a los sectores populares, sino también a grupos con mayores niveles de ingresos, como el caso de algunas urbanizaciones cerradas que han transgredido la normativa vigente en materia del uso del suelo.

En la academia se suele mencionar la importancia de analizar el funcionamiento del fenómeno de la informalidad de manera dialéctica, es decir, resulta necesario considerar la articulación que tiene con la parte formal de las ciudades. Esto se da porque se vuelve difícil definir con exactitud qué se entiende por informalidad ya que se trata de una categoría residual: “se define lo informal no por lo que es, sino por lo que no es²⁴” (Clichevsky, 2009: 64).

Asimismo, “los asentamientos informales coexisten geográficamente con asentamientos formales, formando una estructura interdependiente”, es decir, la informalidad también surge como consecuencia de ciertas limitaciones (fundamentalmente institucionales) sobre el mercado de suelos y procesos de ocupación del suelo urbano condicionados por la especulación inmobiliaria que excluyen de la vivienda para uso residencial a amplias capas poblacionales, ya sea por la vía por la vía del mercado y/o del acceso privilegiado a la información sobre fracciones urbanizables (Smolka y Biderman, 2011: 1). Respecto a este mercado, se observa que hay un segmento que está regulado, que tiene un control definido por

²³ El concepto de “hábitat popular” merece un análisis aparte, pero no constituye el objeto de esta investigación. Para más detalle ver Pérez (1995, 2019), Conolly (2011), Bosio et.al. (2015)

²⁴ “Se define lo informal como lo no integrado al sistema que se considera convencional; y muchas veces ha sido el sistema formal el que produjo la informalidad. Si es informal respecto de un sistema que es establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad” (Clichevsky, 2009: 64)

un marco legal y normas urbanísticas, pero también existe otro sector informal de suelo que se genera de forma articulada con el anterior. Dicha articulación resulta ser compleja, lo que provoca que en las ciudades se entrelacen dos polos muy claros (Alfonsin, 2013).

La condición formal o informal del mercado de suelo está íntimamente relacionada con el ordenamiento jurídico imperante. Si bien, la mayoría de los estudios urbanos los han considerado como dos cuestiones separadas e indiferentes entre sí a los procesos sociales urbanos y a las instituciones jurídicas que tratan de regularlos, resulta importante analizarlos de manera conjunta.

Al intentar definir la informalidad se suele considerar las características y variantes del desarrollo de la misma, los aspectos físicos (tales como construcciones precarias o carencia de infraestructura urbana y servicios públicos) y las socioeconómicas. Aunque prácticamente todos los tipos de asentamientos informales suelen representar, de una u otra manera, la violación “del orden legal establecido” (Fernandes, 2011:13).

La dificultad para definir el fenómeno de la informalidad urbana presenta también el desafío de su medición lo que conlleva a que existan distintas estimaciones sobre el tamaño y crecimiento de los asentamientos informales. Si bien en la mayoría de los censos y encuestas se ha avanzado en mayor precisión sobre la provisión de servicios públicos y así poder cuantificar las viviendas con tenencia ilegal del suelo, no es suficiente para lo complejo que resultan estos procesos de urbanización.

Según Clichevsky (2000), en Latinoamérica se pueden encontrar dos principales formas de informalidad urbana: por un lado, aquella relacionada con la **inseguridad dominial** y la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler). Por otro lado, la que tiene que ver con el proceso de urbanización que se relaciona con el **incumplimiento de las normas de construcción** de la ciudad.

Desde el punto de vista dominial, la informalidad se observa principalmente en la ocupación directa y masiva de tierra pública o privada, pero también ocurren casos de apropiación individual de lotes aislados y dispersos. A su vez, se registra un fuerte crecimiento de los mercados informales e ilegales de suelos que genera la aparición de loteos irregulares y loteos clandestinos o “piratas” que se caracterizan por no poseer todas las condiciones dominiales que exige la ley.

Por otra parte, desde la óptica de la urbanización, la informalidad se da en aquellas ocupaciones que carecen de condiciones urbano-ambientales aptas para un uso residencial, ya sea porque se trate de zonas inundables, contaminadas, sin infraestructura, con dificultades para la accesibilidad al transporte público, lugares de empleo y servicios públicos en general.

También se puede dar situaciones de extremas densidades: muy altas, generando hacinamiento o tan bajas que implique mayores costos de construcción.

La producción social informal de las ciudades se expresa en diferentes formas y nombres según el país y las causas que les da origen: favela, barriada, asentamiento, villa miseria, toma, tugurio, urbanización pirata, entre otras. Suelen realizarse ocupaciones en edificios abandonados y/o sus espacios exteriores, en predios de propiedad pública o privada, o bien través de la compra de terrenos en loteos ilegales (Zucolini, 2013).

Asimismo, las situaciones de informalidad urbana generan importantes impactos en el medio ambiente ya que muchas de las ocupaciones se producen en áreas cercanas a reservas de agua o propensas a inundaciones o en áreas protegidas, como así también en zonas degradadas, contaminadas, lo cual presentan un riesgo para la salud y la seguridad de sus habitantes. Ello potencia los riesgos a los que están expuestos, aparecen mercados ilegales ante la falta de provisión de infraestructura y servicios, se acumulan distintas privaciones, violaciones de derechos, y se manifiestan contextos de suma violencia que perpetúan la informalidad y pobreza, reproduciendo, en definitiva, limitaciones en el desarrollo humano y social de sus residentes (Lefevre et.al., 2016).

Por otra parte, el desarrollo informal genera ciudades ineficientes con una gestión urbanística costosa ya que, por ejemplo, el suministro informal de los servicios públicos como el agua suele ser mucho más caro que el formal. Además, varios de los asentamientos informales eluden el impuesto sobre la propiedad, lo que resulta en una pérdida de ingresos potenciales para las administraciones públicas (Fernandes, 2011).

Autores como Smolka (2003) definen la informalidad como un fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación del mismo. Por lo tanto, las políticas de suelo que se implementen deberán contemplar un abordaje integral que considere las distintas dimensiones que refiere la complejidad del fenómeno.

Entre las **causas que explican la informalidad urbana** se encuentra los altos niveles de pobreza y los bajos ingresos que padecen grandes grupos de la población como consecuencia de una distribución de la riqueza desigual y del incremento de las limitaciones al acceso a un empleo formal o estable y adecuadamente remunerado²⁵. Asimismo, las restricciones de

²⁵ Originalmente el concepto de informalidad se utilizaba para explicar la forma en que ciertos sectores resuelven la relación capital/trabajo, que no logran insertarse en el mercado de trabajo. Pero posteriormente, hacia fines de los años setenta, se ha empezado a incorporar en los debates la asimilación de la informalidad en

acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización y la sanción de normas urbanísticas más estrictas, han repercutido en el aumento de mercado informal de suelos (Clichevsky, 2009).

Por otro lado, las características y dinámicas que se presentan en el mercado legal (formal) de suelos, provoca que se fomente la aparición de formas de acceso a la ciudad de manera ilegal. La escasa regulación de los cambios de uso de la tierra y de su comercialización, la poca transparencia en las transacciones manejadas por un pequeño grupo de actores con fuerte poder económico y financiero, la estructura de propiedad privada, entre otras tantas cuestiones colabora con la proliferación de formas de acceder al suelo que están por fuera de la formalidad (Clichevsky, 2009).

A su vez, Smolka (2003) argumenta que la informalidad es un fenómeno esencialmente de mercado y que, por lo tanto, las principales causas de su existencia recaen en el mal funcionamiento del mercado de suelo y la incidencia del costo de la financiación de la infraestructura urbana. Además, cuestiona la hipótesis que liga la correlación directa entre la informalidad y la pobreza, considerando que la primera no sólo es efecto de la segunda sino también la causa²⁶.

Por su parte, Fernandes (2011) agrega otras explicaciones como la escasez de viviendas de interés social, el clientelismo político y la falta de integración entre las políticas del suelo, de vivienda, medioambientales, de transporte, de tributación y presupuestales. Además, argumenta que la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con un sistema legal y judicial bastante obsoleto y contradictorio que complica cada vez más el acceso al suelo y a la vivienda por la vía formal.

“La combinación de criterios técnicos no realistas, de obligaciones financieras, de exigencias de garantías inflexible, de prolongados procedimientos para la obtención de licencias, de reglas contractuales formalistas, de prácticas de registro obsoletas y de mecanismos ineficientes para la resolución de conflictos han producido un contexto legal altamente prohibitivo que contribuye al desarrollo inmobiliario informal” (Fernandes, 2011: 19).

la inserción en el mercado de trabajo a informalidad en el acceso a otros bienes, como el suelo y la vivienda (Herzer, et.al. 2014) De esta forma, los procesos de hábitat informal revisten una complejidad que involucra distintas dimensiones más allá de las referidas al empleo.

²⁶ Para Smolka (2003), no todos los habitantes de los asentamientos informales están en situación de pobreza. Además, subraya que, si bien el precio total del terreno informal es menor que el del formal, no lo es en términos relativos, ya que se suelen ofrecer lotes de menores dimensiones del que establece la normativa y el precio por metro cuadrado supera ampliamente los costos del mercado formal. Por lo tanto, ese alto precio pagado por el suelo genera diversos círculos viciosos que se reproducen

II.5 Síntesis del capítulo

Este capítulo ha sido pensado como parte del marco teórico de la investigación, en el cual se han desarrollado algunos conceptos fundamentales para el análisis que se realizará en las páginas siguientes.

Una de las primeras cuestiones que se examinaron fue la referida a la noción del hábitat, proveniente de las ciencias naturales y ecológicas, tomada por el ámbito social con foco en el hábitat humano. El mismo es entendido como aquel medio o entorno compuesto por elementos naturales y artificiales en el cual se desarrolla la vida del ser humano en el planeta.

Con las conferencias de la ONU, Hábitat I y II, desde los años setenta, se fue avanzando en el diseño y puesta en marcha de diferentes medidas de política y programas en busca de lograr el acceso a la vivienda y al hábitat, de todos los sectores de la población. Teniendo en consideración los diferentes contextos en los cuales tuvieron lugar esos debates, avanzó hacia una concepción más integral del hábitat, superando la mirada reduccionista de vivienda, centrada en los aspectos físicos.

Lo anterior lleva a hablar de la noción de habitar, reconociendo los procesos e interacciones que se dan más allá de la localización física de los seres humanos, y que son dinámicos en espacio y tiempo.

Por otra parte, se remarcaron algunas diferencias entre el concepto de hábitat con el de territorio, entendiendo que, si bien están relacionados, este último reviste una mayor complejidad. No obstante, ambas nociones se caracterizan por ser polisémicos y por encontrarse en permanente discusión e interpretación, según las transformaciones que se dan en los mismos.

En la presente tesis se pretende analizar cómo el concepto de hábitat y el acceso al mismo ha sido interpretado por las normativas y políticas públicas en la materia aplicadas en décadas reciente tanto en el contexto latinoamericano como en lo específico de Argentina y en el caso particular de la ciudad de Bahía Blanca. Esto resulta interesante para comprender qué concepciones son las que están detrás de las diferentes acciones llevadas a cabo por los actores involucrados en las problemáticas habitacionales y, fundamentalmente, por aquellos que poseen poder de decisión y ejecución de las mismas.

A su vez, en un contexto de avances en cuanto a los derechos reconocidos por los Estados en el acceso a la ciudad y de conformación de movimientos sociales que reivindican y reclaman acciones para efectivizarlos, en este capítulo se abordó la idea sobre el derecho a la ciudad. Si bien dicho concepto no es nuevo, ha tomado más relevancia en las últimas décadas y ha

servido de directriz para diferentes programas de política, así como normativas en busca de un acceso más justo a la ciudad.

El derecho a la ciudad refiere al conjunto de derechos que exceden el simple hecho de tener una vivienda, se encuentra íntimamente relacionado al concepto de hábitat y de habitar, y con las problemáticas que existen en torno a él (exclusión, segregación, ocupación de áreas de riesgo, entre otros).

Asimismo, a lo largo de la historia el derecho a la ciudad se ha confrontado con el derecho a la propiedad, aunque suele imponerse este último en la mayoría de los procesos y determinaciones normativas y de política. Sin embargo, el paradigma fue mutando hacia nuevas concepciones, con fuertes aspiraciones de equidad, como lo representa el concepto de función social de la propiedad. A través de esta última, se busca alcanzar un uso efectivo y responsable del suelo, que armonice la propiedad privada con el interés social.

En la presente investigación se tendrán en cuenta estas nociones para estudiar si las normativas y las políticas públicas implementadas en materia del hábitat, en las décadas más recientes, han podido considerar al derecho a la ciudad y a la función social de la propiedad como principios rectores que guían las acciones orientadas a intervenir sobre las condiciones habitacionales y urbanas de los territorios analizados.

En el tercer apartado del capítulo, se esbozaron las particularidades que presenta el suelo urbano como soporte y recurso para la existencia de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana. Se entiende que el mismo se distingue más por sus características extrínsecas o las condiciones externas que por sus características propias. La irreproductibilidad e indestructibilidad, la carencia de costos de producción, entre otras cuestiones, hacen del suelo urbano un recurso con peculiaridades que determina las condiciones de acceso al mismo.

De igual modo, el mercado de suelo urbano presenta una dinámica particular que lleva a que se generen desequilibrios entre la demanda y oferta, que se ve reflejado fundamentalmente en los precios, los cuales representan una puja constante entre los valores de uso y de cambio de dicho recurso. Esta cuestión de los precios junto con el fenómeno de la especulación urbana que se genera en torno a los mismos, provoca que se condicione las decisiones de consumo no sólo de este bien, sino que también tiene impactos en otros mercados, principalmente financieros, que si no logran regularse de manera precisa pueden provocar consecuencias a toda la economía de una sociedad.

Por último, se realizaron algunas aproximaciones sobre el hábitat informal al cual accede un gran porcentaje de la población urbana, que se expresa en la proliferación de los denominados asentamientos informales en los cuales se acumulan distintas privaciones y violaciones de

derechos, relacionadas con la educación, salud, empleo, seguridad, entre otras, que limitan el desarrollo humano y social de sus residentes.

En el ámbito académico se suelen utilizar los conceptos de irregularidad, ilegalidad e informalidad indistintamente, ya que remiten al mismo fenómeno que refiere a la relación conflictiva con la normativa estatal vigente en una determinada sociedad. Es decir, se relaciona con la inseguridad dominial y/o por el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad.

Entre las principales causas de la informalidad, se destaca las propias características y dinámicas que se presentan en el mercado legal (formal) de suelos, entendiendo que están íntimamente articulados. Esta interdependencia surge, fundamentalmente, de las limitaciones que genera dicho mercado provocadas, fundamentalmente, por la especulación inmobiliaria, por la escasa regulación y transparencia, así como la estructura de propiedad privada.

Como se verá en los próximos capítulos, el avance de la informalidad urbana se configura como una gran problemática que tiene consecuencias en toda la ciudad en su conjunto y requiere del diseño y aplicación de normas y políticas que busquen revertirla. Más adelante se analiza la situación del hábitat informal en Argentina y, en particular, en Bahía Blanca, para posteriormente estudiar qué iniciativas estatales se han puesto en marcha para atender dicho fenómeno

III. EL ROL DEL ESTADO. POLÍTICA URBANA Y HABITACIONAL

Así como el suelo presenta características particularidades que lo distinguen de otros bienes, el espacio urbano representa diversos significados para los distintos actores que la habitan, los cuales fundan diferentes lógicas que permiten formular y definir estrategias de acción, las cuales suelen estar interrelacionadas y muchas veces entran en conflicto.

La lógica política o lógica del Estado encuadra las decisiones del poder público que influyen en la definición de la forma, la localización, el acceso y usufructo del suelo urbano. Asimismo, implica la aplicación de herramientas necesarias para que la ciudad sea accesible para el conjunto de la población. Estas se determinan mediante la política pública, la cual es entendida como la acción u omisión del Estado en relación a una cuestión que requiere atención, interés o movilización de los demás actores.

Particularmente, la política urbana es la encargada de regular las acciones de la sociedad sobre la ciudad, de gestionar los recursos y usos que se manifiestan en ella. Uno de los tipos dentro del conjunto de las políticas urbanas, son las referidas al suelo urbano, las cuales serán revisadas en las páginas siguientes, destacando los principales instrumentos utilizados por los diferentes niveles de gobierno.

A continuación, se presenta una breve revisión de las intervenciones estatales frente al acceso informal del hábitat, subrayando las implementadas por los países de América Latina y Argentina, en particular, durante los últimos veinte años. Entre ellas resaltan las políticas relacionadas con el mejoramiento de los barrios y las referidas a la regularización dominial de los inmuebles.

Luego, dado que el objetivo principal de la presente tesis es estudiar los programas y disposiciones normativas relacionadas con la política habitacional en la ciudad de Bahía Blanca para observar en qué medida responden a un nuevo enfoque integral del hábitat, se procederá a analizar las disposiciones y lineamientos de la ley de la provincia de Buenos Aires, N°14449 de Acceso Justo al Hábitat, a la cual la ciudad se encuentra adherida mediante ordenanza.

Tal normativa intenta abordar el hábitat considerando su complejidad y multidimensionalidad, gracias a la diversidad de instrumentos que crea permite avanzar hacia una gestión eficiente y justa del territorio, dando protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles en la toma de decisiones de estos temas.

Por lo tanto, en este capítulo se buscará señalar las características y herramientas que la ley propone para todas las localidades de la provincia de Buenos Aires, para que en los próximos

dos capítulos pueda desarrollarse cómo la misma ha sido incorporada en la normativa para el caso de Bahía Blanca y tratar de analizar cuál ha sido su impacto.

III.1 La heterogeneidad de los actores en la configuración urbana

Indefectiblemente, todo ser humano necesita vincularse con una porción del territorio para poder desarrollar su vida y establecer relaciones con otros grupos de la sociedad que también residen en él.

Así como el suelo urbano cuenta con características singulares, en las ciudades coexisten diversos agentes con distintas expectativas sobre él para la satisfacción de sus necesidades o intereses. Sin embargo, las disparidades de recursos y poder entre ellos lleva a que se genere una puja por cambios en la configuración y apropiación del espacio, que se evidencian en las diferentes lógicas que los movilizan.

Puede entenderse, entonces, que la ciudad es producida mediante la relación que se va configurando entre los diferentes actores urbanos, que presentan realidades sociales heterogéneas (culturales, étnicas, políticas, económicas), las cuales influyen en el papel que juegan en el territorio urbano.

Siguiendo a Pérez (1995) los actores urbanos pueden ser analizados a partir de su base estructural social o de clases, su base territorial (el lugar particular que ocupan en el territorio urbano) y la representación que construyen de la ciudad. Es decir, dadas las particularidades que manifiesta el suelo, el espacio urbano representa diversos significados para los distintos actores que la habitan, los cuales fundan diferentes lógicas que van formulando y definiendo estrategias de acción²⁷, las cuales se encuentran interrelacionadas y muchas veces entran en conflicto. El fundamento que motiva su análisis no es la disparidad de significados, fuerzas o lógicas de acción, en tanto estos rasgos están presentes en varios mercados de bienes y servicios y no revisten un interés particular para la investigación social sino la triple función de la propiedad inmueble (valor de uso, valor de cambio, reserva de valor) y/o el doble carácter que puede tener un mismo activo inmobiliario, como bien de consumo y bien de inversión. Las desigualdades y procesos sociales que desencadenan estas funciones y roles pueden adquirir tal magnitud que constituyen objetos de estudio relevantes para las ciencias sociales.

²⁷ “Las estrategias constituyen una formalización de la acción de los actores urbanos. Son una perspectiva de su comportamiento que supone que portan un sentido o significación” (Pérez, 1995: 11)

De esta forma, la ciudad se produce mediante la relación que se va configurando entre los diferentes actores urbanos. Según la forma que adquiera la articulación de estos actores y sus lógicas, el espacio urbano asume características y dinámicas particulares.

Por un lado, se encuentra la **lógica del mercado** (Abramo, 2003) o **lógica de la ganancia** (Pírez, 1995) que guía la producción de y en la ciudad de los agentes económicos (empresas, inversores, agentes financieros y promotores privados). Es decir, aquellos actores que producen soportes materiales y servicios urbanos, como quienes realizan actividades económicas que dependen de la ciudad, que se basan en ella y, asimismo, la promueven o desarrollan.

Para Abramo (2003: 273) es el mercado el que posibilita el encuentro entre los demandantes de suelo urbano y los que se disponen a ceder su derecho de uso, guiados por la lógica de la ganancia. La misma “puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada ciudad y país”. Por un lado, se puede encontrar los **mercados formales** cuyo objeto está inscrito en la normalidad jurídica y urbanística, y por el otro lado, los **mercados informales** cuyo objeto de transacción no encuadra en los requisitos normativos y jurídicos.

Se suele reconocer que en la actualidad la lógica del mercado es la predominante y que, guiada por los principios del urbanismo neoliberal, va influyendo y subordinando a las demás lógicas en juego, lo que determina la estructuración de las ciudades (Galvaliz, et.al. 2018).

En contraposición, se encuentra la **lógica de la necesidad** vinculada a aquellos sectores de la población que se encuentran limitados a cumplir sus necesidades básicas. Frente a la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo y guiados por estrategias de subsistencia, tales grupos proceden con la ocupación de terrenos e inmuebles y a llevar a cabo procesos de autoproducción del hábitat, generalmente realizados en forma colectiva y solidaria (Abramo, 2003; Pírez, 1995).

A pesar de estar en una situación de desventaja, la lógica de la necesidad es fuertemente productora del espacio urbano, ya que no se puede prescindir de habitar una porción de suelo en la ciudad que no para de crecer.

Por otra parte, se encuentra la conocida **lógica política** (Pírez, 1995) o **lógica del Estado** (Abramo, 2003). En la misma se encuadran las decisiones de poder público, que influyen en la definición de la forma, la localización, el acceso y usufructo del suelo urbano.

Dado que el Estado tiene una capacidad de actuación muy amplia, esta lógica implica la aplicación de herramientas que generen las condiciones necesarias para que el suelo urbano, en tanto bien de uso, sea accesible para el conjunto de la sociedad.

Asimismo, el accionar del Estado afecta directa o indirectamente en las dinámicas del suelo urbano e incide también en las otras lógicas. Por ende, la acción estatal no debería estar guiada por intereses individuales sino por la distribución de oportunidades para el conjunto social, es decir por un arbitraje entre las lógicas del mercado y de la necesidad. En tal sentido, el conflicto por el acceso al suelo también se interpone en la política habitacional y en el rol que le corresponde al Estado en tal cuestión, el cual será objetivo de análisis en los siguientes apartados.

Por su parte, Pérez (1995: 10) introduce una cuarta **lógica** denominada **del conocimiento** (científico, técnico, ideológico) que se subordina a las otras tres lógicas “en la medida que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones sobre la ciudad, sino que lo hace en tanto que alguna de las otras tres la receipten”. Es decir, se refiere a los actores que participan en el ámbito académico, gubernamental o en el sector técnico-privado y que contribuyen a las decisiones de los demás actores y, fundamentalmente, introducen perspectivas que forman parte de esas decisiones.

Esta lógica del conocimiento puede ser vista como transversal a las demás en el sentido de que, en base al saber teórico y empírico puede influir en la toma de decisiones y estrategias de acción tanto a los actores privados (o de mercado), como a los agentes gubernamentales y a los grupos de la población con menos recursos.

A modo de síntesis, la ciudad es producida por los actores urbanos que se mueven en función de la ganancia, el poder y la necesidad (y también el conocimiento), formulando categorías heterogéneas, definiendo estrategias de acción de forma dinámica, en cuanto al acceso al suelo, selección locacionales y usos de los servicios públicos, de las infraestructuras y de los bienes colectivos; todo de acuerdo a los intereses, y las expectativas sobre el comportamiento de los demás actores.

Entre todos los agentes que conforman y producen la ciudad, a continuación, se exponen algunos de los grupos, señalando sus principales características que luego servirán para el análisis sobre el caso de Bahía Blanca.

Por un lado, se destacan los **propietarios** de terrenos de diferentes tipos: los que ofrecen su suelo o su inmueble en el mercado con el objetivo de recuperar al menos lo suficiente para comprar otro de características similares y poder seguir siendo usuario (*propietario usuario*); aquellos que adquirieron un terreno o inmueble para obtener al menos una ganancia a la tasa media (*propietario inversionista*); los que nunca usaron el terreno, o si, y que accedieron a este a partir de una nula o muy baja inversión, reteniéndolo cuando no tienen ninguna presión

de vender (*propietario patrimonialista*) y; aquellos que adquieren inmuebles para *blanquear capitales*²⁸ (Morales Schechinger, 2005).

Otro grupo de actores que interviene en la configuración de la ciudad es el que engloba a los **agentes inmobiliarios** que participan generalmente como intermediarios entre los propietarios y los usuarios finales de los terrenos o viviendas. Su objetivo es obtener un nivel de ganancia elevado mediante la adquisición y venta de bienes raíces, aunque también realizan operaciones de urbanización, construcción, financiación.

Con una lógica del mercado y de la ganancia, también se encuentran las **empresas constructoras**, interesadas en el crecimiento de la ciudad y en el aumento de la demanda ya que les permite un mayor nivel de actividad. Generalmente suelen asociarse con los desarrolladores inmobiliarios a la hora de diseñar una nueva urbanización o edificación.

Asimismo, las **instituciones financieras** desempeñan un rol significativo ya que permiten aportar financiamiento a aquellos compradores que sin estos recursos no podrían acceder al mercado inmobiliario, así como también otorgan créditos a las empresas urbanizadoras, constructoras y de venta de inmuebles.

Por otra parte, se identifican aquellos actores que buscan satisfacer su necesidad de residencia condicionados por su capacidad de pago y los niveles de ingreso y ahorro. Se reconocen dos sectores: aquel que “accede al mercado y consume la ciudad en cuanto conjunto de mercancías”, y aquel que se encuentra excluido del mercado y “consume la ciudad que no se produce de modo mercantil” (Duhau, 2000:184). Estos últimos son los que guiados por la lógica de la necesidad terminan accediendo a terrenos ilegales y generalmente en localizaciones desventajosas, tal como se analizó en el capítulo anterior.

III.2 Conceptualizaciones generales sobre políticas urbanas

El estudio de las políticas públicas refiere al “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Heidenheimer et al., 1990: 3) o, en palabras de Dye, (2011:1) “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”. De forma amplia, Mény y Thoenig (1992) argumentan que la política pública se caracteriza por la generación de resultados o productos, en el marco general de acción, además se identifica

²⁸ Se entiende por el verbo “blanquear” a la acción de ajusta a la legalidad fiscal el dinero procedente de negocios delictivos o injustificables (RAE). En particular, el blanqueo de capitales se la identifica como “aquella operación a través de la cual el dinero de origen siempre ilícito es invertido, ocultado, sustituido o transformado y restituido a los circuitos económicos-financieros legales, incorporándose a cualquier tipo de negocio como si se hubiera obtenido de forma lícita” (Gómez Iniesta, 1996: 21). La construcción inmobiliaria suele ser un destino ideal para este mecanismo ya que el proceso de producción incurre en gastos difíciles de observar y mensurar (calidad de materiales y de mano de obra); el valor de libro del

como una medida coercitiva originada de la autoridad legal y como una competencia social que llevan a cabo ciertos actores con capacidad de influir en un público determinado.

Con un mayor grado de complejidad, se puede interpretar a la política pública como un conjunto de decisiones y actividades resultantes de las interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos se ven influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas instituciones que incumben al sistema político como así también al ámbito sectorial de intervención (Muller y Surel, 1998:128).

Por su parte, Oszlak y O Donell (1995: 112-113) la entienden como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. La misma representa “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”.

De esta manera, la intervención del Estado mediante las políticas públicas supone tomar una posición, tanto por acción como por omisión frente a los conflictos sociales o cuestiones socialmente problematizadas.

Si bien no existe una única definición de política pública, Mény y Thoenig (1992) sostienen que la misma posee ciertas características que la identifican: comprende unas decisiones o unas formas de asignación de recursos; debe estar inscrita en un marco general de acción; tiene un público al cual atender (individuos, grupos u organizaciones) y; tiene definidas unas metas y unos objetivos que se propone alcanzar.

A su vez, la construcción de las políticas públicas debería transitar un proceso o ciclo que comprende distintas etapas. En primer lugar, se inicia con la identificación y definición del problema, luego se sigue con la formulación de las alternativas de solución, para después seleccionar una alternativa e implementarla, culminando con una evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo, 1997).

Este proceso de elaboración de las políticas públicas de carácter cíclico debería conducir a que una vez realizada la intervención el gobierno mida los efectos de la misma sobre la problemática y observar si esta última ha caducado o si permanece y por lo tanto si resulta necesario seguir actuando o rectificar los cursos de acción. En ese caso, entonces, se daría comienzo a un nuevo ciclo.

Para Tamayo (1997) los propios resultados del proceso deberían retroalimentarlo. Se trata de una visión idealizada de la organización social y estatal, en tanto visualiza al Estado como un

ente ubicado por encima e independiente de los intereses de las clases sociales y de sus fracciones.

El hecho de que el Estado opere dentro de una sociedad dividida en clases sociales, con intereses opuestos e incluso con falta de homogeneidad al interior de cada una de ellas, hace que esas fases concebidas en los materiales clásicos de planificación social provean esquemas irreales para comprender las intervenciones del Estado y sus efectos. Por ello, en la práctica los ciclos de política no necesariamente surgen de un balance o rectificación de los ciclos anteriores valorando la eficacia de los resultados o sus impactos sobre los destinatarios finales, sino del agotamiento de los instrumentos para grupos de determinadas fracciones o de la presión de organizaciones empresariales, sindicales, sociales o políticas que conquistan una reivindicación por la vía de la movilización, de la propaganda o de la negociación, es decir, de la lucha política.

Por último, resulta interesante señalar que como las tomas de posición del Estado respecto a una cierta cuestión tienden a variar tanto a través de los distintos organismos y dependencias estatales como a lo largo del tiempo, las políticas públicas estarán influidas por las posiciones adoptadas por los otros actores que están involucrados con la problemática. De esta manera “la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca de las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones” (Oszlak y O Donell, 1995: 115).

La intervención del Estado sobre los temas urbanos implica tanto la producción directa del espacio urbano, brindando soportes materiales (viviendas, servicios, infraestructuras), como de forma indirecta, orientando las acciones de los demás actores a través de las diversas decisiones en materia normativa urbana, planificación, tributos, etc. (Pérez, 1995; Pradilla, 1976). En tal sentido, el Estado a través de la *acción pública* interviene en el territorio influyendo en las diferentes formas de producción de la urbanización.

Retomando el objetivo del presente capítulo, interesa investigar las particularidades que toma el desarrollo de la acción estatal en relación con las diferentes formas que adquiere la producción de la urbanización, englobada en el concepto de política urbana con especial énfasis en aquella relacionada con revertir el hábitat informal.

Asimismo, el Estado también se desempeña en el rol de demandante y productor del espacio urbano, a la vez que tiene la tarea de regular las acciones llevadas a cabo sobre el mismo, así como de gestionar la asignación de recursos y valores de uso (Del Rio, 2012).

En particular, a la política referida a las cuestiones urbanas se la denomina **política urbana** y es entendida como el conjunto de tomas de posición del Estado que por acción u omisión

repercuten en la forma en que se estructura el espacio urbano y en las condiciones de vida. Se trata de uno de los tantos aspectos en los cuales intervienen los agentes estatales, que se relaciona con el acceso a la ciudad y el derecho al uso y disposición de ese espacio urbano (Oszlak, 1991).

Tal como señalan Rodríguez y Di Virgilio (2011), al analizar los procesos de implementación de las políticas urbanas resulta fundamental conocer a los actores involucrados, ya que no juegan un papel neutral en el mismo, sino que tienen valores, visiones e intereses propios, pero que no necesariamente concuerdan con los que orientan a las mismas.

Además, se debe tener en consideración que los operadores de política pueden tener incentivos a utilizar de manera estratégica la información (generando los denominados problemas de agencia), que resulta complicado y costoso que se ejerza un control efectivo sobre la labor de los actores involucrados y, que el propio devenir del proceso político y social deja abierta la posibilidad de que existan ocasiones para que se desvíe la marcha de los programas hacia otros objetivos, resultados o intereses (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Como ya se mencionó en el apartado anterior, los actores involucrados no inciden de igual manera en el proceso de implementación de las políticas y programas públicos. Esto dependerá de la dotación de recursos y del grado de poder con que cuentan, que no son estáticos ni invariantes. Además, no todos los agentes que tienen capacidad para incidir efectivamente lo hacen.

Esto resulta interesante tenerlo presente para el análisis que se hará en capítulos siguientes sobre la implementación de políticas urbanas y habitacionales para el caso de la ciudad de Bahía Blanca. A continuación, se enunciarán los diferentes tipos de respuestas públicas que se han venido aplicando en la temática, con foco en la escala latinoamericana y Argentina, en particular, que servirán como marco general para el siguiente capítulo de carácter más empírico.

III. 3 Algunos tipos de políticas urbanas

III.3.1 Instrumentos de política de suelo urbano

Dentro de las denominadas políticas urbanas se encuentran aquellas que se ocupan especialmente del suelo urbano que tienen entre sus principales objetivos la regulación y administración del mismo, es decir, el control de sus usos, la implementación de instrumentos de planificación y fiscales; como también su producción (Montaña Murillo, 2008).

Jaramillo (2010) distingue cuatro líneas fundamentales que representan el rol del Estado en la política de suelo urbano. La primera línea de influencia estatal sobre el mismo es la **vía fiscal** mediante el cobro de impuestos patrimoniales y a las actividades de arrendamiento. Luego señala la **reglamentación urbana** vinculada a normas que modifican los indicadores, principalmente sobre los usos del suelo y las densidades constructivas.

También, presenta la acción del Estado como **proveedor de infraestructura**, fundamentalmente las inversiones en vialidad, en espacio público y en redes de servicios. Por último, propone el rol del Estado como **agente inmobiliario**, tanto como propietario de tierras como productor de espacio construido.

Dentro del primer grupo, se destaca el instrumento de gestión de suelo conocido como **recuperación de plusvalías** que, si bien su aplicación no ha sido masiva se constata, desde hace varias décadas, ciertos avances en su implementación. La *plusvalía* se trata del aumento del precio del inmueble construido que se genera por causas externas a su propietario.

Generalmente se asocia a las intervenciones públicas con el otorgamiento de permisos específicos para el cambio de usos del suelo y desarrollos, hasta mayores densidades de edificación admitidas; o por las dinámicas propias del mercado debido por ejemplo al incremento general de la población urbana, entre otras cuestiones (Smolka y Amborski, 2003; Smolka, 2013).

La captación de plusvalías permite que el Estado obtenga el recobro de los incrementos en el valor del suelo con el fundamento de “devolver a la comunidad el aumento en el valor del suelo producto de la intervención comunitaria” (Smolka y Mullahy, 2010: 229). Es decir, la idea es compartir justamente con todos los miembros de la sociedad los beneficios que otorga el Estado a los propietarios del suelo. Así como también, limitar la especulación inmobiliaria que se genera tales valorizaciones.

A su vez, dicha herramienta puede generar un círculo virtuoso ya que permite crear un espacio fiscal para luego financiar nuevas inversiones en materia urbana. Asimismo, puede contribuir a la equidad social porque se pueden dar subsidios cruzados cuando se aplica en zonas de altos ingresos para financiar infraestructura y construcciones de vivienda para sectores de menores ingresos.

También, puede ser una gran herramienta de gestión del crecimiento urbano, influyendo en el costo relativo de desarrollo entre diferentes localizaciones e incidiendo en los patrones espaciales de la urbanización. Finalmente, varios autores señalan que este instrumento puede ayudar a controlar los precios del suelo, especialmente en mercados inmobiliarios inelásticos ya que de esa forma los desarrolladores se encontrarán con mayores dificultades en transferir

al demandante final cualquier costo adicional que implique la captura de plusvalías y, por lo tanto, no tendrán otra opción que ofrecer suelo a menores precios (Blanco et. al. 2016).

Se pueden identificar una gran variedad de instrumentos para la captación de plusvalías que cuentan con diversos objetivos dependiendo de la concepción teórica sobre la renta y propiedad del suelo que inspiren su diseño. Smolka y Amborski (2003) reconocen que los mismos pueden ser de dos tipos de naturaleza: *fiscal*, referidas a aquellas herramientas que requieren alguna forma de impuesto o contribución a ser pagada por el propietario del suelo o *regulatoria*, es decir, instrumentos que llevan alguna forma de beneficio público.

En lo que respecta a los **impuestos** sobre la propiedad en general y en particular sobre el valor del suelo constituyen una forma de recuperación de plusvalías, dado que este valor está formado por los incrementos acumulados generados por las intervenciones e inversiones.

Otra herramienta de naturaleza fiscal es la **contribución de valorización (o de mejoras)**, siendo la forma más reconocida de recuperación de plusvalías, que permite recuperar los costos que incurre el Estado en ciertas obras públicas, a partir de la imposición del incremento en los valores inmobiliarios. Se la entiende “como una tarifa dado que cumple con el principio de que son los beneficiarios los que contribuyen para el pago de la infraestructura” (Blanco et. al. 2016: 35) y se puede estructurar de diversas formas dependiendo de ciertas cuestiones como, por ejemplo, si el cobro es ex ante (antes de la construcción de la obra) o ex post.

Asimismo, el monto de la recaudación dependerá sobre qué valor se define la misma (la definición de la base imponible), es decir, si sobre el costo de proyecto a financiar o sobre la valorización que éste producirá; y del área de impacto que tendrá la obra que se realiza.

Por otra parte, existen distintas herramientas de carácter regulatorio que permiten recuperar los incrementos en el valor del suelo provocados por cambios en las regulaciones urbanas, mediante alguna forma de contribución (ya sea en forma de dinero, o en especie) por parte del propietario que se vio beneficiado, como una forma de contraprestación al derecho de desarrollar y construir.

Dentro de este grupo se encuentran las **exacciones** y la concesión de **derechos de construcción**, entendidas como contraprestaciones que se les exigen a los propietarios del suelo a cambio de conseguir permisos para desarrollarlo o construir en determinado terreno. Se diferencian en que, por lo general, las primeras se identifican con aportación de suelo para uso público y los segundos con los pagos por el permiso de construcción en altura. Ambos instrumentos se justifican en el hecho de que un nuevo desarrollo implica costos públicos (de

infraestructura y servicios urbanos) y que los derechos de construcción son potestad del Estado²⁹ (Blanco et. al. 2016; Smolka y Amborski, 2003).

No obstante, para que la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalías sea efectiva se requiere que mínimamente se cuente con una adecuada actualización de catastros³⁰, para llevar un monitoreo de los cambios que se dan en el suelo y en viviendas; también se necesita contar con una cierta capacidad técnica para tasar de forma adecuada el aumento en el precio del suelo; pero fundamentalmente, se requiere de la capacidad y voluntad política y administrativa para aplicar este tipo de herramientas (Smolka y Amborski, op. cit.).

El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina cuenta con una larga historia tanto en el ámbito académico como en el de la gestión pública específicamente, aunque recién a partir de la década de 1980 se amplió el reconocimiento sobre este tipo de herramientas. En la actualidad, en la mayoría de los países latinoamericanos se puede verificar la existencia de legislación o aplicaciones sobre este instrumento a nivel local, inclusive en aquellos territorios donde no existe normativa nacional en la materia.

Este avance fue alentado por un contexto con elementos particulares que favorecieron la aplicación de estos instrumentos. Tal es el caso de la descentralización fiscal de los países que, si bien le ha otorgado una mayor autonomía fiscal a los gobiernos municipales, éstos se han encontrado con ciertas restricciones en las transferencias de ingresos, lo que ha generado incentivos para buscar nuevas fuentes de ingresos propias (Smolka, 2013).

En cuanto a la legislación sobre recuperación de plusvalías en América Latina, los ejemplos más abarcadores y sistemáticos se localizan en Colombia que ya desde 1921, en su marco jurídico incorporaba la contribución por mejoras y en 1997, con la sanción de la Ley 388 de Desarrollo Territorial³¹ se incluyó como hechos generadores de recuperar los sobrevalores a las acciones urbanísticas que impacten en los precios del suelo (Smolka, 2013). Por otra parte,

²⁹ Es el Estado el que da la capacidad de construir en suelo urbano y por lo tanto el propietario de un lote tiene la posibilidad de construir siempre y cuando se ajuste a las normativas que estén en vigencia. “El Estado, mediante un acto administrativo, le cede la norma (...) Solo cuando construya la norma se consolida y con ello se convierte en patrimonio del propietario” (Zingoni, 2015: 180)

³⁰ Registro administrativo público que tiene el inventario de los bienes inmuebles con información específica sobre la extensión del terreno del inmueble, el tipo uso del mismo, la identidad de sus propietarios, su valor económico y valor fiscal, entre otras cuestiones

³¹ En el artículo 73 de dicha ley se establece que el Estado tiene el derecho de participar en las plusvalías generadas por las mejoras en los usos del suelo urbano provocadas por las acciones públicas. Además, incluye cuestiones relacionadas con la captura de plusvalías, como la subasta de tierras vacante para la construcción de vivienda social, el derecho de preferencia para el sector público a la hora de adquirir propiedades, la fijación de los precios de la tierra a precios anteriores al anuncio de un proyecto y el uso del reajuste en planes parciales (Smolka, 2013: 16)

Brasil ha incorporado el instrumento de contribución por mejoras en sus constituciones y enmiendas constitucionales, en busca de financiar las obras públicas que valorizan la propiedad, así como también incorpora varios principios relevantes a la recuperación de plusvalías en el Estatuto de la Ciudad³².

Sin embargo, varios autores especialistas (De Cesare, 2016; Morales Schechinger, 2005; Molinatti, 2011) sostienen que la aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalías en los países de América Latina sigue siendo limitada. Una de las principales razones radica en que a veces se concibe y diseña la legislación y los instrumentos de manera tan confusa y contradictoria que prácticamente impiden cualquier iniciativa de política que sea operativa y dificulta la interpretación de la normativa.

Asimismo, se suele observar una fuerte resistencia por parte de algunos grupos empresariales o académicos inscriptos en el enfoque de raigambre liberal que sostienen que los impuestos o cargas sobre el valor del suelo son inflacionarios y alteran el buen funcionamiento de los mercados, o que producen una doble tributación inaceptable de la misma base.

Otro de los aspectos que ha sido relevante en la discusión sobre la eficiencia y lo justo o no que resulta la aplicación de los instrumentos de captación de plusvalías tiene que ver con el destino que el sector público asigna a los recursos que se recaudan. El debate surge en que, si el foco está en buscar la forma de que la mayor cantidad de los habitantes se beneficien, los recursos (o al menos una parte de los mismos) deberían ser destinados a fines sociales o; si lo que se quiere es destinar las plusvalías al financiamiento de los proyectos propios sin comprometer fondos públicos (Cuenya, 2022)

Pese a la escasa implementación y a los diferentes obstáculos de interpretación “las políticas de recuperación de plusvalías sin duda están despertando nuevo interés y logrando mayor aceptación” (Furtado, 2000: 241). Para ello, resulta fundamental conocer mejor las idiosincrasias de los países latinoamericanos, ya que la aplicación de las distintas herramientas es específica al contexto urbano propio de cada ciudad. Y, por lo tanto, ni los procesos, ni la interacción entre actores, ni los recursos que son capturados por los gobiernos, son homogéneos (Blanco, 2016).

Retomando el postulado de Jaramillo (2010) sobre el rol del Estado en la política de suelo urbano, interesa analizar cómo la **reglamentación** y la **planificación urbana** impactan en las

³² En el mismo se incorporan principios relevantes como la función social de la propiedad, la separación entre los derechos de construcción y los derechos de propiedad, nuevos instrumentos como los Consorcios para Operaciones Urbanas, el derecho a opción la primera opción de compra a los municipios que desean adquirir tierras, y el uso de la transferencia de derechos de edificación (Smolka, 2013: 16)

dinámicas del desarrollo de la ciudad y en particular, cómo interviene en el funcionamiento del mercado de suelo y en los precios de los terrenos.

La principal acción regulatoria suele ser la **reglamentación de usos del suelo urbano**, mediante la cual se puede influir en los precios de los terrenos cuando se decide modificar, por ejemplo, el uso de los mismos de uno comercial o industrial o de reserva³³ a uno residencial **y de las densidades constructivas**, fundamentalmente, mediante el establecimiento de límites en la cantidad de área construida que puede producirse en terrenos con determinadas magnitudes; así como también a través de la aplicación de topes en la altura de los inmuebles; exigencias de retrocesos de los edificios con respecto al borde de los lotes; restricción en el número de unidades habitacionales o la superficie construida, entre otras tantas (Jaramillo, 2010).

Luego, al estudiar la acción del Estado como **proveedor de infraestructura**, se observa que las inversiones públicas en vialidad, en espacio público y en redes de servicio, alteran no sólo las condiciones técnicas de producción o de consumo del espacio construido, sino que también inciden en las prácticas sociales del uso de esos terrenos y en los precios de los mismos, como ya ha sido analizado en la formación de plusvalías.

Por último, el Estado puede incidir en el mercado de tierras como propietario de terrenos, tanto las de uso público como las privadas posibles de ser apropiadas (vía compra voluntaria o expropiación). Ya sea que se trate de inmuebles para el uso como oficinas gubernamentales o sedes administrativas); o para uso colectivo (sedes de instituciones educativas, culturales, de salud, etcétera); e incluso inmuebles de uso privado (como el caso de algunas modalidades de vivienda social, que son promovidas o construidas directamente por organismos estatales). “Estas operaciones, en la medida en que altera y transforman la estructura urbana, introducen cambios en los precios de los terrenos” (Jaramillo, 2010: 330), tanto en aquellos desarrollados por el Estado como los que se relacionan espacialmente con ellos.

Frente al problema de los terrenos o edificaciones ociosas, la presencia de grandes extensiones de tierra vacante y la escasez de suelo urbanizado, existen algunos instrumentos que permiten revertir dichas situaciones.

Ejemplos de ellos están los **impuestos prediales para inmuebles subutilizados**, generalmente con tasas progresivas en el tiempo; el **régimen de desarrollo prioritario**, mediante el cual la autoridad local interesada en desarrollar ciertos lotes obliga a sus propietarios a construir en los terrenos en un plazo determinado y; los **bancos de tierras**,

³³ Corresponden a zonas que cada municipio reserva para distintos fines (ensanche del área urbana, recuperación de zonas no urbanizables, etc.).

mediante los cuales se busca que el Estado regule los precios del mercado de suelo ampliando esporádicamente la oferta de tierras para combatir la especulación y puedan disponer de ellas los compradores particulares cuando escasean de lotes.

III.3.2 Políticas urbanas en Argentina

En términos demográficos, según los datos provisorios del Censo 2022, el país tiene una población total de más de 46 millones, lo que representa un aumento intercensal de casi el 15%.

Aunque su distribución muestra un importante desequilibrio, ya que la Región Central (donde se ubican las provincias más pobladas del país: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Santa Fe y Córdoba) concentra el 61% de la población, mientras que en la Región Patagónica, de superficie similar, se ubica sólo el 6,5% de la población³⁴.

Asimismo, en Argentina se observa una primacía urbana ya que la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) junto con los aglomerados de Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán, el partido de General Pueyrredón (provincia de Buenos Aires) y la capital de la provincia de Salta concentran el 50% de la población total, así como la mitad de las viviendas del territorio nacional.

Por otra parte, respecto a los datos sobre la situación habitacional y, en particular a los referidos al *déficit habitacional*³⁵ en Argentina, aún no se han podido cuantificar el mismo, con la información del último Censo Nacional. No obstante, según el Censo 2010 dicho déficit alcanza a un 28,4% de hogares (equivalente, en ese entonces, a 3,45-millones). Pese a las limitaciones metodológicas de esta herramienta de medición, se destaca que, de ese porcentaje total, poco más del 62% corresponde al déficit cualitativo, es decir, requiere de soluciones puntuales como mejoramiento y ampliaciones en las viviendas, para contrarrestar el déficit cuantitativo (Bosio et al., 2015).

Asimismo, el 14% de los hogares de todo el país estaban en situaciones de tenencia irregular de la propiedad en el 2010 (Bosio et al., op.cit.).

Según un informe sobre condiciones de vida publicado en mayo de 2023 por el INDEC, en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)³⁶, más del 6% de la población habita en

³⁴ Sin embargo, la región patagónica fue la que más creció entre los censos 2010 y 2022, con una cifra del 23%.

³⁵ Ver Anexo 1

³⁶ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_05_235E6912BB48.pdf

viviendas realizadas con materiales de calidad insuficiente y el 4% vive en situación de hacinamiento crítico, es decir, con más de tres habitantes por cuarto³⁷.

Al organizarse políticamente bajo la forma federal con tres niveles de gobierno (nacional o federal, provincial y municipal), la cuestión de la distribución de competencias en torno a las políticas urbanas y de ordenamiento del territorio entre dichos niveles ha sido por mucho tiempo fuente de controversias.

En Argentina, las provincias son las que ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, y por ello es competencia de éstas el dictado de las normas referentes a la regulación de los mismos, así como también lo relativo al ordenamiento territorial, ya que constituye una materia no delegada en el Estado nacional.

No obstante, esto genera que muchas veces se genere una superposición de jurisdicciones que termina influyendo en la aplicación de políticas en la temática urbana y habitacional (CIPPEC, 2016).

Por otra parte, el país no cuenta ni con una política urbana explícita ni con una ley de suelo y ordenamiento territorial a nivel nacional (Reese, 2006). Sólo algunas de las provincias han desarrollado algún tipo de normativa para regular los usos del suelo y los procesos de crecimiento urbano, utilizando distintos criterios. Pero, por lo general, las mismas resultan ser legislaciones fragmentarias, dispersas y desactualizadas (Granero et. al., 2018)

Esto ha provocado que la modalidad de expansión de las ciudades, la definición de los usos del espacio y el acceso al suelo y a la vivienda dependa fundamentalmente de las políticas locales y de los lineamientos formulados por los desarrolladores o urbanizadores, guiados por intereses que contrastan (en la mayoría de los casos) con las necesidades de grandes grupos sociales que cuentan con menos recursos para poder acceder y hacer uso del espacio urbano.

A esta situación se le agrega el hecho de que el mercado inmobiliario argentino está dolarizado para las operaciones de compra y venta de propiedades, desde finales de los años 1970. Es decir, a pesar de ser diseñados y producidos con costos en moneda nacional, una vez construidos, los inmuebles pasan a tener sus precios denominados con la divisa estadounidense. Lo cual, ante los habituales contextos de devaluación monetaria del peso argentino frente al dólar que se presentan en la economía argentina, provoca un limitante relevante para la adquisición de un terreno o vivienda que aún no se ha logrado revertir (Gaggero y Nemiña, 2016; 2022)

³⁷ Más datos sobre barrios populares y hogares en situación de informalidad ver en los siguientes apartados

La recuperación económica posterior a la crisis del 2001 tuvo su impacto en el mercado inmobiliario y una fuerte incidencia en el precio del suelo, provocada por la creciente demanda de suelo urbano y de inmuebles³⁸. Dicho proceso desencadenó una gran contracción o escasez del mismo, fundamentalmente para los sectores con menos recursos, que acentuó la situación de informalidad en el acceso al suelo y mayores conflictos en torno a tomas de tierras, asentamientos o barrios localizados en tierras no aptas.

Particularmente, en las últimas dos décadas se evidenció un gran consumo de suelo urbano que impactó directamente en el crecimiento de los valores de mercado de las periferias y que, asociada al crecimiento de la pobreza y la desigualdad, produjo que se vuelva casi imposible la compra de un terreno para construcción hasta para los grupos de ingresos medios (Fernández Wagner, 2009).

Se observa, entonces, que Argentina enfrenta un dilema histórico y de profundas tensiones en torno al desarrollo territorial y urbano, que no logra resolver las demandas de un gran porcentaje de la población que habita en condiciones vulnerables.

En las páginas siguientes se ahondará sobre las principales políticas implementadas por el Estado argentino con el objetivo de contrarrestar el déficit habitacional y mejorar el hábitat de su población.

III.4 Las respuestas estatales frente al acceso informal al suelo urbano

En los estudios académicos se suele exponer que, en el contexto del proceso de industrialización sustitutiva desarrollado a partir de la mitad del siglo XX en América Latina, se evidenció un crecimiento de la pobreza urbana. La misma se manifestó, en el plano territorial, con la formación de villas y asentamientos informales, desencadenando procesos de conurbación, es decir, formación de periferias en las grandes ciudades (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006).

En Argentina, las primeras formaciones de lo que se conoce como villas surgen a partir de los años '30 cobrando mayor fuerza en la década del cuarenta con las migraciones internas en el marco de la descomposición de las economías rurales del interior del país y la industrialización sustitutiva de importaciones³⁹.

³⁸ Demanda generada por la expansión de las propias actividades económicas, también para el desarrollo de nuevos productos inmobiliarios (fundamentalmente residenciales) para los sectores de ingresos altos. Así como también, se solicitaban propiedades como inversión dado el boom agroexportador de la época. Además, se suma la mejora de la situación económica de las clases medias y clases trabajadoras que pasaron a demandar suelo urbano (Fernández Wagner, 2009)

³⁹ Para más información ver Ameigeiras (2014).

En la bibliografía reciente nacional se suele utilizar ampliamente la definición de **villas** realizada por Cravino (2008: 56), según la cual son entendidas como “urbanizaciones (o autourbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar familias provisoriamente⁴⁰”.

Las mismas se caracterizan por poseer tramas urbanas muy irregulares, que “responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en un solo momento inicial”⁴¹.

Frente a este panorama⁴² surgen lo que se conoce como las **políticas de primera generación** implementadas entre 1960-1970 y definidas desde el Estado nacional, que consistían en erradicar los asentamientos ubicando a sus pobladores en nuevos conjuntos habitacionales. Así, la población destinataria era meramente receptora pasiva, sin posibilidad de participar en la toma de decisiones.

Tales políticas se enmarcaron dentro de una etapa en donde los Estados se ocupaban “tanto de subsidiar la producción masiva de conjuntos de vivienda nuevas como de subsidiar el acceso a las mismas bajo la forma de un derecho a los trabajadores formales” (Barreto, 2018: 480). Se basaban en la construcción de viviendas “*llave en mano*”, financiado por fondos públicos, con muy bajo o sin recupero, en las cuales las decisiones y la planificación se encontraban centralizadas estatalmente, mientras que la construcción era llevada a cabo por grandes empresas por licitación pública.

En dicho período se crearon oficinas públicas de vivienda, acompañados de bancos hipotecarios, fondos nacionales, cajas de crédito, entre otras, que “en diferentes modos tratarán de organizar un sistema de provisión de tipo universal” (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006:24), que se base en el derecho a la vivienda que ha sido reconocido (directa o indirectamente) en las distintas reformas constitucionales de varios países de América Latina.

⁴⁰ Al principio la población correspondía con la migración rural-urbana que buscaba emplearse, luego a partir de los años 60 se sumaron migrantes de países limítrofes. En la realidad, “la inserción ocupacional de los habitantes siguió los vaivenes generales de la economía” (Cravino, 2008: 57)

⁴¹ En las villas las viviendas suelen estar construidas con materiales precarios o de desecho, poseen una alta densidad poblacional; prácticamente no cuentan con espacios verdes; con infraestructura realizada de forma clandestina con mala calidad del servicio. Asimismo, se suele asociar que sus habitantes son, por lo general, trabajadores poco calificados y que realizan algún oficio de manera informal.

⁴² Los académicos suelen denominar a este proceso como “*urbanización de la pobreza*”, que a fines de los '50 y '60 empieza a llamar la atención de los Estados burocrático-autoritarios latinoamericanos, entendiendo que el problema era un desorden urbano, un verdadero mal que había que controlarlo

Sin embargo, el alcance de estas políticas que buscaron subsidiar la oferta de vivienda no fue suficiente frente a la gran demanda, lo que evidenció la inviabilidad social y urbana de las mismas para contener el proceso de urbanización informal.

Paralelamente, por esos años aparecieron nuevas urbanizaciones informales conocidas como **asentamientos**, que se distinguen por tener trazados urbanos regulares y planificados, mimetizando su trazado al del tejido circundante. Por lo general, son producidos de manera organizada y colectivamente con una estrategia previa. Suelen estar ubicados, en su gran mayoría, en tierras privadas vacantes (basurales, o zonas inundables)⁴³.

A diferencia de las villas, este tipo de urbanización tiene posibilidades de ser regularizado en cuanto a la infraestructura y servicios básicos más fácilmente ya que no implicaría un reordenamiento urbano profundo.

Frente a la proliferación de los asentamientos informales, a partir de mediados de los '70 hubo un cambio de enfoque en las políticas urbanas consistente en el reconocimiento de los mismos que, mediante la creación de un sistema desmercantilizado y basado en el trabajo de los propios residentes, buscara acompañar, asistir y organizar los asentamientos en vez de erradicarlos (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006; Motta, 2018; Barreto, 2018)⁴⁴.

En tal sentido, en la primera cumbre mundial Hábitat I (Vancouver, 1976) se recomendó reconocer los procesos de construcción informales y aplicar un grupo de **políticas alternativas** basadas en la radicación de los asentamientos, con la idea de mejorarlos e integrarlos físicamente mediante la provisión de infraestructura, espacios públicos.

Estas **políticas (de segunda generación)** consistieron, fundamentalmente, en *programas de mejoramiento de viviendas* y los denominados *lotes con servicios*, que contaron con el apoyo financiero internacional, principalmente del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fueron llevados a cabo, en su mayoría, por los gobiernos locales.

Los **Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB)** intentan capitalizar la capacidad autogestionaria de los habitantes de asentamientos informales considerando una alternativa más real de producción del hábitat y motivando el desarrollo de capacidades, la participación

⁴³ Además, “sus pobladores, en todos los casos, son actores sociales previamente urbanizados, es decir, que, si en algunos casos provienen de áreas rurales, pasaron anteriormente por otras formas de hábitat urbano como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc. (Cravino, 2008: 60). También, suelen existir una organización previa que por lo general cuenta con el apoyo de otras organizaciones; “mientras que en las villas las familias se juntaban para habitar, sumándose una a una y, luego, se desarrollaron organizaciones territoriales, políticas, culturales, religiosas, etc.” A su vez, cuentan con espacios públicos que en muchos casos fueron planificados.

⁴⁴ Este enfoque estuvo fuertemente influenciado por los postulados de John Turner (Turner y Fichter, 1976) según el cual el Estado debe brindar subsidios sólo para desencadenar procesos de autoproducción, mediante la asistencia de las ONG.

y organización social de los mismos. También se fundamenta en la necesidad de superar la visión “viviendística” del problema, entendiendo que mejorar el hábitat requiere mucho más que el tener una vivienda.

En este sentido, se busca la articulación con políticas sociales que permitan una mayor integralidad de las intervenciones, generando más oportunidades de acceso al empleo, con iniciativas de economía local y social, a la salud y educación, mediante iniciativas y participaciones de asociaciones público-privada, alcanzando una integración plena de la población urbana (Romagnoli y Barreto, 2006).

Se trata de programas que buscan por un lado la provisión de infraestructura básica (abastecimiento de agua potable, desagüe pluvial, obras de vialidad, energía eléctrica, alumbrado). Por el otro, intentan brindar servicios y equipamiento social como plazas públicas, áreas verdes para recreación, centros de educación y salud, centros deportivos, etc.

También, se proponen mejorar los ingresos de las familias a través de la capacitación laboral, fomento y apoyo a las pequeñas empresas y negocios, así como el desarrollo de la organización comunitaria y la participación activa en las tomas de decisiones y acciones, fortaleciendo las organizaciones barriales y permitiendo ajustar el diseño de los programas a las necesidades y prioridades de la población (Brakarz et. al., 2002).

Los países latinoamericanos han sido los que más (junto con algunos de la región africana y asiática) asignaciones de créditos y fondos han recibido por parte de los organismos internacionales. Ejemplos de PMB implementados a escala nacional se distinguen el Programa Habitar (Brasil), Programa Chile-Barrio, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (Uruguay) y el PROMEBA (Argentina) y, a escala local, los programas Favela-Bairro (Rio de Janeiro), Desmarginalización (Bogotá) y Rosario Hábitat (Argentina).

La aplicación de los PMB en la región latinoamericana, han registrado ciertas ventajas en comparación con los programas de reubicación de asentamientos, como, por ejemplo, se ha constatado un costo de hasta diez veces menor, además de la reducción de los conflictos generados en la vida socioeconómica de la población (UN-HABITAT, 2003).

En el caso de Argentina, la aplicación del *Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)*⁴⁵, financiado por el BID y vigente desde hace más de dos décadas, ha tenido un alcance limitado con relación a la magnitud de la problemática. Por un lado, por los escasos

⁴⁵ Instrumentado a través del Decreto nacional 1420 del año 1996
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1420-1996-40821/texto>

recursos efectivamente destinados al financiamiento de los proyectos como lo demuestran los trabajos de Tauber et. al. (2006) o el de Romagnoli y Barreto (2006)

Por el otro, los propios términos de formulación de los programas, dado que “los mismos fijan pautas que limitan contradictoriamente su aplicación en un alto porcentaje de la población que designan como objetivo del programa” (Romagnoli y Barreto, 2006: 173). Es decir, la mayoría plantean exigencias que en gran parte de los casos no pueden cumplirse. Entre ellos, se destaca el hecho de que para que un barrio sea admitido dentro del PROMEBA, debe tener su dominio saneado o debe ser factible su regularización mediante los mecanismos existentes (Relli, 2018).

También, entre los criterios de elegibilidad de los programas establecen que los asentamientos no presenten situaciones de alta vulnerabilidad ambiental, siendo que gran parte de los mismos se localizan en zonas en condiciones ambientalmente riesgosas.

Por lo tanto, pese a que los PMB se fundan desde su concepción en una noción integral del hábitat, en la mayoría de los casos han tenido un limitado alcance para atender a las múltiples dimensiones que están involucradas en el mismo, y para reducir las situaciones de pobreza urbana. A su vez, tampoco se ha constatado una articulación con programas sociales complementarios, como aquellos destinados a dar solución al problema dominial del suelo.

A partir de finales de los años ´80 y comienzos de los ´90, gran parte de las naciones de América Latina padecieron un fuerte estancamiento económico producto de las crisis de deuda externa. Esto motivó a que emergiera una nueva etapa de **políticas urbanas (de tercera generación)** en la cual se fomentaba que el Estado asuma un rol de “*facilitador*”⁴⁶, permitiendo la acción privada en materia de urbanización y vivienda, bajo el argumento de que el mercado es el mejor asignador de recursos (Fernández Wagner, 2008; Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006).

En esta línea, las agencias internacionales impulsaron la visión de que las ciudades fueran administradas con criterios empresariales y orientaron el financiamiento de la demanda, centrada en la vivienda, promoviendo una política de activación de los mercados inmobiliarios.

Los programas aplicados en esa época procuraron por la integración física de los asentamientos informales a través de la provisión de vías de acceso, conexiones de algunos

⁴⁶ La facilitación involucraba el desarrollo de los derechos de propiedad (privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra), la racionalización y dotación de mayor transparencia a los subsidios para focalizar el financiamiento en los sectores de menos recursos, así como también proponía el suministro de infraestructuras con recupero de costos, la flexibilización de normas urbanas y eliminación de escasez artificial del suelo y el establecimiento de un marco normativo que de oportunidades al sector privado de equiparar al Estado en la provisión habitacional (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006).

servicios básicos como agua potable. Si bien en la mayoría de los países se obtuvieron resultados beneficiosos, principalmente en cuanto a salud y mejoría en las condiciones habitacionales, no fueron suficientes para revertir la compleja y creciente situación de informalidad que se presentaba (Motta, 2018).

En Argentina, se avanzó con la mercantilización de la vivienda social, se reformuló el financiamiento del *Fondo de la Vivienda (FONAVI)*⁴⁷, y se decidió coparticipar los fondos. Esto constituyó la base para la creación del *Sistema Federal de Vivienda*⁴⁸ como órgano de decisión (Fernández Wagner, 2015; Barreto, 2017).

III.4.1 Políticas de regularización

La extensión de la informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción de la ciudad, sumado al aumento de la situación de pobreza en la que se encontraban grandes porcentajes de la población urbana de los países latinoamericanos a mediados de la década de los '90, generó que se profundizara el debate sobre la necesidad de políticas centradas en la regularización de los asentamientos y mejorar las condiciones de legalidad de los mismos, particularmente pensando en la posibilidad de concretar la entrega de títulos de propiedad.

“Una política de regularización de lo irregular y/o informal implica un reconocimiento de lo existente, lo cual se vuelve importante para la lucha de los pobladores. Por ello, se torna esencial también para éstos hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad, promoviendo la integración plena de estas poblaciones al sistema de la propiedad” (Fernández Wagner, 2008:39).

Se trata no sólo de una conquista simbólica, que pretende reparar la carencia de una propiedad frente a otros grupos poblacionales poseedores de su vivienda sino también material; la posesión de un título de propiedad facilita el acceso formal al crédito o la posibilidad de vender regularmente la vivienda en el futuro, en caso de necesidad o mudanza.

Según Clichevsky (2009), las políticas de regularización que se implementaron a partir de la década de los '90 se corresponden con un cambio de enfoque que se explica por varios factores, entre ellos el papel de los organismos internacionales de financiamiento que defendían y financiaban la instrumentación de este tipo de programas en todos los países

⁴⁷ Creado en 1972 (Ley 1929), con el objetivo de contar con recursos para afrontar y reducir el déficit habitacional. La ley nacional 23966 de 1991 estableció que el fondo en vez de estar atado a las contribuciones salariales, pase a depender de un porcentual del impuesto a los combustibles fósiles, cambiando su sentido de seguro social universal

⁴⁸ Ley 24464 (año 1995), con el objetivo de facilitar las condiciones de acceso a la vivienda a la población de menos recursos

latinoamericanos, apoyados en la idea planteada en uno de los objetivos consensuados en la Conferencia Hábitat II referido a que los gobiernos deben procurar la tenencia segura del suelo y vivienda.

Asimismo, varios académicos coinciden en que las ideas del economista Hernando De Soto (2002)⁴⁹ que abogan por la formalización de los asentamientos informales y por lo tanto del derecho a la propiedad, han influido en los círculos de poder mundial. Para este autor, la tierra que está ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar para integrarla al sistema legal oficial y convertirla, así, en un activo que permita a sus dueños el acceso al crédito financiero formal, fortaleciendo la economía en general.

Es decir, “los razonamientos de De Soto apuntan al efecto significativo que podría tener un buen programa de regularización sobre la economía urbana en general, como resultado de incorporar la creciente economía extralegal informal a la economía formal” (Fernandes, 2002: 110), permitiendo que la población tenga la posibilidad de acceder a los beneficios del mercado que hasta entonces se encontraban excluidos. El argumento principal se basa en que ese tipo de políticas pueden ser un instrumento efectivo para reducir la pobreza social de los países en vías de desarrollo.

No obstante, la tesis de este autor recibió importantes críticas debido a que los procesos que se dan en los mercados informales de suelo y vivienda presentan una complejidad que desafía la premisa de que los títulos de propiedad por sí solos pueden garantizar la integración social y espacial de los sectores con menos recursos.

El argumento de De Soto no cuestiona la naturaleza del sistema jurídico siendo este el primer generador de la ilegalidad urbana, como tampoco tiene en cuenta que en ciertas condiciones los habitantes de dichos asentamientos pueden igualmente tener acceso al crédito y a servicios públicos informales, hasta invertir en mejoras en sus viviendas sin la necesidad de tener títulos legales (Fernandes, 2002; Di Virgilio et. al., 2015; Gilbert, 2002; Duhau, 2002). En relación a esto último, las percepciones sobre la seguridad en la tenencia no siempre están vinculadas únicamente a la posesión del título de propiedad, sino que suelen estar más relacionadas a las propias inversiones de mejoras en las viviendas (Ostuni y Van Gelder, 2009; De Souza, 2001).

⁴⁹ Se basan en tres argumentos: a) la población necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para poder invertir en mejoras a sus viviendas y negocios; b) la seguridad de tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales; y c) para proceder con la legalización hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto, con obligaciones claras y derechos aplicables (De Soto, 2002)

De todos modos, se debe reconocer que la legalidad del título no es condición necesaria para las mejoras edilicias, pero colabora en resolver otros problemas (legado para familiares), además de la cuestión simbólica señalada anteriormente. Naturalmente, no se trata de una necesidad de carácter apremiante, como puede ser el acceso a la electricidad, a agua potable, a infraestructura de saneamiento o al transporte público.

En lo que respecta propiamente a las políticas de regularización, las mismas se pueden implementar a través de distintos instrumentos, ya sea por medio de leyes, normativas específicas o mediante un marco legislativo más amplio, como también con programas o proyectos acordes a ese régimen legal⁵⁰ (Clichevsky, 2009).

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

La implementación de estos programas en América Latina, en su mayoría ha sido de manera aislada y carente de continuidad administrativa debido, fundamentalmente, a los cambios en los contextos políticos de cada país y a fuentes de financiamiento contingentes (préstamos condicionados de organismos multilaterales de crédito, recursos extraordinarios, etc.). Esto revela la necesidad de que estas políticas sean acompañadas de otras acciones de mejoramiento del hábitat y de apoyo financiero e institucional, así como resulta necesario su vinculación con la política urbana en su conjunto. Los planes o los códigos de planeamiento y/o construcción sólo regulan y gestionan la ciudad “legal”, incluyendo en escasas ocasiones a la parte “informal” de la ciudad a la hora de llevar a cabo las políticas (Clichevsky, 2003; Fernandes y Smolka, 2004).

Algunas investigaciones han criticado el argumento de De Soto ya que desconoce el rol que juega el mercado de suelo en la formación de los asentamientos informales y en la reproducción de las diferencias espaciales. En tal sentido, resulta necesario reconocer que el origen de las mismas está vinculado, por un lado, con el desfase entre los ingresos de la

⁵⁰ “La diferenciación de los mismos importa, dado que de ellos depende el tipo de regularización que se realiza en cuanto a la masividad, el tipo de informalidad que se pretende solucionar; el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles (Clichevsky, 2009: 73)

población y los precios del suelo⁵¹ (Arqueros, 2013; Clichevsky, 2003; Duhau, 2013; Durand-Lasserve, 2001).

Por otro lado, tal como sostiene Smolka (2003) si bien el precio total del terreno informal es menor que el del formal, no lo es en términos relativos, ya que el precio por metro cuadrado suele ser muy superior a los costos del mercado formal. De esta forma, se debilita el argumento de que la vida en la informalidad reduce los gastos de las familias.

Lo que se observa, entonces, es que las políticas de regularización sólo abordan una pequeña parte del problema y ante la falta de cambios en las reglas de juego del mercado y la carencia de intervenciones públicas integrales, resulta difícil brindar soluciones a las múltiples dimensiones que involucra la problemática del acceso informal al hábitat sin que ello afecte intereses de otros actores del mercado.

En Argentina, se destaca el *Programa Arraigo* (Decreto 2441/90), que se orienta hacia la regularización de la tenencia de las tierras fiscales nacionales mediante la transferencia de títulos, así como también establece la implementación de planes de vivienda social y la provisión de equipamiento e infraestructura urbana. Se ha llevado a cabo a través de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales de base territorial encargadas de transferir las propiedades a las familias. Es uno de los primeros programas en atender la problemática de la tenencia habitada por sectores populares y se caracteriza por ser el único gestionado hasta ese momento, directamente desde el gobierno nacional (Relli, 2018).

Hacia 1994 se sancionó la primera ley en el país sobre regularización dominial de tierra privada conocida como *Ley Pierri* (N° 24374) que estableció la creación del Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos⁵² con el objetivo de legalizar la propiedad de los ocupantes de buena fe de inmuebles urbanos, destinados a vivienda única, que acreditaran su ocupación con causa lícita, en forma pública, pacífica y continua. La misma nace del diagnóstico que exponía la existencia de miles de casos de compraventa de terrenos que no culminaron la escrituración, fundamentalmente en sectores de escasos recursos. Esta ley

⁵¹ Por ejemplo, según datos de Reporte Inmobiliario (plataforma digital relacionada con el Real Estate de Sudamérica) a enero del 2022, un asalariado medio debería invertir todo su sueldo durante 14,2 años para poder acceder a comprar un departamento de dos ambientes en la ciudad de Buenos Aires (Argentina).

⁵² El cual establece que luego de realizarse un procedimiento que garantiza los intereses del beneficiario de la ley y del titular del inmueble respectivo, se otorga un título denominado *Acta de Regularización Dominial*, que se inscribe en el Registro de la Propiedad y que permitirá al beneficiario, una vez transcurrido el plazo de diez (10) años contados desde dicha inscripción, adquirir el dominio del bien, mediante la *Escritura de Consolidación*. En ese carácter, puede someter el inmueble al régimen de Bien de Familia; gravarlo con hipotecas en garantías de los créditos que obtenga, enajenarlo en forma gratuita u onerosa y realizar cuantos actos sean compatibles con las facultades que concede el derecho de propiedad (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires)

incorpora una modificación a la figura de usucapión o prescripción adquisitiva⁵³ (reduciendo el plazo de espera de 20 a 10 años) (Canestraro, 2012; Di Virgilio, 2020; Relli, 2018).

También en el año 1994 se sancionó la *Ley Nacional 24320*⁵⁴ referida a inmuebles fiscales, mediante la cual se permite que tanto los Estados provinciales como municipales puedan intervenir en el desarrollo urbano de las ciudades incorporando a su favor inmuebles que pertenecían al dominio privado (Scatolini, 2013).

III.4.2 Nuevas políticas de subsidio a la oferta de vivienda

A partir de los años 2000, se empezó a conformar un nuevo enfoque de políticas basadas en incrementos sustanciales de los presupuestos nacionales que impulsaron nuevamente la construcción masiva de viviendas sociales. Con el objetivo de apalancar la reactivación económica, crear fuentes de empleo y garantizar derechos sociales, se pusieron en marcha programas de subsidio a la oferta (Barreto, 2018).

Por su parte, Argentina comenzó el milenio con una crisis socioeconómica de gran impacto que desembocó en un agravamiento de los problemas socio-urbanos en torno al hábitat, junto con un fuerte aumento de los niveles de pobreza e indigencia y desempleo (Gargantini, 2012).

En el 2003 con la llegada de un nuevo gobierno se inició un período de incremento de la obra pública, con avances en el plano habitacional, enfocado practicamente en aumentar la oferta de viviendas destinadas a hogares de bajos recursos (es decir, para atender el déficit cuantitativo) Esta etapa (2004-2010)⁵⁵ se destaca por la implementación de la *Política Federal de Vivienda (PFV)* compuesta por numerosos programas, entre los cuales se destaca el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* que ha contado con varios subprogramas⁵⁶ complementarios para abarcar las diferentes demandas, profundizando la tendencia de atender el déficit cualitativo a través del mejoramiento de viviendas y de asentamientos informales.

⁵³ La *usucapión o prescripción adquisitiva* es un modo de adquirir alguna cosa (bien mueble o inmueble) que confiere la calidad de propietarios por el mero hecho de tenerla, siempre que no se obtenga por la fuerza y según los plazos que fija el Código Civil argentino (10 o 20 años)

⁵⁴ Establece que en el caso de que un inmueble pertenezca al dominio privado, pero que mediante informe circunstanciado el Estado y a través de organismos provinciales o municipios, se acredite 20 años de posesión pública y pacífica, se otorga la posibilidad de efectuar un trámite administrativo que finalizado el mismo permite incorporar su titularidad y pleno derecho a disponer de él por parte de la provincia o municipio que lo poseyó. “A los fines de la regularización dominial, los habitantes de las viviendas a regularizar pueden ceder los derechos posesorios a favor del municipio o la provincia para que el Estado prescriba el dominio y luego escriture los inmuebles a favor de las familias” (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2022)

⁵⁵ El período abarcó los tres gobiernos del Frente para la Victoria, los cuales se caracterizaron por realizar importantes cambios en las políticas anteriores, que implicaron un proceso de autonomía de los organismos internacionales de crédito y una mayor intervención del Estado en la economía y la sociedad (Barreto, 2017)

⁵⁶ Entre los que se destacaron el Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”; Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Programa Federal de reactivación de obras FONAVI. Para mayor información ver Barreto (2012).

Uno de los datos más llamativos de esta etapa, sin dudas, lo conforma el hecho de que la cantidad de unidades habitacionales construidas alcanzó un record histórico con un fuerte impacto en la generación de fuentes de empleo, así como la incorporación de la participación de los movimientos y organizaciones sociales en la producción mediante cooperativas de trabajo y otras modalidades de economía social (Barreto, 2012).

No obstante, luego de la crisis económica mundial de 2009, la PFV empezó a debilitarse por la caída del financiamiento de los programas federales. De esta forma, se dio lugar a una nueva etapa de la política habitacional que se encarna en un contexto, del que varios autores señalan como “neo-desarrollismo”, en donde la misma cobra un rol de mayor relevancia.

Durante el período 2011-2015, en Argentina se fortaleció la asociación con los sectores de la industria y los gremios de la construcción, se recuperó el financiamiento hipotecario, con recursos propios y, se desarrollaron grandes proyectos habitacionales. No obstante, esto produjo un fuerte impacto urbano y la aparición de “un conjunto de nuevos (viejos) problemas respecto al colectivo social en detrimento de la igualdad espacial” (Fernández Wagner, 2015: 87). La falta de regulación del mercado de suelos y de vivienda, incentivaron un incremento considerable de los precios del suelo y de los inmuebles.

En tal contexto surgió una nueva demanda habitacional por parte de los sectores medios que requerían otro tipo de soluciones. Frente a esto el gobierno recurrió a los fondos de la seguridad social re-estatizados (ANSES⁵⁷) para darle continuidad al financiamiento de los programas federales, y en 2012 lanzó el denominado *PROCREAR*⁵⁸, con el objeto de brindar financiamiento subsidiado a las clases medias a través del Banco Hipotecario a tasas fijas muy bajas (entre el 2% y 14%) y con plazos de pagos de hasta treinta años (Barreto, 2017).

A modo de síntesis, en el transcurso de las últimas dos décadas se puede constatar la superposición de las tres generaciones de políticas habitacionales reseñadas. Sin embargo, el enfoque de vivienda nueva de la primera generación es el que ha tenido la mayor parte de la producción pública. Mientras que otras alternativas como los programas de mejoramiento todavía representan un porcentaje menor (en algunos casos muy por debajo del 10%) del total de recursos invertidos del sector en la mayoría de los países de América Latina, así como también se evidenció, particularmente, para el caso de Argentina (Motta, 2018).

⁵⁷ Administración Nacional de la Seguridad Social

⁵⁸El *Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única* (Pro.Cre.Ar.) se sancionó mediante el Decreto N° 902/12 y comenzó con el lanzamiento de las líneas “Construcción” y “Desarrollos Urbanísticos” en junio de 2012. Hacia finales de ese mismo año se sumaron las líneas de “Ampliación y Terminación” y “Refacción”. Finalmente, en octubre de 2013 se lanzaron las líneas “Vivienda a estrenar” y “compra de terreno y construcción”, posibilitando así el acceso a la vivienda a través de seis líneas de créditos diferentes (Scatolini et al, 2019: 231).

III.4.3 La participación ciudadana en las políticas urbanas

A mediados de los años '80 y con mayor fuerza en la década de 1990, se dio una reconfiguración en la intervención estatal de los países latinoamericanos, en el marco de una profundización del neoliberalismo, en la cual se ha ido consolidando una tendencia, impulsada en gran medida por los organismos de crédito internacionales, a promover la implementación de políticas y normativas orientadas a la ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones estatales (Rofman y Foglia, 2015; Stramigioli, 2021).

Asimismo, por esos años se dio un proceso de descentralización del Estado evidenciado, entre otras formas, a través de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos de escala local. En dicho marco, han ido tomando relevancia diferentes estrategias de legitimación de decisiones gubernamentales previamente tomadas (Cormick, 1997; Andrenacci, 2002; Camminoti, 2007).

Particularmente, en la cuestión del hábitat, se dio paso a una nueva generación de políticas (tal como se analizó en páginas anteriores) que propiciaron la participación de los ciudadanos, en muchos casos desde la construcción de viviendas, gestionadas, generalmente, por las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, en los programas de mejoramiento de barrios o los programas de microcréditos, las mismas han ocupado un papel relevante como mediadoras en la gestión de la política, ya sea seleccionando a las familias destinatarias o como instancias de administración y seguimiento de créditos (Rofman y Foglia, 2015).

Por su parte, en Argentina se evidenció una desuniversalización y diversificación de la intervención social del Estado, donde cobraron relevancia las iniciativas generadas en espacios territoriales de cercanía y proximidad espacial (Rofman, 2007).

Asimismo, ante el achicamiento del Estado y el crecimiento del desempleo y de la población en situación de pobreza desde mediados de los '90, se impulsaron políticas sociales en base a programas asistencialistas y focalizados para paliar tal coyuntura. Los mismos ofrecían servicios o ayuda material, para cuya gestión se incorporaron a las organizaciones sociales, fundamentalmente en la tarea final de acercar las prestaciones a los beneficiarios. Es decir, en la etapa de ejecución de las políticas sin posibilidad de participar en el diseño y planificación de las mismas (Rofman y Foglia, 2015).

En los primeros años de los 2000, se constató una reorientación de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos basado en la implementación de programas masivos de transferencia de ingresos condicionados (como, por ejemplo, la conocida Asignación Universal por Hijo). Asimismo, se profundizó la articulación con actores no estatales, fundamentalmente en la

escala subnacional (provincial y local), mediante la constitución de escenarios de participación multiactoral o de control ciudadano, en los cuales se discute sobre las diferentes problemáticas de las ciudades, así como del diseño y gestión de las políticas sociales (González y Villar, 2003; Carmona, 2003).

Dichos espacios de participación se han materializado en los denominados Consejos Locales, Centros de Integración Comunitaria, Mesas de Gestión, Presupuestos Participativos, Planes Estratégicos, entre otros⁵⁹ (Bombarolo, 2004; Cunill, 2004; Clemente, 2004). Se tratan de instrumentos de carácter consultivo que permiten la intervención de diferentes actores locales, que representan a distintos sectores de la población o ámbitos profesionales, en instancias parciales del proceso de decisión. Los mismos abarcan un amplio espectro de formatos y mecanismos, así como de campos de política pública, que suponen, en definitiva, la articulación del Estado con la sociedad (Rofman y Foglia, 2015). La constitución de estos espacios de discusión pretendía superar el rasgo “participativo” previo que se les concedía a los destinatarios de las políticas, convocados únicamente en las instancias iniciales (diganóstico) o finales (evaluación), pero no en las decisionales.

En Argentina, se han creado Consejos o Mesas Locales, en temáticas como salud y derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 13298/05 en la provincia de Buenos Aires y Ley nacional 26061), en los cuales se procura fortalecer los procesos de territorialización y desconcentración de la atención de situaciones de vulneración de derechos en el ámbito local, mediante la participación abierta de diversas ONG y la sociedad civil, quienes han ido buscando imponer su propia agenda de demandas y posicionarse como interlocutores críticos del Estado. Esta misma impronta han tomado recientemente las políticas urbanas y de hábitat, que se analizará en detalle en el Capítulo VI.

Siguiendo a Ziccardi (2004), la incorporación de ámbitos colegiados y colectivos de discusión de las acciones del Estado promueven la cultura democrática, impulsan la toma de decisiones, mejoran la gestión pública y contribuyen a generar legitimidad del gobierno de turno. En Argentina, esta última función es central en políticas habitacionales, a la luz de la recurrente conflictividad en procesos de ocupación irregular del suelo, donde la necesidad de vivienda de amplias capas poblacionales entra en tensión con la institución de la propiedad privada, usualmente concentrada. La “resolución” de esos conflictos suele estar mediada en algún momento por la intervención de fuerzas de seguridad y elementos coercitivos. Por ello, la

⁵⁹ Para mayor información sobre diferentes experiencias en Argentina, ver la recopilación realizada en CIPPEC (2008)

convocatoria de organizaciones sociales a instancias de diálogo puede ser una herramienta eficaz para prevenir y contener tomas de tierras u ocupaciones informales de inmuebles.

La literatura sobre la temática destaca que la participación y democratización de políticas convierten al ciudadano de actor pasivo receptor de bienes y servicios o sujeto de regulación, a un activo protagonista de procesos y toma de decisiones frente a las necesidades sociales. Para que las políticas públicas logren mayor efectividad y alcance, resulta necesario establecer canales de comunicación y espacios de debate para que la sociedad pueda ser parte de los asuntos públicos (Sánchez González, 2015).

No obstante, Di Virgilio (2021) plantea que la existencia de mecanismos de participación ha sido una condición necesaria pero no suficiente para que efectivamente los actores involucrados participen. Por un lado, porque no siempre los instrumentos de participación se desenvuelven abierta y plenamente, en tanto la convocatoria a vecinos puede ser selectiva o regulada por control de agenda. Por el otro, bajas expectativas de los destinatarios respecto a los resultados de esa participación, en el sentido de constituirse una real capacidad para influir en las decisiones (Blondiaux, 2013) o por limitaciones informativas que impiden conocer los detalles de lo que se está debatiendo o decidiendo.

Asimismo, en muchas ocasiones, estos mecanismos terminan funcionando en realidad como legitimadores de decisiones previamente tomadas, y, por lo tanto, esa participación queda en el plano de los principios, en forma aparente o ilusoria. En tal sentido, se da lugar a lo que Blondiaux (2013) denomina “gobernanza performativa”, la cual refiere a la generación de espacios de participación, pero solamente de carácter consultivo, en los que se buscan generar opiniones que no obligan al solicitante a tenerlas en consideración, es decir, no se cede el poder de deliberación real.

Por otra parte, en tales ámbitos puede ocurrir un intercambio de interpretaciones y de sentidos, que no están exentos de tensiones, conflictos. Si bien la posibilidad de llegar a acuerdos no necesariamente está obturada, su arribo tiene costos (económicos, emocionales, físicos) para quienes se involucran, además de no estar exentos de temporalidad (Patiño et. al, 2019). Tal como señala Subirats (2001) para que se dé un buen diseño participativo se debe procurar resolver el problema que implica la representación en las sociedades, ya que en muchas ocasiones se suele utilizar la representatividad como argumento en contra de la participación (participan sólo aquellos que se arrogan la representación formal o real de ciertos grupos sociales de cierta gravitación política o social), dado que la población no participa o siempre son los mismos lo que lo hacen, en base a sus propios intereses.

Sumado a esto, Ziccardi (2004) agrega que en los gobiernos locales resulta difícil la formación de espacios e instrumentos de participación, porque ésta no surge de manera espontánea, sino que requiere de un diseño y reglas claras, los cuales suelen ocupar un lugar minoritario en la agenda gubernamental.

En el quinto capítulo de esta tesis, se buscará avanzar con la discusión respecto del rol que cumplen los instrumentos de participación ciudadana, como los Consejos Locales, en particular los referidos al hábitat, en tanto legitimadores de políticas públicas, así como las limitaciones que pueden presentar respecto al alcance de las decisiones tomadas consensuadamente con la sociedad.

III.5 Políticas urbanas aplicadas recientemente en Argentina

Con el cambio de gobierno en 2015⁶⁰ se configuró una nueva etapa en materia de política habitacional caracterizado por plantear una modificación en la orientación, que retomó los principios de ajuste, apertura y liberalización de la economía y, produjo una reclasificación de destinatarios y formas de cubrir la demanda.

Se vieron reducidos la implementación de los programas de la PFV de la etapa anterior y se modificó su organización administrativa. También, se impulsaron cambios en el marco normativo⁶¹, se fomentaron la participación del sector financiero privado y se obtuvo el apoyo de los organismos financieros internacionales (Barreto, 2017).

III.5.1 Ley nacional de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana

Con la asunción de un nuevo gobierno nacional, desde el año 2016 se fue generando un escenario en el cual varias organizaciones sociales de base⁶² (no gubernamentales) planteaban a la gestión entrante la necesidad de avanzar en el diseño e implementación de políticas de integración urbana para los barrios informales. Bajo las consignas de “tierra, techo y trabajo” y con la movilización popular acompañada de la organización de los movimientos sociales se logró poner en agenda la problemática del acceso al hábitat. Al no existir información oficial y cierta sobre la cantidad de barrios informales existentes y las condiciones de vida de sus habitantes, se planteó como primera cuestión la necesidad de continuar y profundizar el

⁶⁰ En diciembre de 2015 asume la presidencia argentina, Mauricio Macri, líder del partido político *Cambiamos*

⁶¹ Se sancionó la Ley 27328 de Contratos de Participación Público-Privada que permitió una ampliación de las leyes de contratación y de concesiones de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda

⁶² Liderados por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) a los cuales se sumaron la organización piquetera, Corriente Clasista y Combativa (CCC), el movimiento político territorial, Barrios de Pie (BdP), la ONG TECHO, Cáritas

relevamiento de todas las villas y asentamientos informales de Argentina, tomando la metodología que utilizaba la ONG TECHO que venía relevando en dicho sentido desde el año 2012 (Cravino, 2021).

De esta forma a través del Decreto nacional N° 358⁶³ en el año 2017, se creó el **Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)** dentro del ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), el cual logró rastrear todas las localidades argentinas con más de 10000 habitantes. Su principal función descansa en “registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas, al 31 de diciembre de 2016”.

Según dicha normativa, se entiende por barrio popular a aquellos que están “integrados con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal”.

Respecto a este último concepto resulta preciso tomar el planteo de Cravino (2021) que afirma que, si bien en el ámbito académico o político se suele utilizar términos como villas, asentamientos informales, irregulares, vulnerables, tal como se desarrolló en el capítulo anterior, los mismos no han estado exentos de fuertes polémicas (en particular la dicotomía formal-informal). Por ello actualmente se ha optado por llamarlos barrios o asentamientos populares, tal como se refleja en la normativa nacional.

No obstante, en el año 2021 el Estado Nacional decretó⁶⁴ la ampliación del RENABAP, para incluir a los barrios creados entre 2016 y 2018, así como aquellos de localidades con una población entre 2000 y 10000 habitantes. Lo que determina que a la fecha (julio de 2022) se registren 5687 barrios populares en todo el territorio argentino en los cuales habitan unos 5 millones de personas.

Esto indica que, si se tiene en cuenta que el total de habitantes en el país es de aproximadamente 45 millones, según las proyecciones del INDEC, alrededor del 11% vive en mayor o menor grado en condiciones habitacionales precarias. A su vez, Buenos Aires es la jurisdicción con mayor cantidad de barrios populares cuenta, con una cifra de 1933, asociado naturalmente a que es la provincia más poblada.

⁶³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf

⁶⁴ Decreto N° 880/2021

Paralelamente se estableció el **Certificado de Vivienda Familiar (CVF)**, el cual es entregado por la ANSES y consiste en un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar entre otras cuestiones, la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

El certificado puede ser solicitado por todas las familias y personas que hayan sido relevadas por el RENABAP. Los últimos datos revelan que a diciembre de 2022 ya han sido entregados casi 760 mil certificados (SISU, 2022).

Continuando con el objetivo de visibilizar y problematizar la situación de porcentaje notorio de la población argentina que habita en los barrios populares se generó un debate parlamentario que culminó en octubre del 2018 con la sanción de la **Ley N° 27453**, denominada **“Régimen de regularización dominial para la integración urbana”**⁶⁵, la cual intenta fortalecer el proceso iniciado con la creación del RENABAP mediante un marco normativo para la regularización dominial de los barrios registrados y que sirva como herramienta de política para la integración sociourbana de los mismos. Se caracteriza por ser la primera norma que le otorga al Estado nacional la posibilidad de expropiar las tierras de propiedad privada donde se encuentran emplazados los barrios incorporados en el registro, iniciando el proceso para que los residentes puedan contar con el título de propiedad de dichos terrenos.

Tal como analizan diversos autores, si bien en el primer artículo de ley se define lo que se entiende por integración socio urbana⁶⁶, se observa que la misma aborda la problemática de la informalidad urbana desde la perspectiva jurídica, enfocándose casi exclusivamente a propuestas de regularización dominial.

Así, “se visualiza un contenido contradictorio en la ley, ya que se centra en la propiedad de los terrenos y la expropiación del suelo privado ocupado, pero no se explicita cómo esto se articula con otros aspectos de la integración socio-urbana” (Cravino, 2021: 99). Entonces, si bien en el artículo 6 se establece la creación de un programa de integración socio urbana (en adelante, PISU) para “determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir con los objetivos de la presente ley”, no se

⁶⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/texto>

⁶⁶ Comprende al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Art. 2°, Ley 27453)

establecen lineamientos ni estándares mínimos de actuación, peligrando la viabilidad técnica de los proyectos que se planteen.

Asimismo, la ley suspende los desalojos de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP por el plazo de cuatro años (art. 15°), que luego, a fines de octubre de 2022 se prorrogó por diez más mediante una reforma sancionada por el Congreso Nacional⁶⁷.

Respecto a los instrumentos para la gestión de recursos, se propone la creación de un fideicomiso, que se efectivizó en el Decreto N°819 del 2019, denominado *Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)*, con el objetivo de financiar todas las actividades necesarias para llevar a cabo los propósitos de la ley. El FISU se compone de Aportes del Tesoro Nacional (ATN)⁶⁸ y aportes voluntarios y eventuales de organismos internacionales, ONG, diversas jurisdicciones y entes y aportes de crédito público contingentes. Es decir, que no tiene prevista una fuente de financiamiento continua ni pautada con antelación.

Con el decreto nacional modificatorio de la Ley N° 27453, se decretó que el FISU se financiara con el 9% del Impuesto Para una Argentina Inclusiva (PAIS, que recae sobre operaciones en dólares) y el 15% del Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia, es decir, con un aporte por única vez (Aporte a las Grandes Fortunas).

También, en dicho decreto se indica que, como mínimo, 25% de las obras que deben realizarse dentro del marco de los proyectos de integración socio urbana en dichos barrios deben ser adjudicadas a cooperativas, trabajadores y trabajadoras de la economía popular, de preferencia integradas por los vecinos (artículo 12).

En el marco de la ley 27453 y dentro del Ministerio de Desarrollo Social, se creó la **Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU)**⁶⁹ que centraliza las diferentes herramientas propuestas por dicha normativa, entre las que se encuentra el *Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares*⁷⁰, creado a fines del 2020 y que tiene como principal objetivo el financiamiento de proyectos para la formulación e implementación de PISU para los barrios inscritos en el RENABAP, contemplando la participación de las organizaciones comunitarias y de los trabajadores y las trabajadoras de la Economía Popular.

⁶⁷ Ley 27694/22 “Régimen de regulación dominial para la integración socio urbana” <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5518843/20221028?suplemento=1>

⁶⁸ No tienen un destino establecido de antemano y pueden destinarse a emergentes, transitorias y problemáticas de corto plazo. Tampoco generan un compromiso de erogación para ejercicios fiscales futuros.

⁶⁹ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana>

⁷⁰ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion_del_programa.pdf

El programa consta de tres líneas: 1) Ejecución de *Proyectos de Obras Tempranas (POT)*⁷¹, complementarias y/o de asistencia crítica; 2) servicios vinculados a la formulación y elaboración de un *Proyecto Ejecutivo General para la Integración Socio Urbana (Pre-PEG)* y; 3) Implementación de un Proyecto Ejecutivo General (PEG) para la Integración Socio Urbana.

Si bien la sanción de la Ley nacional de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana presenta un avance, la misma ha sido objeto de debate y críticas ya que no contempla ciertas cuestiones esenciales para abordar de manera integral la problemática del hábitat, así como también genera dudas sobre la elección de ciertos instrumentos para mitigar la misma.

Uno de los aspectos que ha generado más interrogantes es sobre la expropiación, herramienta elegida para adquirir suelo por parte del Estado, la cual implica plazos largos, costos elevados y requiere que las gestiones se centralicen a nivel nacional en vez de resolverse con ordenanzas municipales o leyes provinciales. Además, se cuestiona el rol de la AABE en el proceso de regularización, siendo un ente que no tiene antecedentes en programas de ese estilo, “sino que por el contrario fue responsable de muchos desalojos” (Cravino, 2021: 101).

Por otra parte, la ley “aborda la integración sólo a partir de la informalidad jurídica en que se hallan construidas las viviendas. No presenta una guía para llevar a cabo este proceso, ni indica cuáles serán las otras variables propias de una perspectiva integral” (Jaime, 2018: 4). Así como tampoco prevé la participación y coordinación con los gobiernos locales, cuando es a ellos a quienes les concierne las cuestiones de planificación y subdivisión del territorio. En alguna medida, también naturaliza un proceso que, de otro modo, debería prevenirse de un modo colectivo en tanto los asentamientos, villas o barrios populares, al emplazarse en zonas marginalmente urbanas (por la imposibilidad de acceder a localizaciones con mejores prestaciones), se encuentran expuestos a riesgos medioambientales e inseguridad constructiva. La ley limita su intención de intervenir el hábitat a procesos que ya inician en desventaja, en lugar de accionar sobre las causas de ese acceso fallido a la ciudad.

Según los datos recopilados del portal de gobierno abierto de la nación, a marzo del 2023 el FISU otorgó financiamiento para 677 proyectos (que actualmente se encuentran finalizados o en proceso de ejecución), en su mayoría destinados a los POT. Mientras que el BID brindó recursos monetarios para la ejecución de otros 53 proyectos. Lo cual revela la escasa

⁷¹ Permite financiar obras específicas que representan una mejora sensible en la calidad de vida de los habitantes del barrio. Las obras pueden consistir en la construcción de infraestructura o equipamiento urbano, el acceso a los servicios básicos, el mejoramiento de la accesibilidad y conectividad, y la mitigación de riesgos ambientales. Está dirigido a Gobiernos provinciales, municipios y organizaciones sociales

cobertura de los programas para cubrir las necesidades habitacionales y urbanas de un gran número de argentinos.

A mediados de marzo del 2020 se declaró la pandemia por el coronavirus (Covid-19), lo que marcó un antes y un después en la vida de cada uno de los habitantes alrededor del mundo. Bajo las consignas gubernamentales de “aislamiento” y luego “distanciamiento social obligatorio” y su derivado “quedarse en casa”, para evitar la propagación del virus, la vivienda se convirtió en el espacio donde, en el caso de contar con las condiciones, se debían desarrollar las actividades laborales, educativas y sociales. De esta manera, la situación de habitabilidad del hogar y el acceso a la conectividad digital se tornaron temas centrales.

Tal como señala Di Virgilio (2020: 118) la pandemia ha puesto a la vivienda y al hábitat en la primera línea de intervención. En consecuencia, para atenuar los impactos económicos y sociales de las medidas sanitarias orientadas a contener la propagación del virus en el país, se han tomado disposiciones en diferentes niveles de gobierno, de distinta naturaleza y alcance. En particular, entre las iniciativas más destacadas en materia de hábitat, se destacan el *Plan Nacional del Suelo Urbano*, el *Programa Argentina Construye*⁷², el relanzamiento del programa PROCREAR, la reanudación de obras iniciadas en la gestión anterior, y la intervención sobre los barrios del RENABAP.

Respecto a los barrios populares, las recomendaciones sanitarias del aislamiento y distanciamiento social tuvieron un acatamiento modesto, dado la dependencia de ingresos de actividades realizadas por cuenta propia, temporales e inestables, las condiciones de hacinamiento en viviendas precarias, la falta de agua potable y de saneamiento, entre otras cuestiones infraestructurales. Lo que provocó que el Ejecutivo nacional sancionara algunas estrategias como el “Aislamiento en el barrio” y “El Barrio cuida al Barrio”⁷³, por el que se crearon comités de emergencia social en los lugares más afectados, con los actores presentes en el territorio, con la intención de dar respuesta a las urgencias sanitarias y alimentarias.

III.5.2 Plan Nacional de Suelo Urbano

En la búsqueda de vincular el desarrollo territorial con una política de gestión suelo urbano, contemplando la regulación (adecuada) del mercado de suelo y entendiendo que la

⁷² Resolución 38/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Promueve el acompañamiento a las familias ante la emergencia, atendiendo los déficits de vivienda, infraestructura sanitaria y equipamiento urbano existentes en el país. Contempla 11 líneas de trabajo con ejes en: construcción, ampliación y refacción de viviendas; créditos y subsidios para la compra de materiales; refacción y dotación de núcleos sanitarios; y equipamiento público.

⁷³ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-barrio-cuida-al-barrio-frente-la-pandemia-del-covid-19>

“adquisición de manera anticipada a las necesidades de cada dependencia u organismo resulta clave para mejorar el desarrollo de las políticas urbanas y habitacionales”, en mayo del 2020 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Plan Nacional de Suelo Urbano⁷⁴, el cual tiene como objetivo producir y promover la generación de suelo urbano para disponer del recurso en la implementación de programas de construcción de viviendas y para ampliar el acceso a la tierra de la población.

El plan comprende el *Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS)* que busca la generación lotes con servicios, así como los instrumentos legales que sean necesarios para favorecer la creación de Banco de Tierras (en el ámbito municipal), destinado a planes y programas de promoción del hábitat que contemplen el acceso al suelo de los distintos sectores de la sociedad y que permitan, además, regular los precios del suelo (Scatolini y Duarte, 2020).

También, incluye un *Programa de Capacitación y Asistencia Técnica* destinados a mejorar las capacidades de los funcionarios políticos y técnicos municipales para la implementación de instrumentos de gestión del suelo. Asimismo, se crea la *Mesa Intersectorial de Política de Suelo* como ámbito participativo de debate compuesto tanto por el sector público, como privado, las organizaciones gremiales, organizaciones civiles y universidades. Por último, contempla la creación de un *Observatorio Nacional de Acceso al Suelo* como ámbito multiactoral de obtención, procesamiento, análisis y seguimiento de datos acerca de la situación de acceso al suelo en todo el territorio nacional y de la situación del mercado de suelo, con funciones de consulta y formulación de propuestas.

A la fecha, no se cuenta con datos públicos sobre la ejecución y alcances de los programas mencionados. Sólo se ha podido rastrear alguna información a través de la agencia de noticias de Argentina (Télam) según la cual a mediados del 2021 más de 11 mil lotes estaban en ejecución y se preveía generar un total de 30 mil por una inversión de \$77.200 millones⁷⁵.

Asimismo, de acuerdo a Barenboim et. al (2021) para principios del año 2021 se realizaron 28 convenios del PNAPS, la mayoría en ciudades pequeñas de menos de 100 mil habitantes, de las provincias de la franja central del país (Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires). Se generaron en total unos 5800 lotes urbanizados que implicaron una inversión pública de más de \$2311 millones. No obstante, las autoras resaltan que la localización de los mismos es usualmente en los bordes urbanos y en la periferia, lo cual en

⁷⁴ Resolución N°19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>

⁷⁵ <https://www.telam.com.ar/notas/202106/557028-plan-nacional-suelo-urbano-inversion.html>

varios casos esa ubicación “no contribuye a que se consolide el tejido urbano existente, provisto con todos los servicios, infraestructuras y equipamientos, lo que supone grandes costos para la extensión de dichas redes” (Barenboim, et. al., 2021: 34).

Finalmente, se revela una heterogeneidad en la cantidad de lotes destinados a cada proyecto, que implicaría una disociación con el déficit habitacional, la superficie y el gasto por área. Con lo cual se deja en manifiesto que los recursos nacionales disponibles para producir vivienda no son suficientes para la demanda habitacional existente.

III.5.3 Programa Mi Pieza

Una de las más recientes iniciativas nacionales para los sectores más vulnerables lo constituye el **Programa Mi Pieza**, una línea de asistencia económica para mujeres mayores de 18 años que viven en barrios populares del RENABAP puedan mejorar y/o ampliar sus viviendas. El mismo se financia con el FISU y ya lleva más de 184 mil subsidios otorgados en cuotas que inicialmente fueron de \$100 mil o \$240 mil y en diciembre del 2022 se actualizaron los montos a \$150 mil y \$360 mil (SISU, 2022).

También, se firmó un convenio entre el FISU y los Talleres Navales Dársena Norte (Tandanor)⁷⁶ para la realización de obras de integración socio urbana, a través del cual el astillero se compromete a construir mobiliario urbano para espacios públicos en los barrios del RENABAP, tales como pérgolas, bancos, bicicleteros, paradas de ómnibus, gradas para playones deportivos y SUM y puentes peatonales.

Según un informe elaborado por la Universidad Católica Argentina (UCA), la mayor parte de las beneficiarias del programa Mi Pieza se concentran en la RMBA con altos niveles de vulnerabilidad social y laboral. También, permitió reducir los niveles de hacinamiento en las viviendas y mejorar los indicadores de salud de los grupos familiares, dado que la mayoría de los créditos han ayudado a mejorar la materialidad de la vivienda de los tres elementos principales: piso, pared y techo (Bonfiglio y Salvia, 2022).

No obstante, en la mayoría de los casos reportados, los montos de los créditos no han alcanzado para cubrir el costo total de las obras, necesitando añadir en promedio casi \$50 mil adicionales. Considerando que el país está inmerso en un contexto inflacionario sustancial, dichas cifras pueden ser aún más elevadas de las que se informaron.

⁷⁶ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/firmamos-un-convenio-con-tandanor-para-el-desarrollo-de-obras-de-integracion-socio-urbana>

Pese a que el programa tuvo una buena recepción por parte de la población destinataria, tal como lo relatan los informes consultados, queda en evidencia que el mismo sólo es un paliativo ante la situación deficitaria habitacional de millones de personas.

Tabla 1

Instrumentos de política de regularización dominial y urbana en Argentina

Nombre	Normativa	Año	Tipo de política
Fondo de la vivienda (FONAVI)	Ley N°1929	1970s	Disminución del déficit habitacional cuantitativo
Ley Nacional de Tierras	N°23967	1991	Regularización Dominial
Programa Arraigo	Decreto 2441	1990	Regularización Dominial
Ley Pierri	N° 24374	1994	Regularización Dominial
Ley de Prescripción Administrativa	N°24320	1994	Regularización Dominial
PROMEBA	Decreto 1420	1990s	Programa de Mejoramiento Barrial
Política Federal de Vivienda (PFV)		2000s	Disminución del déficit habitacional cuantitativo
Régimen de regularización dominial para la integración urbana	Ley N°27453	2018	Regularización Dominial
Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)	Decreto N°819	2019	Regularización urbana
Plan Nacional de Suelo Urbano	Resolución N°19	2020	Generación de suelo urbano
Programa Mi Pieza		2020	Disminución del déficit habitacional cualitativo

Fuente: Elaboración propia

III.5.4 La intervención estatal en la gestión del suelo urbano y el hábitat en la Provincia de Buenos Aires

Como ya se mencionó, en Argentina el dominio de los recursos naturales corresponde a las provincias, quienes tienen la competencia para el dictado de normas referidas a la regulación de los mismos, como así también lo relativo al ordenamiento territorial. En particular la provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley de Ordenamiento Territorial y uso del Suelo

(Decreto Ley 8912⁷⁷) que regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo desde el año 1977 y se articula con el *Código Rural de la Provincia* (Decreto Ley 10081/83 y modificatorias) y la Ley 11723 *sobre Medio Ambiente*.

Dicha normativa surge en un contexto del gobierno de facto de 1977 en donde las ciudades empezaron a mostrar formas de crecimiento algo problemáticas ya que se registraban procesos de suburbanización difusa, áreas urbanas muy desarticuladas junto con grandes intersticios, que desencadenó en la necesidad de poner fin a la subdivisión y venta de lotes sin infraestructura.

Es decir, se proponía actuar como freno a la explotación indiscriminada de la tierra que en muchos casos adolecían de los servicios básicos indispensables y afectaba en forma directa la calidad de vida y al medio ambiente. Así, la sanción de dicho decreto elevó “los estándares de urbanización y redefinió los niveles de rentabilidad, ya que implicó una toma de posición estatal tendiente a que el sector inmobiliario no sólo capture beneficios, sino que también internalice los costos de urbanización de las redes de infraestructura” (Del Río y González, 2018: 4).

En el año 2001, el Instituto de Investigaciones del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires elaboró un informe⁷⁸ sobre los alcances de este decreto ley, en donde reconoce como aspecto positivo el hecho de que les permitió a los municipios establecer cierto orden urbano y un freno a la especulación inmobiliaria y realizar zonificaciones preventivas y según los usos.

Sin embargo, los profesionales señalan que dichas cuestiones sólo rigen para la ciudad formal, por lo que aquellos espacios urbanos bonaerenses que no pueden cumplir los requisitos establecidos por el Decreto son considerados urbanizaciones informales, generando una visión de dualización urbana.

Asimismo, la centralización excesiva y burocrática de los mecanismos para la aprobación de planes complicó las posibilidades locales de los procesos participativos de planeamiento, y no se ha abordado ni la temática de la vivienda social, ni la implementación de instrumentos de expropiación y recuperación de plusvalías, convalidando modelos de crecimiento urbano de baja densidad (Murillo et al, 2012).

La provincia de Buenos Aires cuenta con antecedentes normativos y políticas referidas a la regularización urbana, entre los que se destaca el **Programa Social y Familiar de Tierras**

⁷⁷ Reformado por leyes 9116 y 10128. Su texto ordenado fue aprobado por el Decreto 3389/87, el cual tuvo reformas por la ley 10653 (año 1988), la ley 10764 (año 1989).

⁷⁸ Disponible en <https://cafedelasciudades.com.ar/imagenes85/ACERCA%20DE%20LA%20LEY%208912.pdf>

(Pro Tierra)⁷⁹ (Decreto 815/88), que se propone la producción de lotes con servicios y la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente, aunque tuvo poco alcance cuantitativo. Otros instrumentos relevantes son el **Régimen de Reconstrucción Urbana para Asentamientos Humanos** (Decreto 3736/91) que apunta a lograr la regularización urbanística-ambiental del asentamiento y facilitar el saneamiento de la situación dominial; y el **Programa Familia Propietaria** (Ley 11423 y Decreto 2510/94)⁸⁰, un instrumento de producción de suelo (de propiedad pública) que el acceso a un lote de tierra a título oneroso – para que las familias construyan su vivienda única- y de ocupación permanente en localidades de hasta 50 mil habitantes. Si bien el último programa generó un volumen considerable de lotes (8744) no logró incidir en aquellas áreas más densamente pobladas donde se concentraba la demanda (Del Rio y Gonzalez, 2018).

Asimismo, en el año 2007 se sancionó el *Decreto 188* mediante el cual se crea el **Programa Tierras**, destinado a la compra de inmuebles por parte del Estado provincial (principalmente aquellos que están ocupados) para fines sociales y/o habitacionales a fin de proceder a la regularización dominial de los ocupantes o bien generar respuesta habitacional.

Por otra parte, la provincia contempla que en los casos en que exista conflicto por el acceso informal al suelo entre los habitantes y los titulares de los inmuebles, la propia comunidad puede solicitar al Poder Legislativo que dicte una **Ley de Expropiación**⁸¹ (específica para cada caso) que declare de interés social la regularización dominial a favor de sus ocupantes. El proceso judicial⁸² de expropiación se rige por la Ley General de Expropiaciones de la provincia (N°5708/86)⁸³ y por las leyes especiales que se dicten para cada caso.

Según un informe de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2020) en el período 2014-2019, se concretaron 10 expropiaciones correspondientes a 10 barrios integrados por 1440 familias, mientras que otras 16 leyes (que abarcan unas 3600 familias) aún se encuentran

⁷⁹ El programa movilizaba tierra fiscal, la dotaba de infraestructura para que luego las familias puedan autoconstruir sus viviendas de manera progresiva, con la colaboración tanto de los funcionarios del gobierno como de las organizaciones sociales (Relli, 2018)

⁸⁰ Modificado por Decretos 807/95, 547/96 y 113/2003. El propósito del Programa es que cada familia pueda arraigarse y construir su proyecto de vida en la localidad en la que vive. El producto es un lote de terreno apto para la construcción de viviendas unifamiliares, en condiciones de ser transferido al destinatario mediante escritura traslativa de dominio. Desde este Programa se realizan todos los pasos requeridos para la escrituración a favor de los destinatarios que determinen los municipios (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2022)

⁸¹ La propiedad es inviolable, según lo argumenta el artículo 17 de la Constitución Nacional Argentina, y solo puede privarse a alguien de ella por medio de una sentencia fundada en ley. La expropiación busca armonizar el derecho individual de propiedad con el bien común o interés colectivo y, para llevarse a cabo se debe sancionar previamente una ley de Congreso que declare la necesidad de hacerlo, por la existencia de una causa de utilidad pública.

⁸² Mediante el mismo se busca que la Provincia adquiera el dominio del inmueble para que luego sea regularizado a favor de las personas o entidades que lo ocupan

⁸³ <https://www.egg.gba.gov.ar/pdf/leyes/ley5708.pdf>

solamente sancionadas o sólo iniciaron el proceso judicial, sin completar la incorporación e inscripción a nombre la provincia.

Asimismo, en dicho lapso se han gestionado 53 resoluciones administrativas de adjudicación de venta en cuotas que no superan el 20% de los ingresos del núcleo familiar, englobando 1443 familias. Sin embargo, el informe remarca que siete leyes (implicando alrededor de 1600 familias) no han sido ejecutadas todavía por falta de presupuesto⁸⁴.

También, en el marco de los Programas de Expropiación, Decretos 815/88 y 2225/95⁸⁵ en el período 2014-2019 se han relevado 2689 parcelas y se han promovido un total de 1286 adjudicaciones con tarjetas de pago a los beneficiarios. Por dicha gestión se ha llegado, al menos, a 49 barrios de 19 municipios, lo cual delata la concreción lenta de los mismos.

Por la Ley Pierri (N°24374) en el mismo lapso de años se entregaron un total de 55503 actas de regularización dominial correspondientes a 110 partidos de la provincia, implicando a más de 55 mil familias, siendo el segundo cordón de la provincia de Buenos Aires la que mayor cantidad recibió, en consonancia con su mayor población (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2020)

Respecto a la **escrituración social**, la provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley 10830/07⁸⁶ por la cual se coordinan acciones con la Escribanía General de Gobierno (EGG) para transferir el dominio de aquellos bienes declarados de interés social y, la Ley 11622/95⁸⁷ que permite que los propietarios de inmuebles puedan donarlos al municipio con fines de solidaridad social, asumiendo éste la deuda de impuesto inmobiliario que pudiera haber sobre los mismos, tramitando luego la condonación de los mismos ante la provincia.

Relli (2018) estudia la política de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires y señala que como en dicho territorio no existe un único tipo de irregularidad urbana, tampoco se identifica una sola forma de medida de regularización.

En su análisis la autora identifica que, si bien se han aplicado diferentes instrumentos específicos para abordar cada situación de irregularidad, se observa que todos han tenido en común el objetivo de transferir la propiedad de los inmuebles a sus habitantes (independientemente de cual haya sido el método de adquisición de los mismos).

⁸⁴ Según tal informe se podría resolver ampliando el presupuesto (con o sin fuente de financiamiento propio) o bien analizando caso por caso la eventual aplicación de otros regímenes normativos tales como la Ley 24374, 24320 o 11622. Asimismo, se tiene previsto en el caso de no obtener en el presupuesto el monto necesario para ejecutar las normas que venzan este año, solicitar a la H. Legislatura la prórroga de dichas leyes (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2020).

⁸⁵ Este decreto establece los procesos regulatorios de varios predios adquiridos por la provincia a favor de sus ocupantes cuyo destino sea vivienda

⁸⁶ <https://www.egg.gba.gov.ar/pdf/leyes/ley10830.pdf>

⁸⁷ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3z3KHjx.html>

Por otra parte, ante un panorama caracterizado por el avance de la informalidad urbana en las ciudades de la provincia de Buenos Aires y, por la creciente movilización de las organizaciones civiles en busca de visibilizar la problemática de los sectores que presentan limitaciones en el acceso al suelo y a la vivienda, durante el 2011 se elaboró un anteproyecto de ley surgido de un proceso de diálogo entre el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, el *Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires* (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial, que se proponía fortalecer la capacidad estatal para intervenir junto con otros actores sociales y económicos, y lograr dar respuesta integral a la problemática habitacional (Morales et. al., 2013).

En noviembre de 2012, a pesar de las fuertes resistencias y tensiones propias de los intereses en juego en cuestiones que generan el rechazo por parte de los distintos sectores de poder, la legislatura bonaerense aprobó la **Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat** (en adelante LAJH), Esta normativa representa un gran avance hacia la consolidación de un nuevo enfoque de políticas urbanas desde una mirada más integral y multidimensional, con la propuesta de una batería de herramientas destinadas, entre otras cuestiones, a mitigar las situaciones de hábitat informal. En el apartado siguiente se detallará las principales características, objetivos y lineamientos de la misma, que servirá de marco para el análisis posterior en la presente tesis.

Tabla 2

Instrumentos de política de regularización dominial y urbana de la Provincia de Buenos Aires

Nombre	Normativa	Año	Tipo de política
Ley de Ordenamiento Territorial y uso del suelo	Decreto 8912	1977	Ordenamiento Territorial y regulación del uso de suelo
Pro Tierra	Decreto 815	1988	Generación de suelo urbano y regularización dominial
Régimen de Reconstrucción Urbana para Asentamientos Humanos	Decreto 3736	1991	Regularización dominial y urbana
Programa Familia Propietaria	Ley 11423 y Decreto 2510	1994	Generación de suelo urbano
Programa Tierras	Decreto 188	2007	Regularización dominial
Ley General de Expropiaciones	N° 5708	1986	Regularización dominial
Organismos del estado-Escribanía	N°10830	2007	Regularización dominial

General de Gobierno			
Consolidación del dominio inmobiliario, con fines de solidaridad social.	N°11622	1995	Regularización dominial
Ley de Acceso Justo al Hábitat	N° 14449	2012	Regularización dominial y urbana Generación de suelo urbano

Fuente: Elaboración propia

III.6. La Ley de Acceso Justo al Hábitat

El objetivo general de la LAJH (reglamentada por Decreto 1062/2013) es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable⁸⁸, tal como lo prescribe el inciso 7 del artículo 36° de la Constitución provincial⁸⁹. Reconocido tanto a nivel nacional como internacional, el acceso a un hábitat digno es un derecho humano referido a aquel que tiene toda persona a acceder “a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)” (Art. 11 Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales).

Lo distintivo de esta normativa es que avanza hacia la idea del **Derecho a la Ciudad**, con una concepción ampliada e integrada frente al tradicional abordaje segmentado (derecho al agua, a la tierra, a la vivienda, etc.), entendiéndolo como el derecho a

“a) un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; d) usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado” (Artículo 11).

Como objetivos específicos, la ley 14449 plantea:

⁸⁸En el artículo 3° define al *Derecho a la vivienda y a un hábitat digno* como aquella “satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medios de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”.

Por otra parte, “la idea de hábitat sustentable tiene que ver con la calidad de vida de la gente en un determinado lugar. Quiere decir que cada cosa que se haga en el barrio tiene que estar pensada para no destruir la naturaleza (...)” (Asociación Madre Tierra, 2016)

⁸⁹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 36°: “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 50000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

“a) promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales; b) abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional y c) generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo” (Artículo 1).

Para ello, se fundamenta en **cuatro principios básicos** que sirven de guía para las políticas que se implementen en la provincia: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad, entendiéndola como un “proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica y deliberante y autogestionada de toda la comunidad y ciudadanos y, en especial de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda” (Art.13) y; el reparto equitativo de cargas y beneficios, es decir, las políticas deben posibilitar la redistribución de los bienes y servicios de la ciudad, evitando generar desigualdades que fomente la concentración del suelo.

A partir de estos principios rectores, la LAJH propone **cuatro grupos de instrumentos de gestión** que se articulan para lograr un funcionamiento integral y eficaz de la legislación: por un lado, fomenta el apoyo a la producción social del hábitat; por otro, impulsa el fortalecimiento de la capacidad operacional y de conducción de los procesos territoriales, rompiendo con la lógica burocratizada del urbanismo en la provincia (regido por el Decreto 8912); asimismo, define un conjunto de dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención y administración de recursos (tierra, dinero y obras), que adicionalmente impactan en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y; finalmente, establece una serie de mecanismos de participación (CELS, 2017; Asociación Madre Tierra, 2016).

Vale aclarar que, si bien la LAJH es de orden público, la aplicación de la misma recae casi plenamente en los municipios⁹⁰, los cuales son los encargados de dictar ordenanzas de reglamentación a aspectos específicos de la norma para su operatividad a nivel local, así como también se debe articular con otras herramientas vigentes que se encuentran en distintas normas provinciales y nacionales.

Es decir, la ley “es una especie de caja de herramientas para que cada municipio escoja y aplique los instrumentos según su situación particular” (CELS, 2017: 44). Dado que el

⁹⁰ La mayoría de los instrumentos de la ley 14449 son de responsabilidad municipal sin intervención de la provincia, de acuerdo con el artículo 70 del DL 8912/77: “La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial”.

abordaje del territorio urbano requiere de una intervención multidimensional, ninguno de los instrumentos por sí solo alcanza para la solución de un determinado problema. Por dicha razón, en la mayoría de los casos, se requiere de la aplicación de varias herramientas de manera coordinada e integrada.

Asimismo, la LAJH se destaca por proponer un abordaje al problema del acceso a un lugar para vivir de los sectores con menos recursos mediante una gestión y distribución inteligente y justa tanto del territorio como de los beneficios de la ciudad, con fuerte protagonismo de los gobiernos locales y de las organizaciones territoriales, tratando de limitar la especulación, la escasez de suelo urbanizado y el precio de este último, que se genera como producto del propio funcionamiento del mercado del suelo (Asociación Madre Tierra, 2016).

En el cuarto capítulo de la Ley 14449 se propone una serie de programas y medidas divididas en ocho secciones, según los distintos aspectos a abordar a la hora de intervenir en el acceso justo al hábitat. A continuación, se desarrollará los principales puntos de cada uno de los instrumentos planteados en la normativa.

III.6.1 Programas de Lotes con Servicios

En la primera sección, se describe cómo ampliar la oferta de suelo formal urbanizado y mejorar las condiciones para lograrlo, ya que el marco legal para la realización de loteos que establece el Decreto Ley 8912/77 desalienta y complejiza la producción de suelo urbano accesible para los sectores de menos recursos (Scatolini et al. 2019).

Para ello, se propone la implementación de los denominados **programas lotes con servicios**⁹¹ (en adelante PLS), con el objetivo de reducir el déficit urbano-habitacional a través de un modelo de gestión asociada (entre la provincia, los municipios y las ONG) que asegure una *oferta progresiva y sostenible de suelo urbanizado*⁹², promoviendo iniciativas de *producción social del hábitat*⁹³ y que, al mismo tiempo, reduzca las prácticas especulativas con el suelo ocioso y los sobrepuestos. En tal sentido, se resalta la importancia de que los municipios establezcan con claridad la forma de garantizar el cumplimiento efectivo de la progresividad

⁹¹ Definidos por la ley como “proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos” (Art. 19°, LAJH)

⁹² *Urbanización progresiva*: “aquellos emprendimientos en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y mejoramiento vial se llevan a cabo de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable” (Art. 19°, LAJH)

⁹³ Definido como “todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva” (Art. 19°, LAJH)

en la urbanización⁹⁴, rompiendo así con la tradición establecida por el DL 8912 (CELS, 2017).

En los PLS se retoma la experiencia de muchas organizaciones que, brindando un terreno con infraestructura básica a las familias, permiten que éstas vayan construyendo sus viviendas y logrando mejoras para el barrio. De esta manera, la LAJH habilita a que las familias beneficiarias de estos programas participen tanto en el momento del diseño y elaboración del proyecto, como también durante su ejecución y en el control y monitoreo (fundamentalmente de la utilización de los recursos y cumplimiento de plazos).

El PLS trae ciertas ventajas para los propietarios de suelo y desarrolladores ya que establece un acortamiento de los plazos administrativos para la aprobación de proyectos (no se requiere un decreto para su convalidación); tampoco se requiere la re-zonificación de los predios, sino sólo su incorporación al programa a través de una ordenanza municipal.

Además, la medida de los lotes puede ser menor a lo establecido por el DL 8912/77⁹⁵ y da la posibilidad de realizar los proyectos de urbanización en tierras privadas, sea a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles; o a través de la figura de consorcios urbanísticos⁹⁶, en convenio con aportantes de la tierra y/o desarrolladores privados.

También, para facilitar los loteos, la LAJH permite la exención en el cobro de tasas administrativas (art. 66) y la escrituración gratuita a través de la EGG.

A partir del 2014, la autoridad de aplicación de la ley diseñó el PLS y comenzó a implementarlo a través de tres modalidades, según el perfil del propietario de los terrenos: a) lotes con servicios sobre tierras municipales o provinciales; b) procesos de producción social del hábitat a través de organizaciones sin fines de lucro; c) consorcios urbanísticos público-privado.

Si bien no hay un relevamiento oficial, los datos del Observatorio de la LAJH⁹⁷, en sus respectivos informes, señalan que desde la promulgación de la ley hasta fines del 2019 se

⁹⁴ Este resulta una opción viable para el desarrollo de los barrios, al permitir reducir la inversión inicial en infraestructura y establecer que esta puede ser transformada, mejorada y completada en el tiempo, según las necesidades, el proceso de densificación y las posibilidades de los habitantes y de la municipalidad (CELS, 2017:46). Además, la idea de “obras progresivas” hace referencia al hecho de que frente a la imposibilidad de completar en su totalidad las etapas de las obras o proyectos, se abre la posibilidad de que las mismas se vayan completando de manera gradual en el tiempo (Asociación Madre Tierra, 2016).

⁹⁵ La superficie mínima de los lotes que admite el DL 8912/77 es de 300 m² con frente no inferior a 12 metros. La LAJH (art. 22°) permite que el tamaño de los terrenos puede llegar a un mínimo de 150 m² con frente de 7 metros, cuando el Proyecto de urbanización contempla superficies de reservas destinadas a espacios verdes públicos y a equipamiento comunitarios mayores al 30% de a las establecidas en el DL.

⁹⁶ Ver definiciones y alcances en el apartado 5.6

⁹⁷ <https://observatorio.madretierra.org.ar/>

llevaron a cabo en toda la provincia unos 171 proyectos que representan 23378 lotes (y alrededor de 18430 parcelas familiares).

La mayoría (47%) de estos corresponden a consorcios urbanísticos sobre tierra privada⁹⁸; seguido por lotes de propiedad municipal (34%); mientras que los convenios con cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y mutuales representan un 12% y; aquellos realizados en el marco del PROCREAR, Banco Hipotecario o a través del Instituto de la Vivienda de la provincia (IVBA) representan un 7%.

No obstante, resulta interesante destacar que la mayoría de los loteos (65%) se realizaron en el interior de la provincia, en localidades de menos de 50 mil habitantes, y sólo el 28% en la RMBA. Es decir, que en vez de generar suelo urbano en la zona donde habita más del 90% de la población de la provincia y se observa mayor déficit habitacional, las operaciones se abocaron a las áreas con mayor stock de tierra y menor déficit (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2021).

Esta tendencia percibió una mayor cobertura relativa en el período 2020/21, ya que más del 40% de los loteos se realizó en la RMBA, dando cuenta de una mejora en la implementación del programa, y por lo tanto de la relación entre la producción de lotes y el déficit cuantitativo de viviendas (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2021).

Por lo tanto, si bien se ha logrado avanzar en la generación de suelo urbano en la provincia de Buenos Aires, resulta aún insuficiente frente a la demanda habitacional de los sectores de menos recursos. Según un informe de la Asociación Madre Tierra (2020) para el año 2019 se registraban 1584 barrios identificados como villas o asentamientos en los cuales habitan 420436 familias, representando un 13% del total de la población bonaerense.

Asimismo, no se observa una articulación del programa con las políticas de financiamiento, crédito para la mejora del hábitat y asistencia técnica para el acceso a la tierra y los servicios. Lo cual explicaría los pocos casos de loteos cooperativos o con organizaciones sociales que se realizaron hasta el año 2019 (Del Rio y González, 2018). También, se revela la necesidad de capacitación técnica a nivel provincial, municipal y de las organizaciones, fundamentalmente para considerar el financiamiento del programa y el papel del mercado del suelo en el marco de la política urbano-habitacional, ya que según el informe de Madre Tierra se observa un déficit en este aspecto en la mayoría de los municipios bonaerenses.

⁹⁸ A través de esta operatoria, los municipios pudieron obtener, un promedio del 16% de los lotes (es decir, 1608). De los cuales cerca del 8% corresponden a casos donde sólo se aportó la tierra, mientras que poco más del 34% también se hicieron obras de infraestructura (Asociación Madre Tierra, 2020)

En los apartados siguientes se prosigue a brindar más detalles sobre el resto de los programas contemplados en la LAJH, para luego analizar su implementación en el caso particular de la ciudad de Bahía Blanca.

III.6.2 Programas de Integración social y urbana

La LAJH promueve la intervención general e integral en villas y asentamientos mediante la creación del **Programa de Integración Socio Urbana** (arts. 26-36), en adelante **PISU**, definido como un concepto más amplio que excede a la regularización dominial e involucra a la construcción, ampliación y mejora de las viviendas y de la infraestructura, el acceso a los servicios, la reorganización del espacio público, la dotación de equipamiento social, la mejora en la conectividad y accesibilidad, el saneamiento y mitigación ambiental.

La idea central del programa es la radicación de la mayor parte de la población de los barrios intervenidos y que sólo se realicen relocalizaciones en ciertas situaciones críticas (reordenamiento urbano necesario, hacinamiento o factores de riesgo).

El artículo 27° de la ley define y diferencia los conceptos de villa y asentamiento, y establece que todos los barrios que cumplan una o varias características de las establecidas, pueden ampararse en esta ley para abordar sus problemáticas habitacionales (CELS, 2017; Asociación Madre Tierra, 2016).

En la misma sección se presenta la creación, mediante un relevamiento periódico, del **Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios**⁹⁹ (en adelante **RPPVAP**), que busca realizar y dar a conocer un diagnóstico de los problemas de cada barrio afectado en la provincia a cargo del organismo provincial de aplicación con la colaboración de los municipios y las organizaciones sociales de base territorial. Según el gobierno provincial, a diciembre de 2021, existen aproximadamente unos 2506 barrios catalogados como villas y asentamientos en el territorio bonaerense. Se observa un solapamiento de las líneas de acción del RPPVAP y el RENABAP, mostrando una duplicación de esfuerzos y resultados; al tratarse de cuerpos burocráticos que al momento de su activación pertenecían a la misma coalición de gobierno, no se explica la falta de colaboración y sinergias, que podrían haber aumentado la eficiencia de los procesos, especialmente al producir datos primarios que requieren actualización periódica y monitoreo constante (rastreo del territorio, conteo de viviendas y familias, demarcación de archivos, actualización cartográfica, etc.).

⁹⁹ El registro contiene todos los datos de cada villa y/o asentamiento precario: ubicación, características, condiciones socio urbanísticas, datos dominiales y toda la información que resulte relevante para el cumplimiento de los fines establecidos por la ley. Se puede consultar en: <http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/>

Para ilustrar, actualmente, 1809 se encuentran inscriptos de manera formal en el RPPVAP, con una población total de 454569 habitantes en una superficie de 17413,6 hectáreas (densidad promedio resultante: 26 habitantes/hectárea). El resto del conjunto de barrios (697) están en proceso de trabajo interno de relevamiento de información¹⁰⁰. Este número resulta mayor al que muestra el RENABAP mencionado anteriormente. Lo cual refleja inconsistencias entre ambos registros y dificulta obtener cifras confiables para un diagnóstico certero que colabore en la toma de decisiones en materia de política habitacional.

La norma provincial establece la obligación de crear un protocolo de relocalizaciones (art. 29), cuando estas sean imprescindibles por razones sanitarias, ambientales o de riesgo de derrumbe, es decir, cuando se hayan agotado todas las otras opciones. Asimismo, respecto a las regulaciones urbanísticas incluidas en la ley, admiten flexibilidad en el tamaño de las parcelas y los anchos de las vías públicas, así como la posibilidad de que se definan parcelas internas siempre que cuenten con una conexión directa desde la calle.

Por último, el programa de integración social y urbana obliga al Estado provincial a organizar *Mesas de Gestión* (art. 35-36) para cualquier proceso de regularización sociourbana que se inicie en un barrio, mediante reuniones entre las familias y el equipo técnico interdisciplinario de la municipalidad y/o de la provincia, durante todo el proceso. De esta forma se aspira a la participación plena de la comunidad barrial (a través de representantes) y se puedan tomar decisiones sobre su propio territorio (Asociación Madre Tierra, 2016).

La lectura del informe de aplicación de la LAJH¹⁰¹ a junio del 2020, indica en líneas generales que el PISU, no contó con una intervención continuada y sistemática, sino contingente, a demanda de los barrios o ante situaciones de conflicto o problemas graves que afectaran a alguno de ellos (desalojos, inundaciones).

Además, respecto a la distribución de las inversiones entre los municipios se identifica una contundente desproporcionalidad entre aquellos que cuentan con mayor cantidad de problemas considerados graves en las villas y asentamientos y, las localidades del interior con menores problemas de hábitat informal¹⁰².

¹⁰⁰ Consultando a encargados del RPPVAP manifestaron que existe una desactualización del Registro de los barrios porque sólo están registrados aquellos que se formaron con anterioridad al año 2013. No obstante, se ha venido avanzando en la actualización en los últimos años, aunque ante la dificultad de contar con referentes municipales que tengan acceso a la carga de datos, se vuelve complejo mantener actualizada la información de los barrios.

¹⁰¹ Disponible en <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/12/informe-de-resultados-de-la-aplicacion-de-la-ley-14449-periodo-2014-2019/>

¹⁰² Del total de transferencias realizadas por la provincia entre 2014 y 2019, relativas al Programa de Integración Socio Urbana, el 43% se destinó a municipios del interior, donde solo habita el 7% de las familias del registro de

III.6.3 Fomento del Crédito para la mejora del Hábitat

En la tercera sección del capítulo IV, la ley crea un sistema de microcréditos¹⁰³ para mejorar viviendas, acceder a redes de servicios y realizar algunos trámites referidos a la subdivisión o agrimensura. Los mismos son llevados a cabo a través de los municipios y las organizaciones sociales, inscriptas en los registros que exige esta normativa.

Para financiar los proyectos de microcréditos y los programas de mejoramiento habitacional, se creó el *Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”*¹⁰⁴ (art. 37), a cargo del Banco de la Provincia de Buenos Aires. El mismo comenzó a funcionar en 2014 y está conformado por diversas fuentes¹⁰⁵, aunque mayoritariamente por una contribución adicional (equivalente al 50% de la vigente) sobre la base imponible del impuesto inmobiliario provincial a los lotes vacantes o baldíos, buscando “sancionar”, en cierta medida, la especulación inmobiliaria.

Según los datos de ingresos y egresos del Fondo Fiduciario, a junio del 2020, si bien ambos presentan un relativo aumento medido en pesos, existe un descenso importante cuando los valores estimados son en dólares. Con los recursos de este fondo se han financiado el programa de microcréditos para la mejora del hábitat y el programa de financiamiento para infraestructura con subsidios a municipios y otra línea para ONG (Asociación Madre Tierra, 2020).

En general, se observa que los montos de inversión estimados en dólares o en términos reales para estos programas se reducen sustancialmente año a año, lo que da cuenta de la disminución en su alcance. Asimismo, del total de recursos transferidos a estas líneas de financiamiento más del 90% fueron destinados a los municipios, mientras que sólo el 8% a las ONG¹⁰⁶. alguna explicación de esta desproporción se encuentra en la complejidad de requisitos y condiciones institucionales que se han exigido para la aprobación de proyectos.

villas y asentamientos (RPPVAP). Mientras que la RMBA recibió únicamente el 14% de los fondos (Asociación Madre Tierra, 2020).

¹⁰³ Se trata del sistema de fondos rotativos de créditos donde se gestiona un monto inicial en dinero, se asignan los primeros créditos, luego las familias los van devolviendo en cuotas a intereses bajos y con ese recupero se presta a otras familias, conformando una cadena solidaria que en algunos barrios tienen muchos años en ejecución (Asociación Madre Tierra, 2016).

¹⁰⁴ Tiene una duración de 30 años desde la fecha de vigencia del Decreto reglamentario 1062/2013, la autoridad de aplicación es la responsable de la administración del fondo y el fiduciario es el banco.

¹⁰⁵ Se conforma con fondos del presupuesto de la provincia, planes y programas de hábitat del Estado Nacional, parte del impuesto inmobiliario y, otras contribuciones, donaciones o subsidios (art. 38°). Asimismo, según el artículo 9, del decreto reglamentario, se impulsa la creación por parte de cada Municipio de una cuenta especial denominada "Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat", con asignación y destino específico.

¹⁰⁶ Para más detalle ver el Informe elaborado por la Asociación Madre Tierra (2020)

Sin dudas, esto ha llevado a que el financiamiento se concentre en pocas organizaciones limitando un alcance mayor de impacto en el territorio (Asociación Madre Tierra, 2020).

Por otra parte, también se destaca que de los 94 municipios que recibieron fondos del Fideicomiso, sólo cuatro han creado la Cuenta Especial de acuerdo a las obligaciones que exige la reglamentación de la LAJH.

III.6.4 Zonas de Promoción Social del Hábitat Social

Otro de los instrumentos con los que cuenta la ley para que sea aplicada por los municipios es la *zonificación*, mediante la cual da la posibilidad de que los municipios a través de sus las normas y planes de ordenamiento urbano puedan declarar Zonas de Promoción del Hábitat Social (en adelante, ZPHS).

Las mismas permiten que en las áreas ocupadas por barrios populares se pueda desarrollar procesos de urbanización y regularización dominial, aplicando criterios e indicadores urbanísticos adaptados a la realidad de los mismos, y que, además, se pueda reservar tierras ociosas para su ensanche.

También, en dichas zonas los municipios pueden instar a que no se realice el cobro de las tasas y derechos, que se otorguen créditos y demás herramientas para facilitar las políticas de integración socio urbana de los barrios más carenciados.

Con este se intenta implementar lo que se conoce como “*inclusionary zoning*” (zonificación incluyente) que busca que aquellos programas, normas y/o leyes que rigen los usos del suelo, exijan o estimulen a los emprendedores privados a ofrecer vivienda o lotes de interés social en sus proyectos¹⁰⁷. De esta forma, se intenta superar la problemática de que los planes de ordenamiento urbano en la actualidad definen los usos del suelo en función de las expectativas de los propietarios, a las necesidades del mercado inmobiliario, pero no las de los sectores de ingresos más bajos (Scatolini et al, 2019).

Hasta el momento en Argentina y con los datos hallados, sólo el municipio de Bahía Blanca creó una normativa que hace referencia a esta herramienta de gestión del suelo, aunque no se registra información sobre su utilización. En los capítulos siguientes se analizará con mayor detalle esta ordenanza.

Por su parte, la localidad de Moreno creó un mecanismo para la delimitación de zonas a través del desarrollo de una Cartografía Social y el fondo para el desarrollo integral, con la finalidad

¹⁰⁷ Estas ideas nacen del supuesto de que lo que se permite por las leyes de uso y ocupación del suelo, reflejan los costos y beneficios de la urbanización, por lo que la mejora en la zonificación otorgada por el municipio que permite una ampliación de la oferta para determinados usos, se le exige que sea acompañada de propuestas de acceso a la ciudad para los sectores de menores ingresos.

de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de urbanización y regularización dominial¹⁰⁸.

Según la Asociación Madre Tierra (2020) algunos de los motivos sobre esta escasa aplicación del instrumento, podrían ser que los gobiernos municipales suelen tener precauciones ante la declaración de ZPHS, ya que su anuncio (público o no) de nuevas urbanizaciones genera iniciativas o expectativas para ocupar dichas tierras. No sólo por los sectores con mayores necesidades habitacionales, sino también por emprendedores “piratas” que aprovechan la situación para realizar negocios en un suelo que el gobierno dispone para un emprendimiento social.

III.6.5 Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística

Con el objetivo de reducir las expectativas de incrementos de precios del suelo, la LAJH, en los artículos 46 a 53 propone que los municipios puedan cobrar una parte de las valorizaciones inmobiliarias que generan distintos hechos del Estado, tales como cambios en la zonificación (de tierra rural a complementaria o urbana y de complementaria a urbana), cambios en los posibles usos, realización de obras públicas, autorizaciones de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, etc.; y que con lo recaudado se desarrollen proyectos de hábitat social.

El instrumento de *participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias*¹⁰⁹ (en adelante, PMV) es lo que en la teoría se conoce como captación de plusvalía, tema desarrollado en la sección III.3.1 de este capítulo. La misma permite generar nuevos recursos municipales y puede efectivizarse mediante el pago en dinero efectivo (con destino final únicamente al de hábitat social); cediendo al municipio una parte del terreno que se valorizó u otro terreno en otra ubicación dentro del área urbana, según decida el sujeto obligado al pago.

La aplicación de la captación de plusvalías está descentralizada a los municipios, los que, según el artículo 50 de la LAJH deberán fijar por ordenanza una contribución obligatoria no inferior al 10% de la valorización inmobiliaria y un máximo establecido por instancia superior de justicia¹¹⁰. Asimismo, el artículo 51 exige a los propietarios de grandes desarrollos

¹⁰⁸ Ordenanza N°5686/16

¹⁰⁹ La PMVI tiene carácter adicional y complementario a las cesiones obligatorias establecidas en el artículo 56° del DL 8912/77 y sus normas complementarias y modificatorias

¹¹⁰ “Esto significa que una porción de la valorización será compartida con el emprendedor y/o el propietario de la tierra. Si el porcentaje a cobrar es 10%, el 90% restante de la valorización es compartido con el emprendedor y/o propietarios de la tierra” (CELS, 2017: 64).

inmobiliarios (barrios cerrados privados, grandes supermercados o comercios, etc.) que ocupen más de 5000 mts², la cesión del 10% de la superficie total del terreno afectado en tierra o su equivalente en dinero.

Con esto se intenta eliminar la eximición de obligaciones y cesiones a los grandes desarrolladores inmobiliarios que hasta el momento de la sanción de la ley no estaban obligados a ceder ningún tipo de suelo público, para calles, espacios verdes, entre otros.

Si bien algunos municipios como Lujan, Trenque Lauquen, Vicente López, Moreno, cuentan con ordenanzas y decretos que desarrollan mecanismos similares de captación de plusvalías, tanto previos o posteriores a la sanción de la LAJH, este instrumento aún se encuentra poco difundido.

La falta de reglamentación de varios de los artículos referidos a la herramienta y la poca claridad de los que sí se reglamentaron, en particular lo concerniente a la definición del procedimiento de valuación (previa y posteriormente a los hechos generadores), ha limitado la utilización de la misma.

Todavía son muy pocas las ciudades de la provincia que han definido y legislado esta herramienta de gestión del suelo, y son muchos menos aun los que efectivamente lo utilizan (Scatolini et al, 2018).

Además, existe una cierta resistencia de estos últimos para establecerlo ante el temor de que los posibles inversores opten por ubicar sus emprendimientos en otros municipios que no apliquen la tasa. Para evitar esto, sería interesante que la tasa de participación en las plusvalías sea definida de carácter obligatoria por la ley, para la totalidad de los municipios, evitando la “competencia” entre ellos (Asociación Madre Tierra, 2020).

III.6.6 Consorcios Urbanísticos

Otro de los instrumentos de gestión y desarrollo del suelo urbano que crea la LAJH es la referida a los *Consorcios urbanísticos* (art. 55), que consiste en la asociación entre organismos del Estado (nacional, provincial, municipal, organismos autárquicos u organismos con capital mayoritario estatal) y actores particulares (universidades, sindicatos, cooperativas, personas individuales, etc.) para ejecutar proyectos de edificación, urbanización o reurbanización de un área de la ciudad. Este instrumento puede “*perseguir distintas finalidades como la reconversión y recalificación de áreas en desuso o con usos obsoletos; la urbanización de tierra vacante; la ejecución de proyectos urbanos en áreas en las que se busca renovar usos y aumentar la densidad; o simplemente la ejecución conjunta de un*

emprendimiento pequeño de viviendas en las que una parte de ellas tenga fines sociales” (CELS, 2017: 67-68)

A la finalización de los mismos, cada parte recibe, proporcionalmente al trabajo e inversión realizada, la propiedad de los lotes obtenidos o el valor de los mismos. Es decir, según si el aporte fue el inmueble o las obras de urbanización o edificación. Por lo general, la implementación de un consorcio se materializa a través de un convenio o acuerdo aprobado por ordenanza del Concejo Deliberante.

Este instrumento pretende incentivar la inversión privada a la vez que articula con las necesidades sociales de una ciudad y se destaca como generadora de suelo urbano, aun cuando los municipios no dispongan de tierras fiscales ya que el mecanismo permite la mixtura del tejido urbano, evitando la segregación de los sectores de menos recursos y la formación de *guetos*¹¹¹ de poder adquisitivo altos, en barrios cerrados y clubes de campo (Asociación Madre Tierra, 2020).

A junio del 2020, se han creado 66 consorcios urbanísticos en 24 municipios que habilitan la creación de más de 11 mil lotes urbanizados. De los cuales los municipios lograron quedarse (en promedio) con casi el 8% de los lotes en aquellos proyectos en los que el privado aportó las obras de infraestructura. Mientras que cuando el municipio fue el aportante de las mismas, lograron quedarse con el 34% de los lotes generados (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2020).

Sin embargo, al igual que lo que sucede con el PLS, es escasa la información sobre el grado de avance de la implementación de estos consorcios y del estado de los cumplimientos de los compromisos de las partes que intervienen.

III.6.7 Gestión democrática y participación. Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

En las secciones siete y ocho de (artículos 57-59) la LAJH plantea criterios, medidas y mecanismos para promover y garantizar el derecho a la participación, a la toma de decisiones y a exigir el cumplimiento de la ley por parte de la población. Para ello, la ley propone un abanico de mecanismos locales y provinciales para que los ciudadanos participen de manera activa, protagónica, deliberativa, organizada, autogestionada, en los procesos de planificación y gestión del hábitat urbano.

¹¹¹ Entendido como un barrio o suburbio en que viven un grupo de personas marginadas por el resto de la ciudad (RAE). Se trata de un área separada en el que habita un determinado grupo étnico, cultural o religioso, voluntaria o involuntariamente, en mayor o menor reclusión.

Entre ellos, se crea el **Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat** (art. 60-63), integrado por diversos actores (representantes de la autoridad de aplicación provincial, legisladores, organizaciones sociales, colegios profesionales, municipios y universidades públicas), para funcionar como órgano asesor y consultor de las políticas y programas enmarcados en esta ley, desde febrero del 2015.

Este espacio resulta de relevancia para que se construyan cuerpos multiactorales que puedan asesorar a los municipios y trabajar junto a ellos en la promoción de políticas de hábitat inclusivas, así como también se pueda realizar un seguimiento de la aplicación de los fondos específicos y las propuestas de proyectos y cambios normativos.

Asimismo, en el marco del artículo 58 de la LAJH se promueve la conformación de Consejos Locales (CL), de nivel municipal, con características y condiciones de funcionamiento similares al del Consejo provincial.

La figura de los CL no es algo novedoso, sino que representa un rasgo de la nueva generación de políticas sociales que aparecen después de la década de los '90, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de responsabilidades a los gobiernos de escala local descritos en la sección 4 de este Capítulo.

Sin embargo, según los datos del Observatorio de la LAJH a la fecha sólo 24 (de los 135) municipios bonaerenses han creado Consejos Locales de Hábitat y en otros 9 están funcionando consejos, grupos promotores de consejos o mesas de hábitat distritales promovidos por actores sociales locales. Asimismo, el informe de la Asociación Madre Tierra (2020) reveló que sólo algunos de los mismos funcionan efectivamente, y no se registra información sobre su producción y continuidad.

En el último capítulo se analizará con mayor detalle el funcionamiento del CL en la ciudad de Bahía Blanca, mediante el testimonio de los diferentes integrantes, resaltando las fortalezas y debilidades del mismo.

Por otro lado, respecto a los programas de capacitación y difusión previstos en el artículo 67 de la ley, se encuentra una sub ejecución de los mismos, fundamentalmente por no contar con apoyo institucional ni financiero. En consecuencia, han sido las organizaciones sociales como Madre Tierra y CELS las que han organizado y financiado diferentes talleres, cursos y materiales escritos para una mayor difusión de la normativa.

Tabla 3

Instrumentos de actuación previstos en la LAJH

Nombre	Artículos	Instrumentos
--------	-----------	--------------

<i>I. Promoción de procesos de PSH</i>	17°-25°	Programa de Lotes con servicios (PLS)
<i>II. Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios</i>	26°-36°	<ul style="list-style-type: none"> – Programa de Integración social y urbana – Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) – Mesas de Gestión
<i>III. Fomento del Crédito para la mejora del Hábitat</i>	37°-42°	Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat
<i>IV. Zonas de Promoción Social del Hábitat Social</i>	44°-45°	<ul style="list-style-type: none"> – Zonas especiales y reservas de tierra – Zonas de Promoción del Hábitat Social
<i>V. Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística</i>	46°-53°	<ul style="list-style-type: none"> – Captación de Plusvalías – Contribución obligatoria por valorización inmobiliaria
<i>VI. Consorcios Urbanísticos</i>	55°-56°	Consorcios Urbanísticos
<i>VII. Gestión democrática y participación</i>	57°-62°	Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la ley aclara que el Ministerio de Infraestructura provincial es el encargado de implementar la misma y alentar a los municipios para que la apliquen, que la EGG es la responsable de confeccionar las escrituras y que las Subsecretarías de Tierra y Urbanismo son las encargadas de la regularización dominial.

Como puede observarse, la LAJH propone la generación de distintos instrumentos y herramientas que pretenden una gestión eficiente y justa del territorio, dando protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles. La misma entiende que el problema del acceso al hábitat es una responsabilidad estatal y que para abordarla de manera integral se necesita el trabajo conjunto con las familias afectadas y las organizaciones que las representan.

En suma, formalmente, el derecho a la ciudad tiene ya un status legal para todo habitante de la provincia de Buenos Aires. Con todo, el estado jurídico de los derechos no garantiza su cumplimiento efectivo en tanto ninguna de las normas citadas establece qué sanciones o penalidades pueden llegar a enfrentar los agentes responsables que la incumplan, obstaculicen o demoren su concreción.

III.7 Síntesis del capítulo

Este tercer capítulo de la tesis forma parte, por un lado, del marco teórico de la investigación, con el desarrollo de los conceptos de política pública y en particular, a la concerniente a la política urbana. Por el otro, ofrece una reseña del rol que han asumido los estados de América Latina y Argentina, en particular, ante el crecimiento del hábitat informal.

En tal sentido, uno de los apartados de este capítulo consistió en revisar los principales instrumentos de políticas que se ocupan especialmente de la regulación y administración del suelo urbano. Entre ellos se destacan algunos de carácter fiscal como los impuestos inmobiliarios o la captación de plusvalías; otros referidos a la reglamentación de los usos del suelo urbano y densidades constructivas y; aquellos que buscan influir de forma más directa en la producción mediante la aplicación de regímenes de desarrollo prioritario o la creación de bancos de tierras.

Como se pudo analizar, pese a que en las últimas décadas se ha registrado un avance en la implementación de dichos instrumentos en los países latinoamericanos, aún sigue siendo acotado el impacto que los mismos han tenido para influir en las condiciones del mercado de suelo urbano, así como para favorecer el desarrollo de los sectores informales de las ciudades. Luego, se presentó una revisión histórica de las políticas públicas implementadas para hacer frente a las situaciones de acceso informal al hábitat que se registran desde mediados del siglo XX. Con el foco puesto en las intervenciones del Estado argentino, el apartado deja expuesto que en las últimas dos décadas se ha evidenciado una superposición de diferentes tipos de políticas. Desde aquellas que buscan la erradicación de los asentamientos informales, pasando por aquellas que buscan su integración a la ciudad, hasta las que pretenden que sea el mercado el que asuma la tarea de brindarle soluciones habitacionales a los barrios informales.

Siguiendo los lineamientos que los organismos internacionales impulsaron, fundamentalmente, a partir de los años 90, los Estados de la región latinoamericana implementaron dos formas principales de políticas en materia urbana que se materializaron en los programas de mejoramiento barrial, con una concepción más integral del hábitat, y los programas de regularización (dominial), que han buscado atender la cuestión de la tenencia del suelo. No obstante, se ha constatado poca articulación entre tales programas, siendo su implementación, en su mayoría, de manera aislada y carente de continuidad administrativa, lo que ha limitado la atención de las múltiples dimensiones que el acceso al hábitat requiere.

Asimismo, en el caso de Argentina, en los últimos veinte años se evidencia que pese a disponer una gran batería de políticas y normativas, las mismas no han sido suficientes para

cubrir la demanda habitacional que crece a la par de la dinámica sociodemográfica (crecimiento vegetativo de la población, caída del tamaño de los hogares, aumento de los hogares unipersonales, etc.).

La existencia de más de 5600 barrios populares o informales pone de manifiesto que las acciones estatales no logran adelantarse a una dinámica en claro crecimiento (desde hace años), que se profundiza con las diferentes crisis macroeconómicas y sociales desfavorables. Además, muchas de las políticas diseñadas e implementadas recientemente en el ámbito nacional se caracterizan por abordar las problemáticas de forma separada, sin posibilidad de actuar articuladamente que fomente un alcance integral. También, se observa que la mayoría de las normativas limitan la intervención de procesos urbanos ya iniciados en condiciones desventajosas, en lugar de accionar sobre las causas de ese acceso fallido a la ciudad.

Por su parte, la informalidad urbana en la provincia de Buenos Aires adquiere una magnitud y una complejidad que requiere de intervenciones transversales considerando las múltiples dimensiones implicadas en la misma, así como las particularidades de cada uno de los diferentes municipios que la integran.

La sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat representa un avance en tal sentido, ya que plantea un abordaje más integral al problema histórico de las desigualdades habitacionales en la provincia, teniendo entre sus principios rectores al derecho a la ciudad y la función social de la propiedad. La misma se destaca por fomentar la participación de la población consensuando en el diseño e implementación de los instrumentos de política, la cual se ve materializada, fundamentalmente, en la figura del Consejo Local.

Este último se configura como un espacio que permite la intervención de diferentes actores locales que habilita, por un lado, a darle voz a sectores que no pueden reclamar de otra forma, revelando las necesidades y demandas de aquellos que carecen de vivienda o de hábitat, en algunas de sus dimensiones. Por el otro, persigue la concreción de consensos, acuerdos que facilitarían la puesta en marcha de políticas públicas, así como da la posibilidad de llevar un cierto control de la gestión gubernamental

De esta manera, se busca que las demandas de la sociedad sean escuchadas y que las familias destinatarias de los programas puedan brindar sus puntos de vista para la consecución de soluciones que beneficie a la mayor cantidad de personas. Si bien la normativa posee un gran potencial en dicho sentido, gracias a los programas que establece, los pocos datos de ejecución de los mismos manifiestan que aún es muy limitado su alcance.

En general, se observa que la mayoría de los programas han sido aplicados en las ciudades bonaerenses más pequeñas y no tanto en aquellas que poseen mayores conflictos en cuanto al

hábitat informal. Asimismo, pese a que la ley tiene vigencia hace ya una década son escasos los municipios que han adherido a sus lineamientos, lo que le resta efectividad o alcance en sus resultados.

Además, a pesar de los numerosos programas nacionales implementados en los últimos años, muchos de ellos en sintonía con los planteamientos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en lo que respecta a mejorar los barrios populares y buscar la integración de los mismos al resto de la ciudad, su grado de cobertura o ritmo de ejecución ha sido dispar e insuficiente para disminuir o compensar las brechas sociales de acceso. Tal es el caso de los programas de regularización dominial con plazos de concreción muy prolongados, en algunos casos décadas, o programas como el de Mi Pieza que resultan ser meros paliativos frente a la magnitud de la problemática.

Por otra parte, resulta interesante señalar que ninguna de las diferentes normas citadas en el presente capítulo establece qué sanciones o penalidades pueden llegar a enfrentar los agentes responsables que la incumplan, obstaculicen o demoren su concreción. Con lo cual desincentiva la aplicación de las herramientas que las mismas plantean, limitando, en definitiva, el impacto que pueden tener para revertir las situaciones de informalidad urbana.

El crecimiento de la pobreza urbana y de la precarización laboral junto con un mercado inmobiliario concentrado al cual se vuelve difícil de acceder por gran parte de la población, requiere de políticas que conquisten y gestionen recursos para atender las necesidades referidas a habitar la ciudad, entendiendo que este reviste carácter de derecho humano esencial, tal como se analizó en el capítulo anterior.

Las páginas que siguen se procederá a realizar un estudio de caso sobre la ciudad bonaerense conocida como Bahía Blanca, en el que se buscará analizar las normativas y políticas que se han implementado en dicho territorio en las últimas décadas frente a la problemática del hábitat informal. En particular, interesará conocer cómo se ha aplicado la Ley de Acceso Justo al Hábitat, rastreando sus limitaciones, expresadas en los testimonios de ciertos actores claves del ámbito local.

IV. RADIOGRAFÍA DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL DE BAHIA BLANCA

Como se analizó en los capítulos anteriores, en las últimas décadas se ha evidenciado un crecimiento de la informalidad urbana en América Latina junto con el incremento de situaciones de pobreza y precariedad laboral, impactando fuertemente en el territorio. En dicho escenario, se observa la superposición de diferentes políticas públicas implementadas por los países de la región que no han logrado revertir la situación habitacional compleja y deficitaria en la que viven grandes porcentajes de la población.

En el capítulo anterior documenta que Argentina no está exenta de este contexto y si bien se ha avanzado en la sanción de normativas y programas que contemplan un abordaje más integral de la problemática habitacional, los mismos no se traducen en medidas de suficiente vigor o alcance relativas a las necesidades que existen.

La ciudad de Bahía Blanca, por su parte, presenta una realidad urbana compleja que refleja cómo las diferentes lógicas (de mercado y de la necesidad, fundamentalmente) se han disputado el espacio de forma poco equitativa y desbalanceada en cuanto a los servicios y beneficios que la misma puede brindar.

En este capítulo, entonces, se procede a avanzar con el objetivo de la tesis que consiste en evaluar el conjunto de instrumentos de política disponibles en la ciudad de Bahía Blanca y su implementación para tratar el problema de la precariedad del hábitat urbano existente.

A tal efecto, es preciso contar, por un lado, con un breve diagnóstico del problema habitacional en la ciudad y, por el otro lado, de un repaso del conjunto de instrumentos en materia política y normativa, existentes dispuestos para intervenir en dicho problema.

Este apartado comienza con una caracterización de la ciudad mediante la cual se busca reflejar las particularidades y problemáticas de Bahía Blanca. Luego, se presenta un breve resumen de los procesos de informalidad y hábitat precario, identificando los primeros antecedentes en cuanto a conformación de villas y asentamientos en la ciudad. Posteriormente, se procede a realizar una descripción de las distintas políticas públicas implementadas a nivel local tendientes a revertir la informalidad urbana hasta el año 2015. Este recorte temporal responde al interés por abordar otro de los objetivos de la presente tesis, correspondiente a estudiar el cambio de concepción de la política habitacional iniciado con la adhesión a la ley provincial de Acceso Justo al Hábitat (LAJH), que se abordará en el capítulo siguiente. Por último, con los datos más actuales disponibles, se busca realizar un diagnóstico de la situación en los asentamientos y barrios más precarios de la ciudad, identificando sus principales problemáticas y necesidades.

IV.1 Fuentes de información y metodología

Como ya se adelantó en la introducción la unidad de análisis de la siguiente investigación se concentró en la ciudad de Bahía Blanca. Asimismo, una de las fuentes de información utilizada proviene de entrevistas en profundidad realizadas a actores claves de la ciudad. La selección de los entrevistados se realizó mediante una muestra intencionada¹¹², ya que se buscó comprender de manera lo más exhaustiva posible cómo se llevaron a cabo durante un período de tiempo determinado distintas políticas sociales en la ciudad. En tal sentido, la selección surgió luego de que se establecieran ciertos criterios que se señalarán en páginas posteriores.

Todas las entrevistas se estructuraron en torno a una serie de dimensiones elegidas a partir de la lectura minuciosa de los antecedentes de investigación y conforme con el marco teórico.

Respecto a la selección de los entrevistados se llevó a cabo de acuerdo a las siguientes categorías:

1. Miembro de Organizaciones Sociales con base territorial
2. Referente barrial y habitante de Barrio Popular
3. Colegio de profesionales
4. Ex funcionario del poder ejecutivo local
5. Miembro del Concejo Deliberante
6. Funcionario del poder ejecutivo local
7. Funcionario del poder ejecutivo provincial

En total se realizaron doce (12) entrevistas en profundidad con personas de distintos perfiles (ver Tabla 3). La entrevistadora utilizó un guion de preguntas abiertas para orientar y acotar los temas a abordar, presentado en el Anexo 2. Los encuentros se llevaron a cabo entre el 23 de mayo y el 20 de diciembre de 2022 de manera presencial o por videollamada. Todas fueron grabadas y luego desgrabadas. Es importante mencionar que las opiniones de los entrevistados no necesariamente representan posturas institucionales o de sectores involucrados en estos procesos, en tanto en una entrevista es difícil escindir visiones personales de institucionales.

¹¹² La muestra intencionada se basa en el principio de que el investigador quiere lograr una comprensión profunda de un fenómeno o problema y para ello hace uso de su propio juicio para determinar los sectores de la población que participarán del estudio (Charles, 1995)

Tabla 4*Perfil de los Entrevistados*

ID entrevistado	Filiación institucional	Categoría	Duración de la entrevista
Entrevista 1: OS1	Cáritas Bahía Blanca.	Miembro de Organizaciones Sociales con base territorial	30 min
Entrevista 2: OS2	Sureando	Miembro de Organizaciones Sociales con base territorial	1 h 28 min
Entrevista 3: OS3	Movimiento Evita Bahía Blanca.	Miembro de Organizaciones Sociales con base territorial	1 h 50 min
Entrevista 4: OS4	Ser Comunidad	Miembro de Organizaciones Sociales con base territorial	1 h 43 min
Entrevista 5: RB	Vecina de Barrio Popular	Referente barrial	1 h 3 min
Entrevista 6: CD	Concejal por el partido opositor al gobierno local	Miembro del Concejo Deliberante	1 h 45 min
Entrevista 7: CP1	Integrante del Colegio de Ingenieros. Delegado del Instituto de la Vivienda PBA en Bahía Blanca	Colegio de profesionales y funcionario provincial	1 h 40 min
Entrevista 8: PEM1	Ex funcionario de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Urbano de Bahía Blanca	Ex funcionario del poder ejecutivo municipal	2 h 33 min
Entrevista 9: CP2	Miembro del Colegio de Arquitectos	Colegio de profesionales	55 min
Entrevista 10: PEM2	Asesor del Municipio de Bahía Blanca	Integrante actual del poder ejecutivo municipal	1 h 27 min
Entrevista 11: PEP	Funcionario de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. Provincia de Buenos Aires	Funcionario actual del poder ejecutivo provincial	1 h 30 min
Entrevista 12: CP3	Miembro del Colegio de Agrimensores	Colegio de Profesionales	35 min

Fuente: elaboración propia

Asimismo, resulta prudente señalar que salvo el entrevistado caracterizado como referente barrial y el entrevistado del poder ejecutivo provincial, los demás participan o han formado parte del Consejo Local del Hábitat de Bahía Blanca, el cual será objeto de análisis en las secciones siguientes.

Una vez finalizada la realización de las entrevistas, se dispuso a realizar las transcripciones de las mismas, entendiendo que estas no son copias o representaciones de una realidad original, sino que se trata de construcciones interpretativas que sirven de herramientas para cumplir con los propósitos de la investigación (Kvale, 1996).

No obstante, en algunos casos fue necesaria una re-visita para re-preguntar emergentes que han ido desprendiéndose de otras entrevistas, así como en las transcripciones de las mismas.

El proceso de tratamiento analítico siguió, en la práctica, una serie de pasos que inició con la lectura de las transcripciones de cada entrevista, delimitando y subrayando los fragmentos textuales que se referían a cada una de las secciones o dimensiones definidas. Al margen se fueron haciendo anotaciones (códigos), para indicar a cuál de las secciones correspondía cada fragmento transcrito.

Una vez realizada la **codificación** en cada una de las transcripciones, se procedió a juntar todos los fragmentos de una misma sección, utilizando como herramienta una planilla de Excel. Esto supuso la separación de los párrafos, de sus entrevistas originales, y su clasificación o agrupación en la sección correspondiente.

Por último, con el material reunido en cada sección, se procedió a realizar lo que en palabras de Weiss (1994) se conoce como *integración local*, que implica reclasificar e interpretar la información acumulada, abriendo subsecciones cuando fue considerado necesario según la relevancia que adquirirían ciertas cuestiones o problemáticas. Es decir, bajo ciertas categorías descriptivas o conceptuales relacionadas con la dimensión de la sección.

Finalmente, se realizó una integración inclusiva (o final, de orden superior) la cual consiste en organizar todas las secciones de forma coherente, de acuerdo con una línea o secuencia argumentativa, narrativa, explicativa. En esta investigación se pensó que lo más lógico fuera realizar la integración siguiendo, en gran medida, el guion que tuvieron las entrevistas.

Las categorías o dimensiones seleccionadas para el análisis se establecieron por un lado delimitando aquellas que corresponden a la caracterización general de Bahía Blanca y en particular, las referidas a las situaciones de informalidad habitacional en ciertos sectores de la misma. Asimismo, se definieron, aquellas problemáticas relacionadas a la implementación de políticas previas a la adhesión municipal a la LAJH, que serán esbozadas en este capítulo. Mientras que en el próximo capítulo se estudiará dicha normativa, su implementación (a

través de los diferentes programas) en la ciudad y, se identificarán los relatos que refieren a las políticas y programas nacionales y provinciales más recientes (posteriores a 2015) aplicados en dicha localidad.

El análisis de las entrevistas se completó con la lectura de documentación, artículos periodísticos, normativas, lo que permitió un mejor entendimiento de ciertas cuestiones y hechos que mencionaron los entrevistados. Por lo tanto, la estrategia metodológica utilizada consistió en el cruce de información entre los diferentes entrevistados, la lectura y análisis de información oficial disponible que permitieron ampliar el análisis y evitar ciertos sesgos que podrían llegar a interferir en el mismo (Sirvent, 2004).

IV.2 Caracterización del aglomerado Bahía Blanca

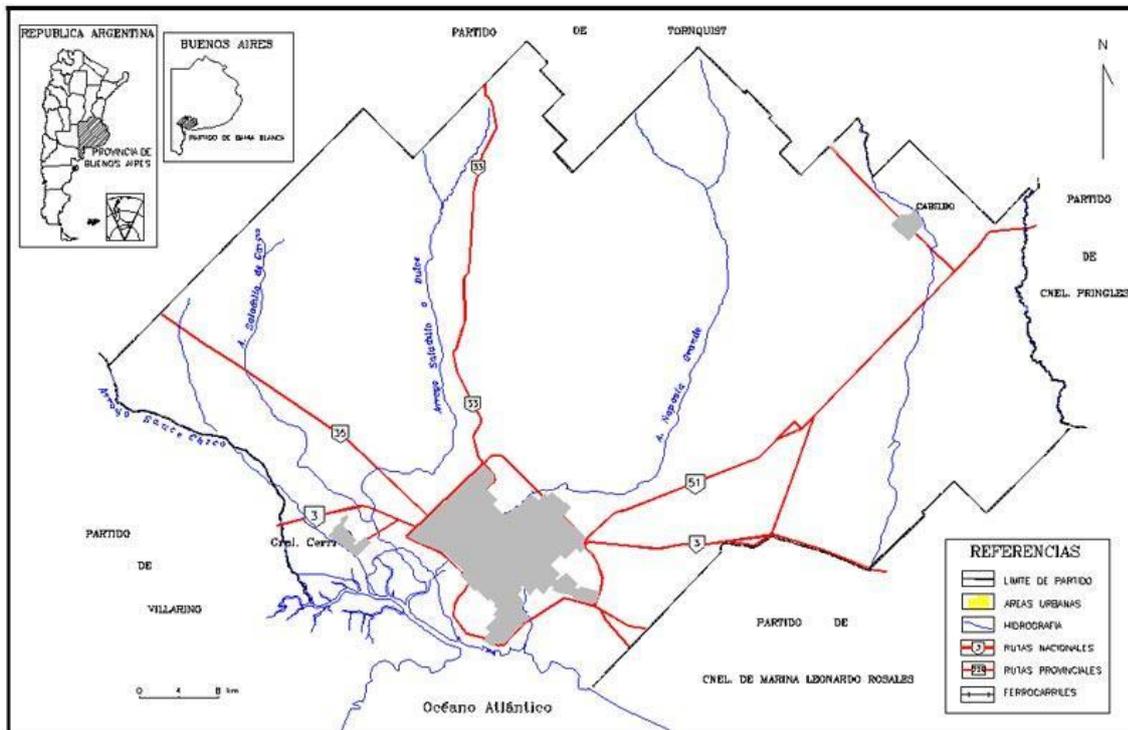
Bahía Blanca es la ciudad cabecera del partido homónimo ubicado al sudoeste la Provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica, que, además, está integrado por las localidades de General Daniel Cerri, Ingeniero White y Cabildo. Según el último Censo del 2022 el partido cuenta con una población de 333018 habitantes, lo que representa un crecimiento del 11,14% respecto al censo previo.

En la presente tesis se referirá a la ciudad de Bahía Blanca, incluyendo a la localidad de Cerri y White en tanto forman un contiguo espacial. No así a Cabildo, separado por zona rural a 50 km de la población urbana.

La ciudad se caracteriza por ser un centro urbano a nivel regional que, por un lado, cuenta con un puerto de aguas profundas que habilita la salida natural de la producción agrícola de la región pampeana. Por otra parte, posee un sector comercial y financiero, un polo petroquímico de gran tamaño y centros académicos en los niveles universitario y terciario. Asimismo, constituye un nodo de comunicaciones y transporte a escala nacional (entre el norte de la Patagonia y La Pampa) sustentado en su infraestructura terrestre y aeroportuaria.

Figura 1

Partido de Bahía Blanca



Fuente: Formiga y Gárriz, 2008

Respecto a su estructura urbana, desde su fundación en 1828¹¹³ Bahía Blanca ha crecido siguiendo una forma radiocéntrica orientada inicialmente (primera mitad del siglo XX) hacia el este y noreste, buscando los sectores más altos, resguardados de las frecuentes inundaciones causadas por el Arroyo Napostá, y más aptos para la expansión urbana. Luego, pese a las barreras impuestas por los cursos de agua naturales de los arroyos Napostá y Maldonado y el trazado del ferrocarril, la ciudad se fue expandiendo también hacia el sur-suroeste logrando traspasarlas.

Extendiéndose entre las cotas de 6 m y 70 m sobre el nivel del mar, la mancha urbana se ha desarrollado fundamentalmente en el valle inferior del Arroyo Napostá Grande, mientras que la mayor densidad de ocupación se constata entre los 20 y 30 m. Los costos de urbanización generados por una mayor pendiente hicieron que el proceso de ocupación se desplazara, posteriormente, hacia el oeste donde el declive es más suave (Urriza, 2011).

¹¹³ La ciudad surge con la fundación de la Fortaleza Protectora Argentina, un punto de avanzada en la “Conquista del Desierto”. Su traza siguió el patrón típico de amanzanamiento de las ciudades coloniales españolas cuyo punto central estaba marcado por la plaza (actualmente Rivadavia) donde se localizaron las principales funciones políticas y administrativas (Municipalidad de Bahía Blanca, 1998)

A mitad del siglo XX se empezó a manifestar una verticalización del área central, con la aparición de la edificación en altura alrededor de la plaza principal donde se consolidó la actividad comercial (Urriza, 2011).

El área sur y sudoeste de la ciudad resulta la menos apropiada para la urbanización ya que los terrenos son bajos, sin pendiente natural y además se encuentran próximos al estuario, al parque industrial (formado a partir de los años ´70) y al polo petroquímico (desde 1980)¹¹⁴. Pese a las condiciones del medio natural poco apropiadas, familias de escasos recursos comenzaron a ocupar de manera informal tierras públicas y privadas, construyendo conjuntos habitacionales precarios con déficit de infraestructura y equipamiento, y problemas de residuos y contaminación provenientes mayoritariamente del área portuario-industrial, cuestión que será analizada con mayor detalle en apartados siguientes.

A mediados de 1990 se concretaron dos obras viales en Bahía Blanca que determinaron un cambio de rumbo en la orientación de la expansión urbana, las mismas refieren al Camino de Circunvalación y la Avenida de Penetración Alberto Cabrera, que permitieron el crecimiento de gran parte de la zona alta de la ciudad gracias al mejoramiento de la accesibilidad y comunicación entre la periferia y el área central.

Para fines de esa década, se observaron importantes transformaciones en el uso y ocupación de la franja periurbana del noroeste y norte, con la radicación grandes emprendimientos comerciales, el surgimiento de nuevos proyectos inmobiliarios y el crecimiento residencial de tipo barrio parque y urbanización cerrada destinados fundamentalmente a los estratos sociales de ingresos medio y medio-alto. Tales procesos desembocaron en un aumento de la demanda y valorización de la tierra en el sector, convirtiéndose la Avenida Cabrera en el eje preferencial de crecimiento (Formiga y Garriz, 2001).

El proceso de extensión de la superficie urbana de Bahía Blanca ha sido discontinuo y de baja densidad, extendiéndose más allá de los límites de circunvalación. Esto ha provocado que al interior de la ciudad fueran quedando tierras vacantes¹¹⁵ que por distintas razones no han sido ocupadas: por no hallarse subdivididas, no estar aprobadas o no contar con la factibilidad de servicios; o en otros casos ante la escasa demanda o falta de interés de posibles compradores

¹¹⁴En 1971 se elaboró el **Plan de Desarrollo Urbano** en el cual se observaba que en la ciudad había un crecimiento de la periferia hacia el este y oeste pero en el sentido norte la expansión se frenaba por la presencia del Parque de Mayo y terrenos del Ejército Nacional, por la poca conectividad y la falta de agua. En tal sentido, el Plan confeccionó una serie de propuestas tales como la construcción del Dique Paso de las Piedras sobre el Río Sauce Grande para el abastecimiento de agua a Bahía Blanca y Coronel Rosales (partido lindante)

¹¹⁵ Según el relevamiento realizado por el Municipio de Bahía Blanca en el año 2014, se registraban 9014 inmuebles baldíos que comprendían una superficie de 1772 hectáreas (ha). Los mismos referían a fracciones o macizos de suelo indiviso, y antiguos loteos que tuvieron nula o escasa ocupación (Urriza, 2018).

los propietarios las retienen hasta que surja un uso futuro más rentable. También se percibe la existencia de numerosos terrenos fiscales¹¹⁶ que, dado su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano. No obstante, una parte de estos últimos han sido destinados a emplazar conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Vivienda. Entre 2012 y 2014 aproximadamente 1600 lotes fiscales han sido cedidos a familias de bajos recursos a través de los Programas Hábitat y Mas Barrios (Urriza, 2018; Garriz, 2017).

La existencia de amplias fracciones de suelo no destinadas para uso residencial en la periferia tiene un antecedente en las primeras décadas del siglo XX, cuando ocurrió un proceso de valorización del suelo. Entonces los agentes inmobiliarios incentivaron a parcelar varias quintas y chacras siguiendo un móvil especulativo sin una demanda genuina. De esta forma, un importante número de terrenos fueron subdivididos, pero han permanecido sin ocupación durante décadas (Urriza, 2016).

Pese a que los distintos planes urbanos formulados en la ciudad¹¹⁷ contemplaron el crecimiento y la disponibilidad de tierras vacantes urbanizables no han logrado contener ni controlar el proceso de urbanización discontinuo y la informalidad consecuente.

En mayo de 2010 se sancionó el *Plan Director del Periurbano Bahiense*¹¹⁸ el cual amplía los límites del área urbana y ha permitido incrementar la oferta (física) de suelo. Además, a pesar de la existencia de una superficie de tierra privada vacante al interior del ejido urbano, se ha autorizado la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos (por medio de concursos) de baja densidad, principalmente en el sector NO-N-NE, un área de un gran valor paisajístico (Municipalidad de Bahía Blanca, 2010).

Respecto a la problemática de grandes extensiones de vacíos urbanos, uno de los entrevistados (PEM 2) señala que la adquisición y posesión de las tierras (fundamentalmente nacionales) por parte del Municipio es bastante compleja. Ya que requiere una gran demanda de trabajo en conjunto y de cohesión (principalmente con la Agencia de Administración de Bienes del estado, en adelante AABE) que conlleva a que muchas veces no se pueda llegar a

¹¹⁶ Comprende 360 ha del Ejército Argentino y 150 ha del dominio de la Universidad Nacional del Sur, así como también tierras nacionales y provinciales en el sector sur o sudoeste de la ciudad, de aproximadamente 350 ha (Urriza, 2018). Sin embargo, algunas de las ha del Ejército fueron utilizadas para loteos del programa PROCREAR, en los últimos años (<https://www.telam.com.ar/notas/201410/82528-procrear-viviendas-bahia-blanca-v-cuerpo-del-ejercito.html>, <https://www.delabahia.com.ar/el-cd-aprobo-la-cesion-de-tierras-del-ejercito-para-el-procrear/>). También se encuentran grandes extensiones de tierras que pertenecen al Ferrocarril, pero no se cuenta con datos respecto a su superficie.

¹¹⁷ *Plan de Desarrollo* de 1971 y su reformulación de 1985; el *Código de Planeamiento Urbano* de 1993 y el *Plan Estratégico* del año 1998, desestimado por el gobierno asumido a fines del 2003.

¹¹⁸ Ordenanzas N°15637, N°16249

una solución temporal que coincida con los plazos de una gestión de gobierno local y con las necesidades de la población, en general.

En tal sentido, el entrevistado recalca que la actual gestión municipal ha realizado diversos pedidos de transferencias de dominio a la AABE, fundamentalmente a través del mecanismo de prescripción administrativa (Ley 24320) pero aún no han obtenido las correspondientes resoluciones. A su vez, CD agrega que el régimen de regularización dominial sobre tierras de propiedad nacional, resulta muy difícil de implementar porque se necesita mucho dinero de los municipios para poder absorber el costo de las mismas.

Asimismo, tanto CD como PEM2 remarcan que en la actualidad se observa que el Estado Nacional tiende a rehusarse de desprenderse de tierras para cederlas a los estados locales. No obstante, recientemente, el mismo ha comenzado a utilizar el derecho real de superficie mediante el cual en el caso de inmuebles ya edificados, cede el derecho a utilizarlo para un fin específico. Aunque aún son muy pocos los casos en los que se ha aplicado¹¹⁹.

La mayoría de los entrevistados que cumplen o cumplieron algún rol en el gobierno local concuerdan en que la problemática de las grandes extensiones de tierra vacante de propiedad nacional es muy particular de la ciudad de Bahía Blanca. Así lo confirma CD, *“no hay en la provincia otra ciudad que tenga tanto suelo propiedad del Estado nacional¹²⁰. Entonces es muy difícil pelear medio en soledad, porque la verdad es que nosotros no compartimos las mismas problemáticas que otros centros urbanos, inclusive los cercanos de la sexta sección como Tres Arroyos”*

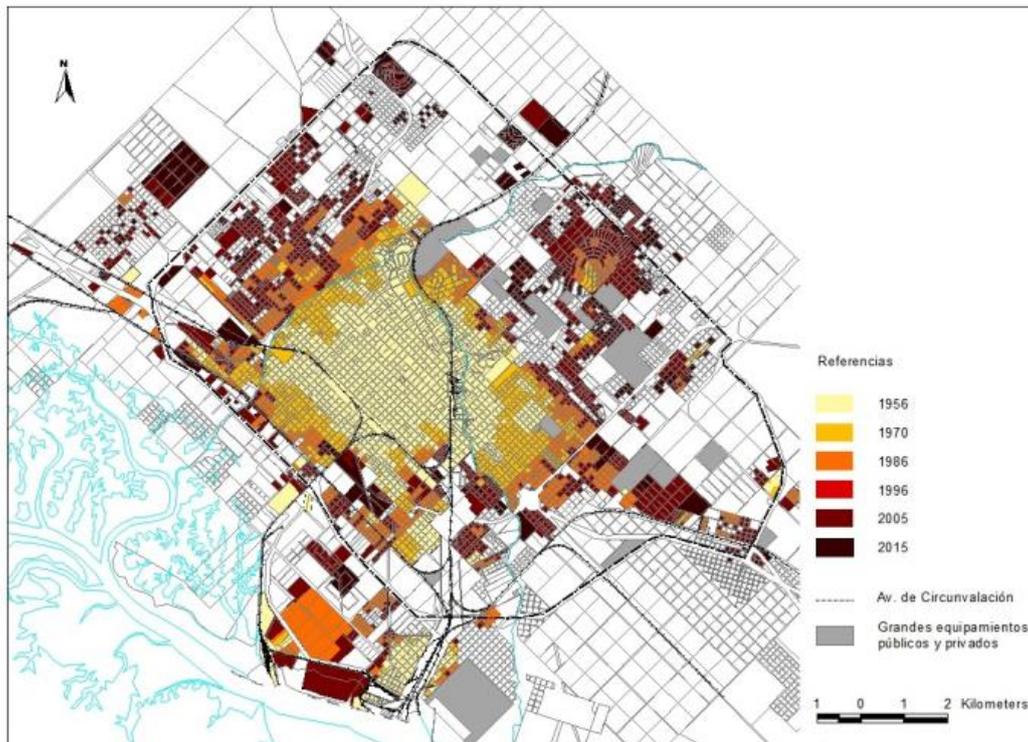
Lo anteriormente expuesto se suma a la situación de que, en el caso de las tierras vacantes de propiedad privada, las mismas presentan una gran concentración (“están en manos de pocos propietarios”, CP1) lo que lleva a una desigual posesión de la tierra e incentiva conductas especulativas. Además, CP1 reconoce que el funcionamiento del mercado inmobiliario no se rige por las necesidades sino por la demanda solvente, limitando el acceso a grandes porcentajes de la población bahiense.

¹¹⁹ <https://www.telam.com.ar/notas/201901/324897-por-primera-vez-el-estado-disponibiliza-inmuebles-bajo-la-figura-del-derecho-real-de-superficie.html>

¹²⁰ Esto se explica porque la posición de Bahía Blanca como nodo de conexión a los espacios patagónicos, la hizo sede de numerosas oficinas nacionales (Viego, 2004)

Figura 2

Crecimiento de la mancha urbana de Bahía Blanca, 1956-2015



Fuente: Urriza, 2016

Como ya se señaló más arriba, los datos del último Censo del 2022 reflejan un crecimiento poblacional intercensal de Bahía Blanca de alrededor del 11%, mientras que desde 1991 ese incremento rondaba en promedio al 5% por década. Esta nueva cifra se ubica más próximas a las tasas nacionales o provinciales, que han rondando cerca del 10% (alcanzando un 15% en este último censo) y 12% respectivamente.

Por otro lado, el aumento del número de viviendas de la ciudad sigue manteniéndose en el 20% intercensal¹²¹ (al igual que en el periodo 2011-2010). Con lo cual, se observa un aumento de la superficie urbanizada pero una pérdida de densidad de población. Esto se explica, en gran parte, por el crecimiento de la ocupación en la periferia urbana como así también por la construcción de un gran número de edificios en el área central, lo que reflejaría la presencia de un proceso de expansión de la ciudad tanto de forma vertical y compacta, como de forma horizontal y difusa¹²².

¹²¹ En el Censo 2010 se registraba un total de 124894 viviendas, mientras que en el Censo 2022 ese número asciende a 150624

¹²² En Bahía Blanca cerca de un tercio de la población vive en el macrocentro, con una superficie aproximada de 30 ha y densidad promedio de 300 hab/ha, mientras que el 70% restante reside en la periferia de alrededor de 9000 ha, con una densidad promedio de 22 hab/ha (Irisarri y Pites, 2020: 266)

Dicha tendencia de desarrollo urbano ha generado considerables disfuncionalidades y costos que surgen con la necesidad de extender redes de servicios urbanos esenciales e infraestructura, así como su mantenimiento. Por otra parte, las tierras no urbanizadas ubicadas entre los sectores en crecimiento y el área urbana consolidada se han ido valorizando y mejorando su situación relativa, limitando las posibilidades de acceso al suelo de los grupos de menores ingresos.

En relación al déficit habitacional, según el Censo Nacional del 2010 aproximadamente 5650 hogares (5,5%) residían en viviendas consideradas deficitarias: 1,1% del total de hogares de la ciudad en viviendas irrecuperables (ranchos, casillas, locales no construidos para habitación o vivienda móvil) y 4,4% ocupaba una vivienda recuperable (casas tipo B, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión)¹²³.

Sin embargo, datos más recientes recolectados por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS)-CONICET mediante una encuesta realizada a fines del 2021, muestran que el 17% de la población de Bahía Blanca habita en viviendas consideradas inadecuadas y el 16% en hogares con déficit de saneamiento¹²⁴ (Santos, 2022)

Lo que se advierte entonces es que en Bahía Blanca existe una escasez artificial de suelo para urbanizar porque si bien hay disponibilidad física de tierras no hay fluidez en la oferta ni resultan accesibles para todos los grupos sociales demandantes.

En suma, la ciudad de Bahía Blanca se caracteriza por contar con un patrón de expansión urbana de baja densidad que ha ido avanzando sobre la periferia, dejando superficies vacantes en su interior manifestando, así, un proceso de crecimiento espacialmente discontinuo alentado por la dinámica del mercado inmobiliario y los precios del suelo.

Esto se refleja en una contundente diferenciación socioespacial. Mientras que la zona alta de la ciudad presenta mejores condiciones paisajísticas (al norte y noreste de la periferia), se han concentrado los grupos poblacionales de estratos altos y medio-alto; en la franja oeste-sudoeste-sur (zona baja y menos apta) se han ido ubicando los sectores de menores recursos;

¹²³ **Casa tipo B:** la que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A. Rancho o casilla: el **rancho** (propio de áreas rurales) tiene generalmente paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja. La **casilla** (propia de áreas urbanas) está habitualmente construida con materiales de baja calidad o desecho. **Local no construido para habitación:** lugar no destinado originariamente a vivienda, pero que estaba habitado el día del Censo. **Vivienda móvil:** la que puede transportarse a distintos lugares (barco, vagón de ferrocarril, casa rodante, etcétera). <http://estadistica.cba.gov.ar/Consultas/Glosario/V/tabid/217/language/es-AR/Default.aspx>

¹²⁴ Se considera vivienda inadecuada aquella que es una casilla o rancho, o en la cual el piso es de ladrillo suelto, tablones u otro (tierra, por ejemplo), o porque la vivienda está afectada por humedad, poca luz o peligro de derrumbe. Asimismo, el déficit de saneamiento es definido como hogares que no tienen baño, o que su baño es compartido con otro hogar, o en donde el baño está fuera del terreno, o el desagüe es solo a pozo ciego o a hoyo/excavación, o a otro (Santos, 2022).

quedando la zona noroeste, parte del este y sudoeste para los estratos de medio y medio-bajo ingresos.

Asimismo, desde los años '90 se observa que la mayoría de las inversiones de infraestructura y desarrollo urbanístico han tenido foco, principalmente, en la zona norte de la ciudad, tal como lo señalan los entrevistados CP1 y CD, quienes resaltan que la franja sur ha quedado relegada para uso logístico (portuario) e industrial y también para el asentamiento de barrios populares, naturalizando, en cierta forma, la división en el uso social del suelo.

En contraposición, ciertos referentes de las organizaciones sociales (OS3 y OS4) plantean que esta segmentación urbana es responsabilidad del accionar o inacción del Estado, lo que ha llevado a que se generen “dos bahías”. De un lado, por interés del mercado y del Municipio de fortalecer la zona norte y, por el otro, el extremo borde sur donde se dan la mayoría de los conflictos habitacionales y referidos al medioambiente, así como los problemas referidos con la toma de tierras y creación de barrios populares.

De esta forma, *“si uno pudiera poner en un mapa con colores [que indique] adónde va invirtiendo el Gobierno en la ciudad, claramente la mayoría de los colores van a estar en la parte de arriba del mapa. Y el dinero que se invierte en el sur, tiene que ver con políticas reparatorias, no anticipatorias”* (OS4).

Paralelamente, ante la falta de aplicación y actualización de las normas de planificación y ordenamiento urbano, se ha otorgado libertad de acción al sector privado que ha permitido que Bahía Blanca se vaya configurando de acuerdo a lógicas e intereses, muchas veces contrapuestos a los que gran parte de la población persigue.

Al mismo tiempo, la mención de los entrevistados a los mecanismos del mercado que generan desigualdades en el acceso a la vivienda abona la idea de que el rol del municipio ha sido débil.-El hecho de que el gobierno local (actual o pasado) sea escasamente referido, describe el rol de este actor en la gestión de las problemáticas urbanas. Un exfuncionario local lo reconoce de un modo más explícito *“si el Estado es débil delante del privado, no va a poder manejar lo público, mucho menos a los fines del interés público”* (PEM1).

Por lo expuesto, el resultado parece ser una ciudad difusa de baja densidad que genera un importante impacto no sólo en cuanto a los aspectos económicos, sino que afecta en la consolidación de una ciudad espacial y socialmente más integrada.

Otra de las grandes problemáticas que se presenta en Bahía Blanca desde hace varias décadas es la referida al abastecimiento de agua corriente, basado en la regulación del Río Sauce Grande por el Dique Paso de las Piedras, el cual constituye la principal y única fuente de suministro. Según los últimos informes presentados por expertos de la Universidad Nacional

del Sur y de la Facultad Regional Bahía Blanca de la Universidad Tecnológica Nacional, en donde se detallan las causas que originan los problemas del suministro de agua y las soluciones sugeridas a corto, mediano y largo plazo, la situación reviste de una cierta complejidad (Schefer y Cifuentes, 2021a; Schefer y Cifuentes, 2021b).

Dichas publicaciones señalan que:

“técnicamente se tiene conciencia respecto de la situación del servicio de captación, conducción, potabilización y distribución de agua potable a Bahía Blanca, se conoce cómo enfrentar los problemas, las alternativas de solución y sus beneficios, pero las responsabilidades respecto a la toma de decisión sobre la ejecución de las obras parecen diluirse en el Estado” (Schefer y Cifuentes, 2021a:11).

Asimismo, señalan que:

“de lo cronológicamente expuesto, pareciera que pasaron más de 30 años de inercia institucional y política, pues en los distintos planes, programas e informes, se coincide en casi las mismas propuestas, sin embargo, no se ha implementado casi ninguna, llegando nuevamente a esta instancia de crisis” (Schefer y Cifuentes, op cit: 11).

En particular, los especialistas sostienen que tanto el acueducto principal de suministro de agua como gran parte de la red de distribución han superado su vida útil. Además, no se cuenta con información precisa sobre su estado actual y capacidad. Incluso la propia empresa prestadora “ha manifestado públicamente su dificultad para operar y regular eficientemente la red, debido precisamente a su estado deficitario”¹²⁵. A su vez, se observa que la empresa no ha logrado sostener una estrategia de monitoreo, mantenimiento y reparación de la red y, así como cuantificar las pérdidas.

Paralelamente, en una reciente nota con el diario local, el subsecretario de Recursos Hídricos de la provincia de Buenos Aires aseguró que el sistema de agua de Bahía Blanca se encuentra “saturado” y que hay problemas con el transporte desde la fuente de agua, con la potabilización (porque la planta no da abasto), con la distribución y se suma el hecho de que la mitad de la ciudad tiene pérdidas. Además, el funcionario señaló que en el ejido urbano hay cañerías que tienen setenta años sin que hayan sido cambiadas (La Nueva Provincia, 01/09/22¹²⁶).

A esto debe añadirse el problema de las numerosas conexiones clandestinas que repercuten en la distribución y caudal del agua. Esto también refleja la falta de un control continuo y

¹²⁵ <https://www.frbb.utn.edu.ar/utec/40/n1.html>

¹²⁶ <https://www.lanueva.com/nota/2022-9-1-11-42-0-segun-la-provincia-el-sistema-de-agua-potable-de-bahia-blanca-esta-detonado>

preventivo y de obras anticipatorias con el objetivo de evitar complicaciones en la prestación del servicio. En el próximo capítulo se ahondará sobre dicha problemática y en particular, a lo que refiere a las limitaciones que la misma genera en la generación de lotes con servicios, gracias a la información recolectada de las entrevistas en profundidad.

Por último y retomando la cuestión sobre la segmentación y diferenciación urbana que se manifiesta entre la zona norte y la sur de Bahía Blanca, a continuación, se esbozarán algunos datos históricos que permiten realizar un recorrido por los principales problemas que ha generado el avance del acceso informal al hábitat en la ciudad, para luego obtener un mejor entendimiento de los mismos.

IV.3 Primeros antecedentes de la informalidad urbana en Bahía Blanca

Como se mencionó en el apartado anterior, el área sudeste-sur-sudoeste de la ciudad presenta ciertos rasgos morfológicos que resultan poco atractivos para el desarrollo de un hábitat adecuado y para el acceso a los servicios e infraestructura urbana. Dicha zona se caracteriza por la existencia de amplias tierras vacantes, muchas de propiedad del Estado nacional aledañas a las líneas del ferrocarril y a obras viales sin concretar. No obstante, desde hace ya varias décadas diversos grupos poblacionales de escasos recursos han encontrado en dicha área un lugar para asentarse y construir su vivienda, generalmente, en condiciones informales. La primera villa de Bahía Blanca data de fines de los años 40, denominada Palihue Chico y se ubicó en el actual Parque Boronat (entre las vías del ferrocarril y el arroyo Napostá, a la altura de la calle Alsina, a menos de diez cuadras del centro de la ciudad). Con la construcción del entubado del arroyo Napostá en 1980, fue erradicada hacia la zona de Villa Harding Green¹²⁷. A mediados de 1950 se conformó el barrio Bajo Rondeau ubicado al sureste de la ciudad. En los '60 se produjo una fuerte afluencia de inmigrantes chilenos procedentes de las zonas rurales trasandinas, muchos de los cuales encontraron empleo en la construcción. Este proceso de ocupación irregular y espontánea dio lugar a la configuración de barrios mal trazados y anegadizos en lo que en ese momento era la periferia de la ciudad tales como Villa Rosario y Bajo Rondeau. Años más tarde, gran parte de la población de estos barrios pudo acceder a la propiedad de sus viviendas (Irisarri, 2019).

Con el objetivo de aumentar la oferta de vivienda para los sectores de menores recursos, en las décadas 1970 y 1980 se llevaron adelante ciertas políticas habitacionales a través del FONAVI y se estimuló la demanda con financiamiento mediante el Banco Hipotecario

¹²⁷ <https://www.lanueva.com/nota/2006-10-31-9-0-0-palihue-chico>

Nacional (BHN), que permitió la creación de los barrios Estomba¹²⁸ y Enrique Julio o Rucci¹²⁹ (Luciani y Minervino, 2004, Fascículos 8 y 29).

Con la reformulación del Plan de Desarrollo Urbano de Bahía Blanca en 1985 y con la necesidad de llevar a cabo obras públicas como la del entubado del arroyo Napostá y el parque Campaña de Desierto, el Municipio ejecutó una serie de erradicaciones y transferencias de la población hacia sectores periféricos de la ciudad. En los mismos se construyeron viviendas a través de sistemas cooperativos o de autoconstrucción, aunque la lejanía con el centro y los problemas de integración de los nuevos habitantes con los que ya residían allí, reprodujeron las condiciones habitacionales precarias (Formiga y Garriz, 1998).

Según el censo de 1980 en ese entonces había alrededor de 6200 familias viviendo en 12 asentamientos o villas. Estos números se incrementaron en la década de los '90 producto del contexto socioeconómico caracterizado el aumento de las tasas desigualdad y pobreza. En tal sentido, Bahía Blanca llegó a ser una de las ciudades con mayor nivel de desempleo por la reforma del Estado y la privatización de las plantas de polo petroquímico, procesos que tuvieron lugar desde inicios hasta mediados de esa década (Irisarri, 2019).

En 1996 el Departamento de Catastro registró 28 asentamientos precarios en los cuales se contabilizaban un incremento respecto a los datos del Censo 1980, tanto en el número de viviendas (3000) como de personas (14000), equivalentes a casi 5% de la población total de la ciudad. El 55% de la superficie ocupada pertenecía a terrenos fiscales y de propiedad mixta (público y privado), la mayoría se ubicaban en los barrios Villa Miramar, Villa Nocito y Bajo Rondeau.

No obstante, se identificaban tres focos de localización de este tipo de asentamientos, al oeste con siete barrios que presentaban ciertas discontinuidades; al sur siguiendo el curso del Arroyo Napostá Grande con nueve asentamientos (tales como Villa Rosario, El Porvenir, Saladero); y al noreste con los barrios Miramar y Stella Maris (Irisarri, 2019).

Consecuencia de la crisis desatada a principios de los 2000 en Argentina, el aglomerado Bahía Blanca-Cerri llegó a registrar altas tasas de pobreza e indigencia, 22% y 18% sobre el total de la población respectivamente. Para el año 2007 el déficit de vivienda, tanto cualitativo como cuantitativo, afectaba a 13% de los hogares, en su mayoría integrados por grupos de

¹²⁸ Conocido como barrio “Matadero”, sobre el noroeste de la ciudad, construido en 1977 cuando el Municipio cedió al Instituto de la Vivienda las tierras para la construcción del mismo y fue financiado con aportes del FONAVI.

¹²⁹ Ubicado al sur de la ciudad, creado en 1972, y que consta de un complejo de monobloques construido por el Consorcio Intersindical de la Vivienda, mediante un crédito del BHN.

escasos ingresos. Asimismo, se registraba que 10% de las viviendas contaba con la tenencia de propiedad de forma irregular o inestable (INDEC, 2002b; ECV, 2007¹³⁰).

A lo largo de las últimas décadas, la ciudad no ha estado exenta de conflictos y resistencias en torno a lo que se conoce como **toma de tierras**. Las mismas refieren a las formas de organización colectiva que posibilitan el acceso al derecho a la vivienda de los sectores populares, que se caracteriza por realizarse mediante un mecanismo de autourbanización precaria, típica de la mayoría de las ciudades latinoamericanas (Giaretto, 2011).

Un antecedente se registra en enero del 2013 cuando durante casi dos semanas distintas familias ocuparon un predio con más de 500 viviendas en construcción del Plan Federal ubicadas en la zona de Villa Rosas¹³¹. Esta situación terminó con un desalojo, afortunadamente sin incidentes. No obstante, algunos de los ocupantes decidieron acampar durante varios días en la plaza central, frente a la Municipalidad, exigiendo a las autoridades una respuesta a su necesidad.

El fenómeno descrito concuerda con los datos que arroja el informe de la ONG TECHO (2013) en el cual se declara que el 75% de los asentamientos informales de Argentina corresponde a la denominada ocupación “hormiga” o toma de tierras de forma espontánea, creadas con la llegada paulatina de distintas familias, constituyendo barrios de forma pacífica y progresiva.

Las tomas de tierras dejan en evidencia las enormes dificultades que encuentran grupos de familias para acceder al suelo urbano y las casi nulas respuestas que reciben por parte de los actores estatales. De esta manera, “vivir en una toma supone someterse a condiciones de vida que reproducen la precariedad (...) y son un recurso de acceso a la tierra y a la vivienda para gran cantidad de familias, pero, a la vez, un escenario de reproducción de la informalidad y la pobreza” CELS (2016: 82).

IV.4 Implementación de Políticas para la informalidad urbana (1990-2015)

Tal como se puede rastrear en el apartado anterior, entre las décadas de 1950 y 1990 el municipio de Bahía Blanca ha combinado políticas de erradicación de villas y asentamientos con políticas de vivienda (fundamentalmente con financiamiento del FONAVI) en ciertas áreas puntuales de la ciudad.

¹³⁰ En 2007 la Municipalidad de Bahía Blanca llevó a cabo una Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) con colaboración del Departamento de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Sur. Se realizó como parte del desarrollo del Sistema Integrado de Información Social.

¹³¹ <https://www.lanueva.com/nota/2013-1-12-9-0-0-cercaron-el-predio-y-comenzo-el-exodo>

En los años '90 las modalidades de intervención del Estado en materia habitacional para los sectores de la población que no podían acceder al mercado inmobiliario se basaron, por un lado, en créditos para mejoramiento de viviendas y, por otro, en el sorteo de lotes con servicios y/o construcción de viviendas con planes de financiamiento a una población previamente seleccionada (reuniendo ciertos requisitos) (Formiga y Gárriz, 2014).

Durante esos años se destacaron la implementación de los programas nacionales PROMEBA y Arraigo, tal como se señaló en la tercera sección del capítulo anterior. Estas iniciativas se apoyaron en la Ley Nacional 24146/92¹³², que le permitió al Municipio disponer de terrenos fiscales nacionales ociosos para fines residenciales y emprendimientos comunitarios.

En Bahía Blanca, el **PROMEBA** consistió en una prueba piloto que tuvo como objetivo la reubicación de viviendas que ocupaban 168 familias de Villa Rosario Sur, sobre el margen izquierdo del arroyo Napostá Grande y 26 sobre el área contigua (Formiga et al., 2011). Según el proyecto, el propósito de la intervención fue combinar el mejoramiento de la calidad habitacional con el saneamiento ambiental y la preservación del recurso natural. Además, se construyeron las redes de agua, cloacas y gas, se avanzó con la parqueización y la red vial, y se construyó un salón de usos múltiples. A la fecha, el programa se encuentra 100% ejecutado, sin embargo no se ha encontrado información oficial sobre el período de tiempo en que tardó la ejecución del PROMEBA¹³³. La evaluación del lapso de ejecución es esencial; si se demora varios años la cobertura efectiva puede ser menor a la planeada por el crecimiento del universo poblacional expuesto.

Por su parte, con el objetivo de regularizar dominialmente los asentamientos que se hallaban en las tierras fiscales sobre la traza del ex Camino de Cintura de Vialidad Nacional (Villa Nocito, Bajo Rondeau, Parodi y Villa Quilmes) se ha aplicado el **Programa Arraigo**. El mismo concedió el otorgamiento y posterior entrega de la escritura traslativa de dominio a unos 776 hogares, clasificados en frentistas, corrimientos y relocalizaciones¹³⁴. Aunque nuevamente tampoco se encontraron datos sobre el tiempo de ejecución del programa.

Además, se han impulsado “programas complementarios de desarrollo urbano-ambiental, destinados a la recuperación del medio ambiente, la integración urbana y social, así como la

¹³² <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24146-544/texto>

¹³³ <http://www.promeba.gob.ar/programa.php>

¹³⁴ *Frentistas* son quienes regularizan la tenencia permaneciendo en el lugar que están ocupando, las *relocalizaciones* se llevan a cabo en aquellos casos que, en general, ocupan el centro de manzana, lo que redundaría en una menor densidad y adecuada distribución de las viviendas por lote. En estos casos, la mayoría accede a viviendas financiadas. El resto optó por un lote, asumiendo la construcción de la vivienda en forma individual. Los *corrimientos* se trataron de reubicaciones dentro del mismo lote, adoptando la modalidad de la vivienda con muros perimetrales, baño y cocina. (Formiga y Gárriz, 2008)

provisión de infraestructura y equipamiento comunitario” (Formiga y Gárriz, 2014: 588). Sin embargo, datos registrados al año 2011 indicaban que si bien 650 familias resultaron beneficiadas con el Programa Arraigo aún restaban la construcción de 54 viviendas y 72 mejoras, las cuales serían incluidas en las obras previstas en los Programas Federales (Formiga et al., 2011). Considerando que el conteo de los hogares destinatarios se hizo en 1994¹³⁵, esto da una aproximación de la demora de ejecución.

A partir de fines de 2004 y en el marco de una serie de operatorias iniciadas en todo el país, se destaca la implementación de los **Programas Federales de Construcción de Viviendas**, orientados fundamentalmente a la producción masiva de viviendas llave en mano y a cargo de empresas constructoras de cierta envergadura.

En Bahía Blanca “el grado de materialización de los Programas Federales, desde su implementación, fue muy lento” (Formiga et al., 2011: 14). Como el primer Plan tuvo serias dificultades para su puesta en marcha, en 2007 se creó el Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat (IMVTH)¹³⁶ y se lanzó el Plan Federal de Viviendas II que se proponía la construcción de 4233 viviendas. Sin embargo, 12 años después de su puesta en marcha el programa había ejecutado 52% de la meta (2197 viviendas)¹³⁷. Actualmente no hay información disponible sobre el estado de ejecución de ese programa.

Tal como analizan Formiga y Garriz (2014: 589) son varios los factores que provocaron la demora y el fracaso de las acciones de los Programas Federales en Bahía Blanca. Entre ellos, se destaca la poca disponibilidad de tierras por parte del Municipio ya que la incorporación de las mismas a este tipo de proyectos, así como “las gestiones llevadas a cabo con otros organismos para obtenerlas (por ejemplo, ONABE, Arraigo), debieron pasar por largos y complicados procesos burocráticos”.

Un importante porcentaje de las tierras vacantes pertenece al Estado Nacional y es administrado por la ADIF (Administradora de Infraestructuras Ferroviarias), y luego por la AABE que, tras un cambio en la dirección de su política, ha restringido el traspaso en forma directa de esas tierras a los municipios. Dicho organismo, al no definir el valor de los terrenos de aproximadamente unas 60 manzanas propiedad del ferrocarril, ha limitado el proceso de

¹³⁵ La fuente de este dato es personal: la directora de esta tesis participó en el conteo de viviendas de ese barrio, contratada especialmente por el programa.

¹³⁶ Se crea mediante el Decreto 335 y que tenía por objetivo general la implementación de diversos programas nacionales y municipales tendientes a solucionar el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de la población con NBI en la ciudad. Sin embargo, el Instituto terminó sus funciones en el año 2013.

¹³⁷ Resulta importante aclarar que los Planes Federales no necesariamente implican una ejecución estatal, sino que muchas veces son los sindicatos los que han licitado para construir un barrio. Esto dificulta el control de los fondos y cumplimiento de las metas. En agosto de 2016 unas 419 unidades se encontraban todavía en construcción (Urriza, 2016), de las cuales se entregaron 16 en 2017.

venta de los mismos por parte del municipio de Bahía Blanca, provocando una fuerte traba para desarrollar una política habitacional de alto impacto (Formiga y Garriz, 2014).

Asimismo, se registraron importantes demoras en la adjudicación de las viviendas de tales programas porque no se elaboraban listas de beneficiarios antes de la terminación de la construcción. Esto motivó a que a fines del 2008 la Dirección Municipal de Tierras comenzara a registrar a los interesados en acceder a un terreno o vivienda para tener el control unificado de la demanda habitacional.

En ese mismo año se creó una base de datos unificada de la demanda habitacional del partido de Bahía Blanca, denominada **Registro Único de Postulantes (RUP)**¹³⁸, en el cual se podían visualizar cronológicamente los sorteos a realizarse y realizados; y los planes adjudicados y preajudicados. Para 2015 se habían recabado datos de casi 11000 familias. Sin embargo, ante la falta de oferta de suelo, la inscripción fue cerrada en dicho año.

Otros programas implementados en la ciudad en el año 2012, de origen nacional, son los que se conocen como **Plan Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria**¹³⁹ y el **Plan Agua Más Trabajo (y Cloaca más Trabajo)**¹⁴⁰.

El primero de ellos se organiza en cuatro rubros temáticos según su impacto en la sociedad y los beneficios que genera: eje “Mejor Calidad de Vida, Más Salud” incluye las obras de agua potable, desagües cloacales, pluviales urbanos e infraestructura hospitalaria; mientras que el rubro “Mejor Inclusión, Más Justicia Social” implica las obras de viviendas nuevas y mejoramientos, infraestructura comunitaria, centros culturales, deportivos y escuelas. Además, el eje “Mejor conectividad urbana, Más Integración” comprende obras viales de acceso, pavimento de corredores urbanos, obras de bacheo y finalmente el rubro “Mejor Espacio Urbano, Más Seguridad Pública” contempla plazas y espacios públicos, alumbrado, veredas y cordón cuneta.

Por su parte, el Plan Agua Más Trabajo se postula como un modelo de gestión para llevar los servicios de agua potable y cloacas a las áreas más vulnerables. En su implementación participan diferentes entidades como AySA (Agua y Saneamiento Argentinos S.A), la Agencia de Planificación (APLA) junto con el trabajo de las cooperativas de trabajo (aportando la mano de obra) y los municipios como ente ejecutor de las obras.

¹³⁸ Ordenanza N° 15598 <https://www.bahia.gov.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/15598/>

¹³⁹ Aprobado mediante Circular N° 2 de fecha 16 de octubre de 2012 de la Secretaría de Obras Públicas dependiente entonces del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios https://www.minem.gov.ar/servicios/archivos/6297/AS_14616886961.pdf

¹⁴⁰ Más información: https://www.aysa.com.ar/Que-Hacemos/Plan-de-obras/A-T_C-T

A la fecha, no hay informes oficiales o académicos que analicen los resultados de estos programas. Solamente se puede evaluar la ejecución presupuestaria a partir del análisis del presupuesto local, que se realizará en próximo capítulo.

En el 2015 se creó el **Programa Hábitat**¹⁴¹ (Ordenanza 15642) con el objetivo de buscar hacer un uso más intensivo y racional del suelo y de las infraestructuras existentes, promoviendo la tenencia segura de suelo de calidad, incrementando las condiciones de la urbanización en las zonas de hábitat más precario.

El programa contempla cuatro componentes: la conformación de un patrimonio público del suelo; la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado; la producción de nuevo suelo urbanizado y la regularización dominial. Para ello, la normativa establece un conjunto de herramientas entre las que se destaca la creación de un **Banco de Tierras** con inmuebles que ingresarán al patrimonio local ya sea por transferencias, compensación de deudas, desuso o compra, privilegiando su utilización para conjuntos habitacionales de interés social.

Con el propósito de dinamizar la oferta de suelo y, por ende, actuar sobre las altas concentraciones de terrenos baldíos, el Programa Hábitat también estableció un instrumento de política fiscal. Si bien ya existían alícuotas diferenciales para este tipo de tierras, a los inmuebles de más de 5000 m² y a los pertenecientes a multipropietarios, se incorporó la percepción de un gravamen especial al suelo en áreas declaradas de “provisión prioritaria de servicios” (art. 84 a 86 del DL 8912/77) y se articuló con un sistema de penalización de faltas en cuanto a deberes formales, limpieza, cercos y veredas, entre otros.

Respecto a la ejecución, el Programa Hábitat se concentró fundamentalmente en el sorteo de lotes ubicados en distintas áreas de la ciudad¹⁴² correspondientes a remanentes de planes habitacionales no concretados y de particulares con deudas que aceptaron ceder voluntariamente sus tierras como parte de pago. Si bien se tenía por objetivo otorgar 800 lotes, la existencia de diferentes inconvenientes tales como falta de aprobación de las conexiones de agua potable, o limitaciones para determinar los precios de los terrenos propiedad del ferrocarril, sólo 54% de dicha meta pudo concretarse cediendo terrenos fiscales

¹⁴¹ <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/15642/>

¹⁴² No se ha podido encontrar información oficial respecto a si los terrenos sorteados deben ser abonados por los beneficiarios, y en tal caso cómo hacerlo, ni tampoco se halló datos sobre la forma de determinación de los valores de los mismos.

emplazados en distintas zonas de la ciudad de los cuales resultaron beneficiados unas 430 familias¹⁴³ (Formiga & Gárriz, 2014; Malisani, 2017).

Derivado del Plan Hábitat el gobierno de Bahía Blanca implementó, también por esos años, el **Programa Mas Barrios** mediante el cual los vecinos tienen la posibilidad de acceder a un lote, con el fin de edificar una vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por ellos mismos y el estado municipal. Además, otorga asesoramiento por parte de profesionales para el diseño y elaboración de los planos de viviendas municipales; y a diferencia del Plan Hábitat da la posibilidad de que los adjudicatarios participen en instancias preliminares, tales como la demarcación de lotes y provisión de servicios comunitarios.

Todos los adjudicatarios del programa deberían pagar el terreno, aunque con las facilidades para no obstaculizar la construcción de la vivienda. Lamentablemente no se ha podido hallar mayores detalles sobre cómo se determinan los valores de dichos lotes ni cuáles son esas facilidades mencionadas. Para agosto del 2014, 1560 familias accedieron a un terreno mediante este programa (Formiga & Gárriz, 2014; Malisani, 2017).

Retomando el tema sobre el Banco de Tierras, el entrevistado CD señala que uno de los instrumentos del cual se nutre el mismo es el conocido como la prescripción administrativa (o adquisitiva) de dominio. Sin embargo, enfatiza que dichos procesos son muy lentos, fundamentalmente porque se requiere la convalidación de la EGG de la provincia.

Asimismo, PEM1 menciona que dicho banco estuvo conformando por las tierras destinadas al Programa Familia Propietaria¹⁴⁴, mediante el cual se asignaron 1000 parcelas, de las cuales una parte se corresponde con los barrios Martín Fierro, la zona de Spurr, Tierras Argentinas. También lo conformaron algunas tierras destinadas al Programa Hábitat, aunque las que se entregaron, plantearon *“condiciones desfavorables para los beneficiarios porque se obligaba a construir en un plazo corto de tiempo y no se permitía financiar dichas obras”* (PEM1).

Este ex funcionario municipal se refiere en tiempo pasado al Banco de Tierras porque argumenta que el mismo no ha sido actualizado y no se le ha dado uso en los últimos años. El entrevistado apunta que la causa principal se debe a que, por un lado, el mismo se conformaba mayoritariamente de tierras fiscales y, por el otro, no ha contado con un plan sobre cómo utilizar y destinar eficazmente dichos terrenos.

¹⁴³ Los sorteos se realizaron de forma lenta y no continua: en marzo del 2011, 120 lotes en tierras ubicadas entre calle Don Bosco al 2400 y 2600 que surgen de planes habitacionales nunca concretados y cedidos para tal fin por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires; en junio de 2011, 80 terrenos; en junio de 2012 se sortearon 105 lotes en el Barrio Stella Maris, en un conjunto de terrenos ubicados en el sector comprendido por las calles Punta Alta, Cristo Redentor, Parera y Rawson y; en septiembre de 2012, 64 lotes

¹⁴⁴ Ver apartado 4.4 del capítulo III

En febrero de 2014 con el propósito de aumentar la oferta de suelo ociosa (urbanizado o no) con destino a ser utilizada para los programas mencionados anteriormente y al programa PROCREAR (orientado a los grupos de ingresos medios), el gobierno local decidió implementar el **Programa de Movilidad del Suelo Urbano inactivo y Desarrollo Urbanístico** (Ordenanza 17515). El mismo busca priorizar la movilidad de los terrenos vacantes dentro del área urbana por sobre las zonas complementarias del ejido y, según la disponibilidad de servicios y cobertura de transporte público alcanzando tanto al suelo de propiedad privada como fiscal. Además, admite la conformación de asociaciones de desarrollo socio urbanístico orientadas a la promoción del hábitat con la participación de propietarios, del municipio y eventualmente de terceros inversores.

Por otra parte, buscando compensar las deseconomías que generan la existencia de grandes superficies de terrenos baldíos y fracciones de suelo sin edificación, se incorporaron en el marco del Programa antes mencionado (y en la Ordenanza Fiscal), la *Tasa Progresiva al Baldío* y la *Contribución de mejoras por acciones estructurales* con el fin de aumentar la presión tributaria a dichos suelos¹⁴⁵.

Según datos publicados por Gobierno Abierto del municipio bahiense, hasta fines del año 2017 no se han registrado ingresos percibidos por concepto de estos instrumentos mencionados. Se debe aclarar, además, que el municipio no publica en su portal datos más actualizados relacionados con esta disposición. Y, como se verá en el próximo capítulo, tampoco se han observado registros en el presupuesto municipal a la fecha.

Por su parte, el entrevistado CD señala que de todos los proyectos que se han presentado en el marco del Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo, muy pocos han tenido viabilidad, ya que “*los procesos de definición de proyectos están llevando mucho tiempo*¹⁴⁶ y cada uno responde a distintas situaciones que conllevan trámites particulares”. En el transcurso del año 2022 se aprobaron tan sólo cuatro proyectos (de suelo privado), que datan del año 2017, los cuales fueron a provincia para ser convalidados y pretenden generar lotes con servicios y/o consorcios urbanísticos. Por ejemplo, existe un proyecto en Villa Harding Green que contempla un proceso de compensación de deudas lo que implica la intervención

¹⁴⁵ Según Urriza (2016) el programa incluye fracciones o macizos de suelo indiviso, así como antiguos loteos que no han tenido ocupación (o muy poca) y que no hayan cumplido el plazo de tres años para la ejecución de obras en los inmuebles declarados de parcelamiento y /o construcción obligatoria. En la normativa se establece que el programa involucra 9014 inmuebles baldíos que compren una superficie de 1773 hectáreas

¹⁴⁶ El entrevistado CD remarca que los procesos requieren de una gran burocracia para llevarlos a cabo. “*Porque los expedientes siguen siendo tediosos, largos, y van y vuelven dentro de los diferentes estamentos (local y provincial)*”. Además, exigen el servicio de agrimensura y la factibilidad de los servicios, lo cual depende de lo que tarden las empresas prestarias en contestar.

del Tribunal de Cuentas para ver si es factible compensar deuda a futuro. “*Todo eso llevó como dos años aproximadamente. Luego se armó la ordenanza, se aprobó y se mandó a inscribir a la provincial. Ahora se está a la espera de que el tramite vuelva para que recién ahí se pueda aprobar el proyecto urbanístico*” (CD).

Pese a que varios de los programas locales han tenido dificultades para sostenerse en el tiempo, existe uno que, aunque su diseño y ejecución no es completamente estatal ha podido mantenerse en ejecución por más de veinte años. Se trata del denominado **Fondos Rotativos Solidarios de Materiales (FRSM)** que consiste en la creación de 15 Equipos Barriales de Vivienda (EBV) que actúan en 26 barrios de la ciudad¹⁴⁷, otorgando microcréditos de fácil acceso para los sectores de menos recursos, entre otras cuestiones. El programa es llevado adelante en conjunto con las organizaciones sociales de *Acción Comunitaria Bahiense*, *Cáritas Bahía Blanca* y *Ser Comunidad*.

Si bien comenzó con 100% de financiación del Estado provincial actualmente el mismo se financia en parte con fondos del Municipio (aproximadamente un 20%) los cuales tienen la posibilidad de incorporarse en el presupuesto municipal anual gracias a la Ordenanza N° 16397 sancionada en el año 2011. El otro gran porcentaje de los recursos provienen del recupero que logran los EBV a través de la devolución de los créditos asumidos por los vecinos, como así también de otros fondos solidarios que han permitido sostener y acrecentar el programa hasta la fecha.

Los créditos son de montos progresivos de acuerdo al compromiso que vayan asumiendo los beneficiarios con el programa. Según relata OS4, al momento de la entrevista, eran de \$17.000, \$35.000 y \$50.000, pudiendo los vecinos tomar más de tres créditos de acuerdo a la disponibilidad de fondos y la responsabilidad demostrada¹⁴⁸. Consultados por los valores de los mismos, OS1 argumenta que la idea de las organizaciones es brindar pequeños créditos a la mayor cantidad posible de familias y no grandes cifras a un número reducido ya que la clave del programa es la rotación de los beneficiarios.

Asimismo, los préstamos se dan con una tasa de interés preferencial de alrededor del 25%, lo que implica una dificultad de mantener el nivel de fondos dado que los índices de inflación que se han presentado en los últimos diez años superan esa cifra. En tal sentido, OS4

¹⁴⁷ Entre ellos se encuentran: Villa Rosario, Evita, Villa Esperanza, Villa Talleres, Barrio Thompson, Barrio 1810, Saladero, Villa Parodi, Puertas al Sur, Costa Blanca, Bajo Rondeau, Villa Caracol, 9 de Noviembre, Miramar, Villa Nocito. Los EBV suelen utilizar como sede de trabajo las sociedades de fomento, capillas, o clubes.

¹⁴⁸ OS1 señaló que el único requisito que exigen para el otorgamiento del crédito es que los solicitantes sean vecinos que vivan en el barrio (como mínimo hace un año) y que no tengan deudas anteriores con alguna de las organizaciones con base territorial.

manifiesta que anualmente exigen desde las organizaciones sociales que el Municipio acompañe el ritmo inflacionario respecto a los fondos que otorga para el Programa, aunque la mayoría de las veces no se alcanza a cubrir el desfasaje, con lo que anticiparía un deterioro del impacto.

Pese a tal debilidad, según el informe publicado por las organizaciones a fines del 2021 se han otorgado más de 2600 microcréditos desde el lanzamiento del programa diez años atrás. En el próximo capítulo, al analizar el presupuesto del Municipio de Bahía Blanca se estudiará la evolución de tales fondos.

A manera de resumen, durante la década de los '90 en Bahía Blanca se implementaron políticas que buscaron, fundamentalmente, la regularización dominial del suelo y el mejoramiento del barrio y que se asentaban fundamentalmente en programas financiados o dispuestos por autoridades nacionales. Luego, a mediados de la década de 2000, en cambio, se establecieron medidas tendientes a la producción de nueva oferta habitacional. Recién a partir de la mitad de la década de 2010 el Municipio propuso instrumentos de acción propios orientados a la intervención del mercado de suelo. No obstante, los resultados de los mismos han sido parciales y, como se verá en el siguiente apartado, no han podido revertir significativamente las dificultades que se le presentan a un gran porcentaje de la población local para acceder al suelo y a la vivienda segura de manera formal.

Con todo lo expuesto anteriormente, se evidencia que los programas diseñados y ejecutados desde el gobierno local rara vez destinaron recursos para la construcción o mejoramiento de viviendas, a diferencia de las políticas nacionales. Sin embargo, los datos revelan que, del conjunto de estas últimas, sólo algunas se han aplicado en la ciudad y la mayoría han sido subejecutadas

Por lo tanto, la política habitacional de Bahía Blanca de las últimas décadas se ha enfocado más a gestionar programas ya existentes que por algún motivo se veían trabados, más que a ampliar efectivamente la demanda habitacional. Es decir, que la política habitacional local es más bien reactiva antes que anticipatoria.

Tabla 5*Instrumentos de política para la informalidad urbana en Bahía Blanca (1990-2015)*

Nombre	Iniciativa	Normativa	Inicio de intervención	Tipo de política
PROMEBA	nacional	Decreto nacional 1420	Década 1990	Mejoramiento Barrial
Programa Arraigo	nacional	Decreto nacional 2441/90	Década 1990	Regularización dominial y urbana
Plan Federal de viviendas I y II	nacional		Década 2000	Producción de nueva oferta habitacional
Fondos Rotativos Solidarios de Materiales (FRSM)	municipal	Ordenanza N° 16397	2001	Mejoramiento habitacional
Plan Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria	nacional	-	2012	Regularización y mejoramiento urbano
Plan Agua Más Trabajo (y Cloaca más Trabajo)	nacional	-	Década del 2000	Regularización y mejoramiento urbano
Registro Único de Postulantes (RUP)	municipal	Ordenanza N° 15598	2010	Diagnóstico de la demanda habitacional
Programa Hábitat	municipal	Ordenanza N°15642	2010	Producción de nueva oferta habitacional
Banco de Tierras Municipal	municipal	Ordenanza N°15642	2010	Incremento de oferta de suelo urbano
Programa Mas Barrios	municipal	-	Década 2010	Generación de suelo urbano
Programa de Movilidad del Suelo Urbano inactivo y Desarrollo Urbanístico	municipal	Ordenanza N°17515	2014	Generación de suelo urbano

Fuente: Elaboración propia**IV.5 Diagnóstico de la informalidad urbana bahiense en la actualidad**

Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), en el partido de Bahía Blanca se localizan 32 asentamientos y villas que albergan poco más de 8400 familias distribuidas en una superficie cercana a las 470 hectáreas. Los mismos se han

caracterizado por poseer un alto nivel de hacinamiento, un gran déficit de infraestructura y de espacios comunitarios, por contar con problemas en el acceso formal a los servicios básicos, así como también degradación ambiental, sobre todo aquellos que se ubican en la zona sur cercana al área portuario-industrial. Asimismo, se registra una preocupante falta de regularización dominial y ocurrencia reiterada de intentos de usurpación de terrenos públicos y privados por parte de distintas familias (Díaz, 2017)¹⁴⁹.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, existe una desactualización en el registro provincial de los barrios ya que sólo han sido relevados aquellos que se han formado antes del año 2013 y que para el momento de puesta en marcha del registro aún existían. En cambio, el RENABAP presenta una información más actualizada, aunque utiliza otros criterios en cuanto a la tipología¹⁵⁰ (al momento de identificar si un barrio es considerado popular o no), y también respecto al anclaje temporal, ya que, a diferencia del registro provincial, incluye todos los barrios creados hasta diciembre del 2018. Así, según este registro, a la fecha en Bahía Blanca se reconocen 30 barrios populares.

En referencia a la actualización de los datos del registro nacional, el entrevistado OS3 comenta que en el ámbito local existe una comisión local que se encarga de coordinar los equipos que las OS conforman para tal fin. Las mismas se dividen los barrios a relevar en función de la necesidad habitacional y la cantidad de recursos humanos, la mayoría son trabajadores de la economía popular, quienes reciben una capacitación previa otorgada por la SISU.

Asimismo, el entrevistado aclara que si bien las OS pueden presentar un orden de prioridades u orden de preferencias en base a lo que se observa en los barrios, la decisión de dónde realizar los relevamientos la determina la SISU junto con los responsables regionales. A la fecha de la entrevista, el relevamiento se había realizado en los barrios 1810, Miramar, Evita, Saladero y Carlos Gardel y en Portal del Este, según relatan OS3 y CD.

Sin embargo, tal como señala CD, el RENABAP es *“casi interminable, porque el crecimiento de los barrios populares (se trata) de una dinámica que va mucho más rápido que las ejecuciones de las leyes”*, sobre todo en los contextos socioeconómicos que se desarrollan en la actualidad. Esto plantea la gran dificultad de sostener un registro actualizado, que actualmente utiliza tecnología intensiva en trabajo y escasa profesionalización.

¹⁴⁹ Para mayor información de la situación habitacional, dominial y de acceso a los servicios básicos ver Díaz (2017) y Malisani (2017).

¹⁵⁰ Resulta relevante la aclaración de que los registros también difieren en cuanto a las categorías que utilizan ya que la noción de barrio popular no contempla ni el mismo significado ni los mismos atributos que el de villas y asentamientos precarios, tal como se esbozó en el capítulo anterior.

Por otra parte, OS3 señala que en este proceso de actualización de los datos del RENABAP el municipio tiene un rol fundamental ya que, por un lado, en lo que respecta a la actualización de los polígonos de los barrios se requiere de un equipo técnico con conocimiento, que las organizaciones por sí solas no llegan a cubrir. Por el otro, se precisa de una habilidad de gestión para convocar a los actores, instituciones y el financiamiento para realizar los relevamientos de manera periódica. Sin embargo, según la percepción del entrevistado, en la práctica el estado local ha revelado poca capacidad de administración en tal sentido.

Así las cosas, como primera aproximación se puede decir entonces que, si bien el registro es una importante herramienta estadística y de diagnóstico de la situación informal del hábitat, requiere un arduo trabajo, casi exclusivo, por parte de las OS, y que, por lo tanto, resulta difícil conseguir datos lo más actualizados posibles. El trabajo de conteo recae en OS, no es aportado por burocracias estatales capacitadas.

Esta limitación puede ser superada con tecnología actual, por ejemplo, se podría automatizar que un dron de forma trimestral recorra las diferentes zonas y luego se procesen las imágenes con algoritmos de reconocimiento de objetos y genere los conteos de manzanas y viviendas.

A continuación, se analizan con mayor detalle algunas consideraciones respecto a las diferencias entre ambos registros, resumidos en la siguiente tabla y los correspondientes mapas.

Tabla 6

Villas, Asentamientos Precarios y Barrios Populares en el Partido de Bahía Blanca según registros oficiales

Nombre del barrio	Año de origen	Tipo de barrio	Nº viviendas	Superficie (en ha)	Nombre del barrio	Año de Origen	Tipo de Barrio	Nº viviendas	Superficie (en ha)
Barrios contemplados por ambos registros									
17 de Agosto	Década 2000	Asentamiento	128	12.35	17 de Agosto	2004	Asentamiento	116	12.35
5 de Abril	Década 2000	Villa	34	5.47	5 de Abril	2000	Villa	30	5.83
9 de Noviembre	1990 o anterior	Otros	530	23.77	9 de Noviembre	2016	Asentamiento	800	49.49
Altos Sánchez	2013	Asentamiento	45	3.37	Altos Sánchez	2013	Asentamiento	45	3.58
Caracol I	1970	Villa	78	4.76	Caracol I	1970	Asentamiento	160	5.14
Caracol II	Década 1990	Villa	154	7.99	Caracol II	2000	Asentamiento	306	7.50
Carlos Gardel	1990 o anterior	Villa	43	1.05	Carlos Gardel	1960	Villa	43	1.29
Don Onésimo	Década 1990	Asentamiento	94	7.41	Don Onésimo	Década 1990	Asentamiento	70	5.59
El Porvenir/1810	2004	Asentamiento	311	15.98	El Porvenir	2004	Asentamiento	271	13.32
-	-	-	-	-	Barrio 1810	2011	Asentamiento	16	1.59
Empleados de Comercio	Década 2000	Villa	30	8.83	Empleados de Comercio	Década 2000	Asentamiento	30	8.63
Estación White	1990 o anterior	Asentamiento	31	3.67	Estación White	Década 1980	Villa	24	2.25
Evita	2010	Asentamiento	326	24.47	Evita	2007	Asentamiento	620	23.00
Ferrocarril Roca	2010	Asentamiento	720	46.98	Tierras Argentinas	2011	Asentamiento	660	43.09
Los Mexicanos	2001	Asentamiento	720	31.58	Puertas del Sur	2000	Asentamiento	600	42.61
Miramar	1960	Villa	640	20.93	Miramar	1960	Villa	150	4.08
Paloni	2010	Asentamiento	120	9.26	Costa Blanca	2012	Asentamiento	130	9.94
Rosario	1960	Villa	1000	25.43	Rosario Sur	1965	Asentamiento	45	1.03
Saladero	Década 1980	Asentamiento	188	28.45	Saladero	Década 1980	Asentamiento	250	30.73
Villa Mariano Moreno	2010	Asentamiento	15	0.59	Pampa Central	2011	Asentamiento	20	0.56
Talleres Sur	2006	Villa	166	22.5	Villa Talleres	1994	Asentamiento	270	16.12
-	-	-	-	-	Villa Talleres II	Década 1990	Asentamiento	60	8.87
Barrios que sólo están en uno de los registros									
Alberdi	1965	Villa	45	1.14	Chino	Década 1990	Asentamiento	20	1.61
Bajo Rondeau Viejo	1955	Asentamiento	950	30.38	Estación Aguará	2010	Asentamiento	12	3.44
Británico	1970	Asentamiento	80	3.39	Más Barrios	2015	Asentamiento	100	17.90
Ferrovionario	1990 o anterior	Otros	20	0.83	Moresino	2018	Asentamiento	30	4.02
Mariano Moreno	1965	Asentamiento	50	0.25	Obrero Sur	2017	Asentamiento	80	10.05
Nocito	1960	Villa	800	26.46	Portal del Este	1969	Asentamiento	120	29.11
Progreso	1992	Otros	380	33.17	Punta Blanca (Sur)	1976	Asentamiento	60	13.87
San Roque	1986	Otros	25	0.46	Villa Buenos Aires	2018	Asentamiento	60	9.67
Spurr	1990 o anterior	Otros	710	27.43					
Stella Maris	1980	Asentamiento	592	29.19					
Villa Parodi	Década 2000	Otros	140	6.2	Total			5198	386,25
White Norte	1990 o anterior	Asentamiento	70	4.71					
Total			9235	468.45					

Fuente: Elaboración propia con datos del RPPVAP y RENABAP (septiembre 2022)

Como puede observarse en la Tabla 6 existen notorias discrepancias de información entre los dos registros. Por un lado, hay algunos barrios que no coinciden en el año de origen, siendo el caso más sobresaliente el de 9 de noviembre para el cual según el RENABAP se crea recién en el año 2016 mientras que para el registro provincial es el año 1999 en donde comienzan a asentarse las primeras viviendas. Al consultarse otras fuentes secundarias¹⁵¹ puede inferirse que la fecha más aproximada es aquella que data de fines de la década de los '90.

Luego, se verifican diferencias en cuanto a la denominación de los barrios y tamaño (número de viviendas y superficie). Tal es el caso de lo que actualmente se conoce como Tierras Argentinas que el registro provincial lo denomina Ferrocarril Roca. Lo mismo ocurre con el barrio denominado Puertas del Sur que en el RPPVAP figura como Los Mexicanos. Por otro lado, lo que anteriormente se denominaba Villa Mariano Moreno, en el RENABAP figura como Pampa Central.

Otra situación que se observa es que en el registro provincial aparecen como un mismo barrio los denominados Barrio 1810 y El Porvenir, mientras que en el registro nacional los identifica por separado. Algo parecido sucede con Talleres Sur, el cual el registro nacional lo divide en Villa Talleres I y II. Esto seguramente se deba a que se trata de asentamientos contiguos, lo cual puede generar confusiones.

Por otra parte, el barrio Paloni figura con un nombre distinto en el RENABAP (barrio Costa Blanca). También, en el RPPVAP aparece el barrio Alberdi como “un apéndice” de la villa Rosario, mientras que en el registro nacional únicamente aparece Rosario Sur.

Luego, en el caso del barrio Miramar se observa que en el registro más actualizado (RENABAP) se ha visto reducido en tamaño en sus dos dimensiones. Esto puede ser atribuido a que en los últimos cinco años la zona ha recibido inversiones en infraestructura y además se han implementado políticas de regularización dominial. Algo parecido sucede con el barrio Rosario donde se ha avanzado en la regularización de las tierras a través de la Ley 24374, y se observa una marcada reducción de su tamaño.

Asimismo, se observa que ciertos barrios directamente no aparecen en el RENABAP. Tal es el caso de Bajo Rondeau Viejo y Villa Nocito, en los cuales podría atribuirse al hecho de que se ha logrado regularizar (casi en su totalidad) la situación dominial surgida de la aplicación del Programa Arraigo¹⁵².

¹⁵¹ Diario Ecodías (25/10/2011) <https://ecodias.com.ar/interes-general/sociedad-de-fomento-barrio-9-de-noviembre/>; Krüger y Formichella (2018) disponible en <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8637/1/oportunidades-educativas-reducidas.pdf>

¹⁵² Información en base al expediente enviado por el Municipio N°2423-5031/16.

Esta cuestión podría generar una subestimación de la problemática habitacional y de hábitat. Es decir, si el RENABAP excluyera a los barrios que se han regularizado dominialmente, se estaría considerando sólo un aspecto no central de la informalidad.

Tampoco aparecen los barrios Británico (cerca de Carlos Gardel, entre las calles Pampa Central, Carlos Gardel y Adrián Veres, en frente a Tierras Argentinas), Mariano Moreno (pequeño asentamiento ubicado sobre la calle Santa Cruz entre Mendoza y Entre Ríos), Spurr¹⁵³, Ferroviario (ubicado al lado de la actual Estación de Ómnibus, incluido en la categoría “otros”) y, el barrio San Roque (localizado entre la calle 1 de Mayo, Cuyo, Estomba y Ayacucho). Los dos últimos figuraban dentro de la categoría “otros” lo cual, si bien aún en la actualidad presentan ciertas características de hábitat precario, en los últimos años se ha avanzado con obras de urbanización e infraestructura por parte del Estado en los alrededores de los mismos, lo cual podría justificar su ausencia en el RENABAP.

Respecto al barrio Progreso, que también figuraba en la categoría “otros” en el registro provincial, este último informa que se ha ido aplicando la ley 24374 en cuanto a regularización dominial refiere. Por otro lado, el RPPVAP señala que las tierras en donde se encuentra Stella Maris han sido expropiadas por el Municipio de Bahía Blanca. Consultando fuentes secundarias se advierte, por un lado, que se ha ido avanzando en la regularización dominial¹⁵⁴ y que, por el otro, el barrio cuenta con acceso a la red cloacal, recolección de residuos y servicio de agua potable de forma parcial¹⁵⁵. Lo cual podrían ser indicadores que influyeron para que el RENABAP no clasifique al barrio como barrio popular.

Por último, tampoco aparecen en el registro nacional Villa Parodi (entre calles Emilio Rosas, Chubut, Granada, Tierra del Fuego) y White Norte (Juan B. Justo, Sebastián Elcano, José Enrique Rodó). Respecto al primero, se constata mediante información de Gobierno Abierto del MBB que cuenta con acceso de forma parcial a los servicios básicos (luz, agua, cloaca) y, además, las imágenes cargadas en la plataforma de Google Maps del año 2020 corroboran que la situación habitacional y urbana del mismo no reviste tal precariedad. Sin embargo, para el caso del otro barrio no ocurre lo mismo, por lo cual no se han encontrado motivos por los cuales no sea considerado como un barrio popular.

¹⁵³ El trabajo de Nieto et al. (2013) señala que las familias que integran el barrio no contaban para esa fecha la posesión de los terrenos y que se han aplicado diferentes programas para la construcción de las viviendas. Lo cual podría ser una razón por la cual no fue incluido por las organizaciones sociales en el registro nacional <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/071.pdf>

¹⁵⁴ Los datos más actuales así lo reflejan: <https://noticias.bahia.gob.ar/2022/09/13/beneficio-para-familias-bahienses-nuevos-avances-en-el-plan-de-regularizacion-dominial/>

¹⁵⁵ Walker et al. (2021). Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/3845/384566614014/movil/>

Tal como se ha indicado en el capítulo anterior, la incorporación de un barrio precario al RENABAP depende de diversos factores, entre ellos que diferentes actores (estatales y/o civiles) se encarguen de rastrear y cargar los datos, con lo cual puede que aún no se hayan podido identificar algunos de los barrios que figuran en registro provincial sean tenidos en cuenta a nivel nacional.

Otro asunto interesante que se desprende analizando la Tabla 6 es que, según el RPPVAP, la mayoría de las villas y asentamientos precarios se formaron entre 1990 y 2010. Sin embargo, según el RENABAP el mayor número de barrios populares se crearon en las últimas dos décadas, con mayor crecimiento aún a partir de los 2010, donde se vieron acentuados los procesos inflacionarios y de precarización laboral, entre otras problemáticas socioeconómicas. Esta diferencia puede explicarse por lo ya comentado sobre el criterio de anclaje que utiliza cada uno de los registros. Si bien el nacional es el que más actualizado está y, por ende, incluye a los barrios creados más recientemente en el tiempo, excluye a barrios que han pasado por procesos de regularización y que sin embargo mantienen déficit habitacional de tipo cualitativo.

De acuerdo con el RPPVAP del total de 32 barrios precarios que actualmente hay en Bahía Blanca sólo 7 (casi 22%) han iniciado el proceso de la tenencia de la tierra¹⁵⁶. Por su parte, el RENABAP informa algunos datos en relación a la situación dominial de los barrios populares, según los cuales registra que la mayoría de los vecinos no tienen título de propiedad ni boleto de compra-venta.

Con estos datos se puede deducir que no ha habido, a priori, avances en cuanto a la regularización dominial de los barrios más precarios de la ciudad. No obstante, se ha avanzado desde el poder ejecutivo nacional, a través de la SISU, en el otorgamiento del Certificados de Vivienda Familiar (CVF), como se analizará en el capítulo siguiente, aunque como ya se señaló el mismo no representa titularidad genuina.

Tabla 7

Caracterización urbana de los barrios populares, villas y asentamientos de Bahía Blanca, en % de barrios que acceden a servicios

Características	RPPVAP	RENABAP
Red de energía eléctrica	56%	37%
Red de agua corriente	34%	27%

¹⁵⁶ Ellos se corresponden con los barrios Progreso, Rosario, Saladero, Bajo Rondeau Viejo, Nocito, Stella Maris y Miramar; siendo los últimos dos mediante expropiación.

Red de gas natural	50%	s/d
Desagües cloacales		
Por red	9%	
Sólo a pozo ciego/hoyo	-	77%
Cámara séptica + pozo ciego	-	20%
No posee	-	3%
Desagües pluviales	22%	-
Pavimento	25%	-
Cordón cuneta	31%	-
Alumbrado Público	56%	-
Recolección de residuos	72%	-
Presencia de unidad sanitaria u hospital cercano	16%	-
Presencia de espacios comunitarios	34%	-
Acceso a líneas de colectivos urbanos	28%	-

Fuente: elaboración propia en base a RPPVAP y RENABAP

Por otro lado, ambos registros cuentan con datos respecto al acceso a los servicios básicos, infraestructura urbana y comunitaria, aunque presentando algunas diferencias entre ellos. Como puede observarse en la Tabla 6, el RENABAP registra un número inferior de barrios respecto al RPPVAP (año 2015) en cuanto al acceso a la red de energía eléctrica, en una brecha del casi 20 pp. Lo mismo ocurre con el acceso a la red de agua corriente, aunque con una diferencia menor.

El registro provincial muestra que la mitad de las villas y asentamientos no están alcanzados por la red de gas natural, mientras que el registro nacional no posee datos al respecto. También se encuentran diferencias en el porcentaje de barrios alcanzados por la red cloacal, aunque lo que sobresale en ambos registros es que la mayoría no tiene acceso formal y un gran porcentaje de los mismos cuenta con sistemas alternativos de desagüe de alta precariedad.

Sólo se tienen datos sobre la infraestructura urbana de los barrios a través del RPPVAP pero que, como ya se mencionó, están desactualizados. Como se observa en la Tabla 7, la mayoría de los barrios no cuenta con equipamiento urbano y apenas poco más de la mitad posee

alumbrado público y servicio de recolección de residuos en viviendas particulares o contenedores comunitarios.

También el registro provincial otorga información respecto al equipamiento comunitario mediante la cual se verifica que un número muy reducido de los barrios registrados posee una unidad sanitaria u hospital dentro del mismo; con espacios comunitarios; y en tema de transporte y conectividad, son pocos los que tienen acceso a líneas de colectivos dentro de su barrio.

Por otro lado, siguiendo el análisis de Díaz (2017) y Malisani (2017) se constata que la mayoría tiene un establecimiento educativo correspondiente a cada uno de los tres niveles a una distancia no mayor a las diez cuadras. Esto no significa, sin embargo, que la población cercana acceda a ellos por falta de vacantes (Viego, et.al., 2018)

Una cuestión no menor es la relacionada con la problemática ambiental a la cual están sometidos varios de estos barrios, fundamentalmente aquellos ubicados sobre terraplenes ferroviarios, en zonas inundables o próximos al área portuaria e industrial que están más expuestos a la contaminación.

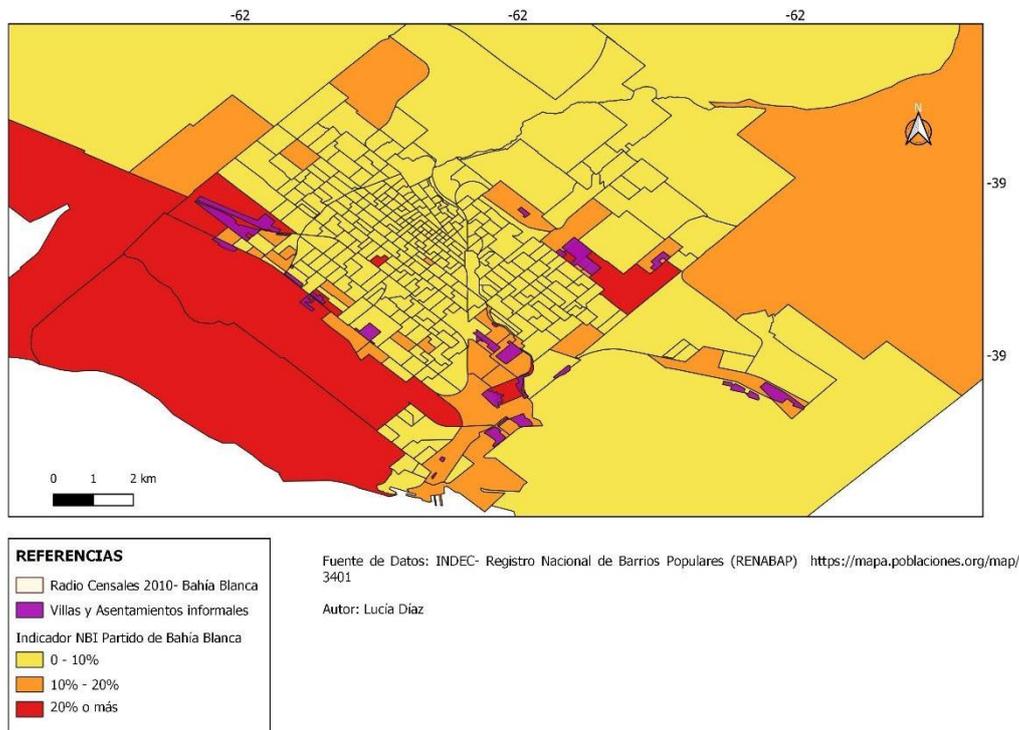
Por último, resulta interesante agregar algunos datos del Censo 2010 que se encuentran a nivel de radio censal, que ilustran el grado de informalidad que presentan los barrios analizados. Un primer aspecto a considerar se vincula con la calidad de los materiales y la construcción de las viviendas, medido a través del indicador CALMAT¹⁵⁷. Los datos muestran que la proporción de viviendas con el grado de calidad más bajo (CALMAT IV) es seis veces más elevada en los barrios precarios que en el resto de la ciudad de Bahía Blanca (Malisani, 2017).

Otra cuestión donde se ven notoriamente los contrastes entre barrios precarios con el resto de la ciudad es en el hecho de que la proporción de viviendas sin conexión a red pública de agua ni desagüe a pozo con cámara séptica y con niveles de hacinamiento crítico es cinco veces superior en los barrios precarios que en el resto de la ciudad. Mientras que el porcentaje de hogares con más cantidad de necesidades básicas insatisfechas (NBI) son cuatro veces más frecuentes (Figura 5).

¹⁵⁷ Evalúa la calidad de los materiales que componen la vivienda en paredes, pisos y techos, que brindan protección ambiental, durabilidad y resistencia. (INDEC, 2003)

Figura 5

Indicador de NBI y Barrios Populares del partido de Bahía Blanca



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del RENABAP y del INDEC (septiembre 2022)

IV.6 Síntesis del capítulo

En este cuarto capítulo se procedió a analizar la problemática habitacional de la ciudad de Bahía Blanca, así como las políticas públicas implementadas en tal sentido. Una de las particularidades urbanas local y que la mayoría de los entrevistados señalaron, es aquella que refiere a las grandes extensiones de tierra vacante de propiedad nacional. Las mismas se han convertido en un verdadero problema, en cuanto a que el Estado local no ha podido adquirir su posesión para desarrollarlas.

Asimismo, la gran concentración que se presenta respecto a las tierras de propiedad privada sumada a la existencia de conductas especulativas ha desencadenado una desigual posesión del suelo. Paralelamente, ante la falta de un plan estratégico de ordenamiento territorial y la desactualización del código urbano, Bahía Blanca se ha ido configurando de acuerdo a los intereses de los actores que concentra mayor poder. El resultado es una ciudad difusa de muy baja densidad y desintegrada, que genera considerables disfuncionalidades y costos económicos, lo que afecta en la consolidación de una ciudad espacial y socialmente integrada.

Por lo tanto, la escasez de suelo urbano en la ciudad, resulta artificial porque la disponibilidad física está, pero lo que no se constata es una fluidez en la oferta del mismo, ni mucho menos en cuanto al valor monetario.

Asimismo, se observa una contundente diferenciación socioespacial, que ha llevado a que se generen “dos bahías”, tal como refieren algunos de los entrevistados. Una identificada en la zona norte de la ciudad con mejores condiciones paisajistas que motivan a que se localicen los grupos poblacionales de estratos altos y medio-alto, y en la cual desde la década de los '90 se registran la mayoría de las inversiones de infraestructura y desarrollo urbano. La otra, en el área opuesta, en el extremo borde sur, donde se presentan la mayoría de los conflictos habitacionales y medioambientales y se radican varios de los barrios informales.

Tal como lo señalan los últimos datos del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) y el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), desde mediados del siglo pasado se registra un crecimiento sostenido de la informalidad urbana en la ciudad los cuales informan la existencia de entre 30 y 32 asentamientos o barrios informales que reúnen al porcentaje de hogares del distrito. Así como, se evidencia la ocurrencia reiterada de intentos de usurpación de terrenos tanto públicos como privados por parte de numerosas familias.

Esto muestra que al menos un porcentaje de la población de la ciudad vive con altos niveles de hacinamiento, problemas en el acceso formal a los servicios básicos, con un gran déficit de infraestructura y de espacios comunitarios, y con irregularización dominial, que limita su desarrollo en sus múltiples dimensiones (económicas, sociales, culturales, políticas).

Frente al panorama planteado en el diagnóstico de la ciudad de Bahía Blanca, en este capítulo, se analizó el rol del Estado, fundamentalmente local, en materia de política urbana. Así, se desprende que entre las décadas de 1950 y 1990 se han combinado políticas de erradicación de villas y asentamientos con políticas de vivienda (fundamentalmente con la ayuda del FONAVI) en ciertas áreas puntuales de la ciudad. Las mismas, tal como se vio, no alcanzaron para revertir la tendencia creciente de estos barrios, en un contexto macroeconómico complejo.

Posteriormente, durante la década de los '90 se implementaron políticas que buscaban, fundamentalmente, la regularización dominial del suelo y el mejoramiento del barrio, tales como los programas nacionales PROMEBA, Plan Arraigo o los Programas Federales. Aunque los mismos han sido de aplicación (y ejecución) parcial, sólo en algunos sectores de la ciudad. Luego, en los primeros años de la década de 2000, en cambio, se establecieron medidas tendientes a la producción de nueva oferta habitacional. Mientras que a partir de la mitad de

los 2010 el Municipio ha propuesto instrumentos de acción orientados a la intervención del mercado de suelo, como lo refleja la creación del Programa Hábitat y el Programa de Movilidad del Suelo Urbano inactivo y Desarrollo Urbanístico.

No obstante, resulta preciso señalar que los programas municipales rara vez destinaron recursos para la construcción o mejoramiento de viviendas, o se dedicaron a alterar la estructura de incentivos para acaparamiento de tierras (la cual ha sido marginal), a diferencia de los escasos y subejecutados programas nacionales. De modo que la política habitacional local se ha enfocado más a cuestiones de gestión de programas ya existentes que por algún motivo se encontraban trabados o discontinuados, más que a ampliar efectivamente la demanda efectiva.

Por otro lado, los entrevistados han apuntado que las causas del desigual acceso al hábitat refieren, fundamentalmente, a los mecanismos del mercado, abonando la idea de que el rol del municipio ha sido débil en cuanto a la gestión de las problemáticas urbanas.

Asimismo, los datos revelados acerca de las villas y asentamientos precarios de la ciudad, junto con la creciente toma de tierras, fundamentalmente en la zona sur, revela que la dinámica del hábitat informal supera a la limitada voluntad estatal para revertirla o prevenirla. En síntesis, los resultados de las medidas tomadas por el Estado local han tenido resultados parciales y, no han podido revertir aún las dificultades que se les presentan a un gran porcentaje de la población bahiense para acceder al suelo y a la vivienda segura de manera formal. Asimismo, las normativas han quedado desactualizadas frente a los nuevos enfoques que en materia de política habitacional y gestión del suelo se generó, por ejemplo, con la sanción de ley provincial LAJH y el Plan Nacional de Suelo Urbano. A las cuales el municipio ha adherido y se analizará más detalladamente su aplicación en el siguiente capítulo.

V. LA IMPLEMENTACION DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HABITAT Y DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES MAS RECIENTES EN BAHIA BLANCA

Luego de haber analizado la configuración urbana de Bahía Blanca y presentado un diagnóstico sobre la situación del hábitat informal en la ciudad, junto con el estudio de las principales políticas públicas habitacionales aplicadas en las últimas décadas, este capítulo se propone analizar la implementación de aquellas acciones estatales a partir del año 2015, en el marco del cambio de concepción de intervención pública iniciado con la sanción de la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat. Es decir, se basa en la idea de un abordaje integral de la problemática que sea guiado por los principios del derecho a la ciudad, la función social de la propiedad y fundamentalmente, priorizando la participación ciudadana en el diseño de las políticas.

Para tal fin, se toma como punto de partida la sanción de la Ordenanza Municipal de adhesión a la LAJH en el año 2016, analizando los principales instrumentos que en ella se contemplan, identificando tanto avances concretos como limitaciones y problemáticas que ha enfrentado su aplicación en la ciudad.

Los responsables provinciales o locales que ejecutan actualmente las acciones previstas en la LAJH no publican indicadores que permitan evaluar de un modo objetivo la concreción de sus objetivos. Además, los indicadores cuantitativos constituyen una expresión de estados, más que de procesos y, por ende, serían también limitados para comprender el modo en que ciertas intervenciones estatales son practicadas, sus nudos o facilitadores. Por este motivo, la información utilizada para el análisis es primaria, basada en entrevistas en profundidad a actores que intervienen en distintas fases en la etapa de implementación.

Las entrevistas permiten obtener información que no es pública, acercarse a la percepción de los actores sobre las oportunidades y obstáculos a los que se enfrenta la LAJH y, de un modo general, cotejar visiones sobre el proceso de producción y ocupación del suelo urbano¹⁵⁸.

Por otra parte, se estudiará la dinámica de funcionamiento del Consejo Local del Hábitat, un espacio consultivo y de participación que se configura como uno de los elementos más relevantes de la ordenanza en cuanto a la potencialidad que el mismo tiene en el diseño de estrategias de políticas pública considerando la multiplicidad de visiones de los diferentes actores urbanos.

Posteriormente se procede a realizar un análisis del presupuesto municipal destinado a las cuestiones urbanas y de hábitat en Bahía Blanca en el período de análisis (2015-2022),

¹⁵⁸ Respecto a la metodología utilizada en las entrevistas ver sección 1 del capítulo IV

intentando descubrir si la adhesión a la LAJH tuvo algún impacto presupuestario en las políticas en dicha materia.

Finalmente, se dedicará un apartado a examinar otras políticas públicas no directamente vinculadas con la LAJH, en el recorte temporal utilizado a lo largo de este capítulo. En particular, interesará conocer la aplicación de aquellas acciones más recientes tendientes a intervenir en la problemática del acceso informal al hábitat.

V.1 Ordenanza Municipal de adhesión a la LAJH

Desde la sanción de la ley 14449 en el Congreso de la provincia de Buenos Aires en el año 2012, algunos funcionarios municipales empezaron a tomar mayor conocimiento de la norma e impulsar la adhesión a nivel local.

Tal como plantea el proyecto de Ordenanza, en la ciudad de Bahía Blanca no se han podido lograr revertir las dificultades que tienen numerosos grupos de familias para acceder de manera formal a una vivienda de condiciones adecuadas, en suelo urbano bien localizado y con seguridad en la tenencia. Asimismo, se observa una escasa oferta de tierras aptas para desarrollo residencial y vivienda social como consecuencia de la gran demanda de suelo urbano destinada a inversión o reserva de valor por parte de los sectores de ingresos altos y fundamentalmente, de la falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos y a la inexistencia de parámetros tributarios que limiten dicha especulación.

Estas cuestiones han legitimado a que a principios de octubre del 2016 el Concejo Deliberante de la ciudad de Bahía Blanca apruebe por unanimidad la **Ordenanza 18675**, mediante la cual se adhiere a los artículos, disposiciones y lineamientos de la Ley Provincial 14449 de “Acceso Justo al Hábitat”. Un año más tarde, mediante el Decreto municipal 1175 se aprobó la reglamentación de gran parte de los artículos de dicha normativa.

Lo anterior marca una demora de 5 años desde la sanción provincial hasta su expresión local, lo que reduce la eficacia en cuestiones de injerencia a nivel municipal. Esto se evidencia, particularmente, cuando se trata de normas nacionales o provinciales que requieren adhesión de gobiernos locales para iniciar acciones.

En el mismo proyecto de Ordenanza se argumenta que si bien el municipio de Bahía Blanca cuenta con normativas que buscan avanzar en la resolución del déficit habitacional como el Programa Hábitat y Banco de Tierras Municipal y, el Programa de Movilidad del Suelo Inactivo y de Desarrollo Urbanístico, descriptas en el capítulo anterior las mismas han sido parciales y se encuentran desactualizadas en virtud del cambio de paradigma para la gestión de suelo que genera la sanción de la LAJH, que aboga por un abordaje integral del mismo.

En el primer apartado de la Ordenanza se establece la creación del **Consejo Local para el Fomento del Hábitat (CLH)** (art. 2), que tiene como principal objetivo impulsar una participación democrática de la población en la toma de decisiones, fomentando la promoción de la autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas. Está conformado tanto por representantes de la Autoridad de Aplicación, como representantes de las ONG vinculadas con la temática, de los Colegios Profesionales afines, del Departamento Ejecutivo, del Concejo Deliberante, y por representantes de las dos Universidades Nacionales con sede en la ciudad.

El Consejo actúa como autoridad de control sobre la autoridad de aplicación de dicha Ordenanza que, según el reglamento, está en manos de la Secretaría de Infraestructura Municipal. Además, le corresponde elaborar propuestas de intervención y financiamiento para la regularización urbana y dominial de villas y asentamientos, y participar en el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.

Por su parte, el Departamento Ejecutivo local tendrá a cargo la implementación de distintos programas. En primer lugar, se menciona el **Programa de Integración Socio-Urbana** (art. 4°), el cual adhiere al régimen aplicado en la Provincia de Buenos Aires mediante el RPPVAP. El mismo contempla la actualización del mapeo preliminar incorporado en el RPPVAP, así como el relevamiento y registro de la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de la promulgación de la ley.

También, se propone mantener actualizada periódicamente la información relevada e integrarla al Sistema de Información Georreferencial (SIG). Se busca la coordinación de funciones con la Subsecretaría social de tierras y urbanismo o la instancia provincial que disponga el organismo de aplicación. Finalmente, aspira a elaborar proyectos integrales orientados al establecimiento permanente de los ocupantes con acceso a los servicios básicos necesarios.

Otro de los instrumentos referidos son los **Programas de zonas especiales y reservas de tierra** (art. 5), que otorgan la posibilidad de que el Municipio pueda desarrollar propuestas de urbanización sobre el suelo propiedad del Estado nacional y provincial con destino al uso residencial y de actividades complementarias.

También considera el uso de dominio privado incorporado como propuesta al Programa de Movilidad del Suelo Urbano inactivo y Desarrollo Urbanístico que se encuentre presentada en evaluación o calificada, articulándolos a la trama circulatoria, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y

equipamiento, así como normas sobre características morfológicas conforme a lo previsto por el artículo 80 y 82 de la Ley 8912.

El artículo 6 de la Ordenanza dispone un relevamiento de las villas y asentamientos que se incorporen al Programa de Integración Sociourbana con el fin de alcanzar su regularización urbana y dominial. Para ello, dentro de los 180 días de su incorporación al registro, el Consejo Local elaborará propuestas de intervención y financiamiento que luego serán remitidas al Departamento Ejecutivo, encargado de evaluar su factibilidad y concretar, en caso, positivo, su ejecución.

Según la reglamentación, las propuestas deben seguir unos requisitos y condiciones referidos a la infraestructura mínima a contemplar y perseguir el uso residencial dentro del área urbana, así como debe asegurar que, de manera progresiva, se alcancen condiciones básicas de habitabilidad y de funcionalidad urbana y ambiental.

Por otro lado, se prevé la aplicación del **Programa de Consorcios Urbanísticos** (art. 8) para ejecutar proyectos de urbanización o edificación conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados. Al afectar potencialmente el patrimonio municipal, tales convenios deberán ser puestos a consideración y aprobación del Concejo Deliberante, con la exigencia de una serie de requisitos para obtener el certificado de aptitud urbana correspondiente (los mismos se detallan en el decreto reglamentario).

Por último, se incluye al **Programa de Lotes con Servicios** (art. 9), “con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bahienses denominado *Ingreso de Tierras*¹⁵⁹, al cual será incorporado el Programa Hábitat ya existente”.

Respecto al financiamiento, la Ordenanza establece la creación de una **Contribución al Desarrollo Urbano** (arts. 20, 21 y 22), la cual le confiere a la Municipalidad el derecho de participación en las valorizaciones inmobiliarias originadas por la variación de la renta diferencial urbana como efecto directo o indirecto del acto administrativo producido por el Estado. Estas valorizaciones apuntan, en general, a beneficiar a toda la sociedad, y en particular a financiar parcial o totalmente proyectos de hábitat social.

¹⁵⁹ Se prevé dentro de los instrumentos del Programa Ingreso de Tierras a la adquisición directa, conforme a las normas de compras y contrataciones; las donaciones; las daciones de pago, de acuerdo a lo normado por la legislación vigente y en los términos de la Ley Provincial 11622; convenios con propietarios; vacancia y abandono; subastas por juicios de apremio; acciones judiciales por abandono; prescripción adquisitiva de dominio; cesiones para equipamiento comunitario y área verde en subdivisiones de tierras, en el marco del Decreto 8912/77; transferencia de tierras nacionales y provinciales; transferencia gratuita u onerosa de derechos y acciones; participación del Municipio en la valorización inmobiliaria conforme arts. 46, 47, 48, 49, 50, 84 y siguientes de la LAJH

En el artículo 24 se establece que el porcentaje de participación municipal correspondiente a la renta diferencial urbana será como mínimo del 10% y como máximo el 30% del mayor valor real generado, de acuerdo a los parámetros de accesibilidad, eficacia y sostenibilidad, establecidos en el decreto reglamentario. La contribución al desarrollo urbano podrá ser abonada con dinero o cediendo al municipio inmuebles localizados en el lugar de la intervención (art. 26).

Quedan eximidos de esta contribución los inmuebles de propiedad estatal, las instituciones reconocidas como de interés público, cuando realicen ampliaciones destinadas a prestar un mejor servicio. Asimismo, podrán ser eximidos de este tributo, en forma total o parcial, las viviendas familiares de ocupación permanente y las personas de escasos recursos o que demuestren imposibilidad de pagar la obligación (art. 27).

Por último, la Ordenanza aclara que se definirán un conjunto de áreas prioritarias para la aplicación diferenciada de la alícuota, según los objetivos de desarrollo urbano del plan de ordenamiento para el sector, teniendo en cuenta el criterio de equidad y justicia distributiva.

Finalmente, se ordena la creación de la denominada **Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat** (art. 29), que será administrada por la Secretaría de Infraestructura Municipal y funcionará como un fideicomiso, financiado principalmente con recursos de coparticipación, los generados por el tributo por plusvalía urbanística y los provenientes del Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

Esta cuenta está destinada para la ejecución de proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos y/o desarrollos de nuevas áreas residenciales en el centro urbanos, dando prioridad a proyectos de Producción Social del Hábitat (PSH).

V.2 La aplicación de la LAJH en Bahía Blanca

Como se mencionó anteriormente, dado que no se cuenta con la publicación de indicadores provinciales ni locales que permitan evaluar objetivamente la concreción o el grado de avance en la ejecución de los diferentes programas previstos en la normativa, se procedió a recabar información primaria mediante entrevistas en profundidad a actores que intervienen en las distintas etapas de la implementación.

De esta manera, se ha buscado un acercamiento a la percepción de los actores sobre las oportunidades y obstáculos a los que se enfrenta la LAJH en su aplicación, a través de las opiniones que cada uno de ellos tiene, según sus perspectivas y el rol que ocupan.

V.2.1 Programas de Lotes con Servicios, Consorcios Urbanísticos, Zonas de Promoción del Hábitat Social y de Integración socio urbana

Al consultar por algunos de los instrumentos que propone la LAJH como los programas de LS y los consorcios urbanísticos (en adelante, CU), los entrevistados manifestaron que en la ciudad se ha avanzado muy lentamente.

En tal sentido, CD afirma que, hasta la fecha, no se ha podido concretar ningún consorcio urbanístico y tampoco LS, *“porque al no tener el Municipio una porción grande de tierras que ofrecer, está imposible”*. Aunque destaca que hubo un gran número de pedidos de agentes privados para generar LS (los de mayor extensión involucran a predios del arzobispado en Villa Talleres y del propietario de una estación de servicio con deudas municipales en cercanías a la Ruta Nacional 3 Sur), *“pero hasta ahora no hemos podido generar ninguno”*.

Lo anterior se confirma con los datos publicados en el observatorio de la aplicación de la LAJH en la PBA, administrado por la OS Madre Tierra, dado que para diciembre del 2019 no hay registro de proyectos de LS ni de CU en la ciudad de Bahía Blanca¹⁶⁰.

Por su parte, PEM2 comenta que, en relación a los CU, al momento de realizar la entrevista se estaba intentando firmar el primer convenio en la ciudad, pero existe una limitante que es que la empresa que provee agua potable y servicio de cloacas gestionada por el Estado provincial¹⁶¹ no está otorgando factibilidad para las conexiones de agua y por lo tanto no se puede avanzar con la subdivisión del terreno.

Esta cuestión ha sido manifestada por la mayoría de los entrevistados, lo cual plantea la necesidad de diseñar proyectos de inversión locales con apoyo del Estado provincial en el corto y mediano plazo que permita poner en marcha distintos programas habitacionales.

Asimismo, CD remarca que el problema con el agua es que *“no llega el caudal que tiene que llegar”* y que se ha ido ampliando la mancha urbana *“sin que se hicieran obras para llevar un caño más grande que permita un mayor caudal”*.

Frente a este panorama y ante la limitación de generar la aprobación de proyectos de LS, en el marco de la LAJH, tanto CD como PEM2 comentaron que en la ciudad se están aplicando algunas excepciones para generar lotes con superficies superiores a 270 m² ya que con esas dimensiones, tal como lo habilita el artículo 23 de la ley, no se requiere tener la factibilidad del agua, sino que se asume el compromiso de que se va a llevar el servicio, mediante certificado expedido por la Autoridad del Agua (ADA). De todos modos, esto sólo servirá

¹⁶⁰ <https://observatorio.madretierra.org.ar/programa-de-lotes-con-servicios/>

¹⁶¹ Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA) es una de las operadoras de agua y saneamiento de mayor extensión de la Argentina. Su área de servicio comprende 94 localidades de la provincia de Buenos Aires.

para nuevos loteos en cualquiera de los barrios de la ciudad, y a la fecha sólo han quedado en estado de solicitud.

Distinto es lo que sucede en las villas y asentamientos ya que allí, existen conexiones de agua potable, aunque de manera clandestina. Entonces lo que se requiere es una regularización y formalización del servicio, mediante la puesta en marcha de obras de infraestructura. Estas últimas también resultan necesarias en el área del centro y macrocentro, para mejorar el caudal, aunque como plantea PEM1, las mismas revisten una mayor complejidad ya que la consolidación de la estructura urbana genera mayores inconvenientes económicos (invade la conexión de los otros servicios urbanos, costos para los residentes, etc.).

Para las OS el problema con la factibilidad del agua como impedimento de generación de LS resulta cuestionable en la medida en que pareciera que sólo ocurre en Bahía Blanca, siendo que otros municipios han podido avanzar con dicha herramienta. Según los referentes de las OS *“no se puede no generar suelo”* (OS2) porque o lo ocupan o hace que se eleven los precios de los terrenos. *“Es una cuestión de encontrarle la vuelta y de voluntad política”*, sostiene OS3.

Retomando el tema de las iniciativas de LS y CU, PEM1 menciona que durante su gestión (2015-2019) se habían confeccionado más de 30 proyectos¹⁶² que fueron enviados al Estado provincial. También se solicitaron planes de infraestructura y algunos planes de créditos para la construcción. Para ello, en el marco de la ordenanza de adhesión a la LAJH se realizó una convocatoria a todos los propietarios de tierras y se armaron los correspondientes expedientes, mediante los cuales se logró conseguir, según PEM1, aproximadamente 7 hectáreas de suelo asignado específicamente para la construcción de vivienda social, en la zona norte de la ciudad (entre el barrio Patagonia y Villa Harding Green). Según el entrevistado, se logró que gran parte de ese suelo quedara en manos del Municipio, pero con el resto, según su conocimiento, aun no se mandaron las ordenanzas y los planes correspondientes a la Provincia.

No obstante, según los cálculos de PEM1 son cerca de 30 las hectáreas vacantes que hay en la ciudad, aunque sólo 10 de ellas son factibles de movilizar ya que el resto resulta difícil saber quién es el verdadero titular de las tierras por estar en situación de posesión y/o porque se ha iniciado juicio por usucapión, lo que suele requerir procesos y plazos más largos.

Siguiendo con el análisis de implementación de los distintos instrumentos de política que sugiere la LAJH, algunos entrevistados dieron su opinión sobre las Zonas de Promoción del

¹⁶² Para mayor detalle consultar Pites (2020) disponible en https://www.academia.edu/44315843/PROYECTO_DE_INTEGRACION_SOCIO_URBANA

Hábitat Social (ZPHS) las cuales, si bien resultan interesantes para orientar los recursos y programas urbanos, aún no han sido consideradas en las distintas acciones llevadas a cabo por el Estado local.

Tanto OS3 como CD comentaron que, dentro del Consejo Local del Hábitat, cuyo funcionamiento será desarrollado más adelante, existe una Comisión Territorial en la cual se está llevando a cabo la discusión sobre la modificación del Código de Planeamiento Urbano y el Plan de Ordenamiento de la ciudad, en la cual se prevé la incorporación de ZPHS, según el testimonio de este par de entrevistados. *“La idea es incorporar zonas de promoción social del hábitat dentro del Plan Urbano, [...] para dar una agilidad a la urbanización de esos sectores (fundamentalmente los incluidos en el RENABAP). Hoy no hay dentro del CPU un ítem que sea ZPHS, y eso es algo que pedía la Ley (14449). Eso le da prioridad de urbanización y de mejoras para esos sectores por sobre otros”* (CD)

Respecto a la actualización del mapeo, relevamiento y registro de las villas y asentamientos de la ciudad, previsto en el Programa de Integración Socio-Urbana de la Ordenanza municipal de adhesión a la LAJH, no se ha logrado encontrar información al respecto. Asimismo, el SIG municipal referido a los barrios populares difiere de la forma en que se presentan en el RPPVAP, lo que dificulta tener datos precisos. Finalmente, a la fecha se desconoce de la existencia de proyectos integrales urbanos, en el marco de la normativa analizada, para esos barrios.

V.2.2 Regularización dominial

A diferencia de lo que sucede con los programas analizados en el apartado anterior, los relacionados con la regularización dominial han ido avanzando a un ritmo considerable en las últimas gestiones municipales.

Al respecto, PEM2 brindó más detalles sobre los mecanismos y procesos que implican tales programas. El paso inicial es verificar dominialmente y determinar quién es el titular, si es un particular o si es de propiedad estatal (municipio, provincia o nación). Para ello existe un registro público que indica a nombre de quien está inscripto, los porcentajes de titularidad y si existen restricciones al dominio, que pueden obstaculizar la regularización (como una hipoteca o sucesión, en caso de ser privados). Luego, se determina qué tipo de programa se puede aplicar ya que *“hay un organismo y una dirección provincial o nacional competente para cada operativa específica”*. O puede que el trámite administrativo se realice directamente en el ámbito municipal en el caso de que el inmueble esté inscripto directamente a nombre del municipio y, por ende, se procede a verificar si el título es oneroso o gratuito, es

decir, si se puede donar o no. Finalmente, para que *“el patrimonio municipal se deslinde o adquiera un inmueble”* se requiere una ordenanza del Consejo Deliberante, que se envía a la EGG para generar el título perfecto.

Lo anterior señala un problema, dado que si el organismo que interfiere difiere según si se trata de un inmueble de propiedad privada, estatal provincial o estatal municipal, aumenta el grado de complejidad burocrática y los tiempos de ejecución de los procesos de regularización.

Respecto a los plazos, dependen de cada operatoria, tanto PEM2 como PEP aclaran que hay cuestiones que son más simples de resolver si se hace mediante organismos de la provincia que de nación, porque en este último inevitablemente el trámite tiene que pasar por el Tribunal de Tasación de la Nación, que en la provincia está exento. Dicha entidad es la encargada de determinar el valor de la tierra (aunque sea a un valor social), pero eso suele tener cierta demora. Esto no sucede cuando las tierras son del Estado provincial, ya que *“directamente se hace un relevamiento y el acto administrativo que dispone la regularización, no hay tasación”* (PEM2).

Para el caso de las tierras que son de propiedad privada lo que se busca desde el Estado es otorgarle *“las herramientas para que ese particular que tiene la tierra tenga incentivos para generar un convenio urbanístico con el municipio”* (PEM2), expropié e indemnice al particular. Ese es el mecanismo actual por el cual los municipios adquieren tierras, las cuales son abonadas, mayoritariamente, gracias los fondos de los fideicomisos contemplados en la ley nacional 27453 y la ley provincial 14449. En todos los casos, las familias ocupantes deberán abonar al Estado la titularidad de esas tierras firmando el boleto de compra-venta, con una tasación social, es decir, a un precio inferior al valor del mercado¹⁶³.

Asimismo, PEP subraya que una de las causas de la demora en los procesos de regularización dominial es la falta de coordinación entre los niveles de Estado y entre los distintos actores (tales como escribanos regularizadores y agrimensores), los cuales *“cada uno tiene sus tiempos”*. También, la cuestión intrínseca de los procesos hace que se alarguen los plazos, ya que, por ejemplo, *los casos administrativos como el de (la) Ley 24374 (Ley Pierri), (donde) las dilaciones de los trámites tienen que ver con las características de la propia ley: una vez que sale el acta de regularización se tiene que esperar 10 años”*¹⁶⁴.

¹⁶³ Para mayor información <https://www.labrujula24.com/notas/2021/08/14/avanza-la-regularizacion-de-los-barrios-populares-cuales-son-los-primeros-en-bahia-n150653/>

¹⁶⁴ Ver sección 3.2 del capítulo III

No obstante, PEM2 explica que, a nivel del partido de Bahía Blanca, a la fecha de la entrevista, se han superado las 6 mil escrituras entregadas y destaca que durante la primera gestión del intendente Gay (2016-2019) fue el municipio bonaerense que más títulos otorgó por varios motivos (simultaneidad de programas nacionales y provinciales, acumulación de trámites pendientes de gestiones anteriores y tamaño poblacional). Por otro lado, afirma que las acciones de regularización han cubierto toda la ciudad, sin priorizar a los barrios populares, lo que puede ser un signo del lugar que ocupan estos en la agenda del municipio.

Tal como relatan varios de los entrevistados, si bien en Bahía Blanca se ha avanzado en políticas de regularización dominial, la mayoría coinciden en afirmar que las mismas tienen que formar parte de un plan más integral que aborde las otras dimensiones que implica el tema de acceso al hábitat. En tal sentido, CD opina que esta gestión municipal ha sostenido que la tenencia segura de la tierra ha sido la cuestión principal a atender, sin embargo, afirma que la problemática habitacional no acaba ahí, sino que es mucho más compleja e involucra otras múltiples dimensiones. De igual forma, PEP relativiza el rol de la regularización dominial: *“no es solamente “tener los papeles en regla” y la escritura de la casa, sino tener acceso a una vivienda adecuada, a un barrio adecuado y a una ciudad adecuada. Pero que muchas veces cuando solo se atiende ese aspecto sin tener en cuenta todos los demás componentes [...], termina siendo incompleto. Es un componente sumamente importante, pero es uno más. Es un paso necesario para acceder al resto de otras cuestiones que implica la integración sociourbana”*.

Igualmente, PEM1 atribuye un rol secundario a este tipo de acciones cuando se trata de suelos del Estado: *“la formalización de las tierras queda atrás de otro tipo de infraestructuras y equipamientos”*. Además, *“¿quién va a ir a disputar un terreno que no tiene valor comercial? Cuando la gente ya está instalada, las manzanas ya están armadas, se construyó, tiene un cerco, es muy difícil que venga alguien a decirle que ese terreno no es de ellos, que se valorizó, y se tienen que ir.”*

Del lado de las organizaciones sociales, OS1 reconoce que la regularización de títulos no suele ser una demanda expresada por los vecinos, a excepción que se trate de condicionantes para acceder a otros beneficios (e.g. CVF otorgado por RENABAP para tramitar servicios o créditos en ANSES). Lo cual refuerza la idea de que los habitantes de los barrios más vulnerables no consideran el acceso al título de la propiedad como primera necesidad a resolver, ya que son otros los aspectos que marcan fuertemente las limitaciones al desarrollo adecuado del hábitat. En este sentido, este tipo de acción podría adquirir otra relevancia una vez alcanzados ciertas condiciones de habitabilidad mínimas (acceso a electricidad, agua

potable, vías de acceso no inundables, cercanía a establecimientos educativos y de salud, alumbrado público, etc.). El hecho de que, para los entrevistados, incluso funcionarios en actividad, haya sido el principal avance de la política habitacional municipal da cuenta de que la agenda municipal no ha estado influida por demandas populares.

V.2.3 Fuentes de Financiamiento

Como se mencionó más arriba, la Ordenanza de adhesión a la LAJH prevé la participación en las valorizaciones inmobiliarias originadas por la variación de la renta diferencial como efecto directo o indirecto de las acciones llevadas a cabo por el Estado, lo que comúnmente se conoce como captación de plusvalías.

Frente a esta cuestión varios de los entrevistados concuerdan en que aún es incipiente el uso de dicha herramienta no sólo el ámbito local sino a nivel provincial. En tal sentido, CD manifiesta que este tipo de instrumentos está presente en la ciudad desde hace bastante tiempo, incluso antes de la sanción de la LAJH. Sin embargo, el Estado no las ha priorizado para “ponerlas en juego”. Según su opinión la causa principal se debe a una errónea forma de interpretación de la distribución de cargas y beneficios. El entrevistado ejemplifica lo anterior comentando que se ha aplicado captación de plusvalías en un desarrollo residencial (cerca del barrio Los Chañares) y la contribución por mejoras se materializó en especie, no en dinero, el cual consistió en el pago por una alcantarilla, la apertura de una calle y la pavimentación de otra, valorizando aún más la misma zona.

A su vez, CP1 cuestiona el destino que se les da a las valorizaciones que logra percibir el Municipio afirmando que, al no contar con un plan que guíe la aplicación de la herramienta, el dinero se termina utilizando en otras áreas de mayor demanda como por ejemplo en salud, como ocurrió con el caso de la Torre Cronos¹⁶⁵, en el cual con los fondos que se lograron captar allí se destinaron a una sala médica en Villa Nocito).

Esto difiere del objetivo o la esencia para el cual está pensando este tipo de herramientas, que busca que el Estado local obtenga fondos para poder implementar políticas que favorezcan al desarrollo de áreas con situaciones habitacionales más precarias.

Asimismo, CD comenta que lo que más se ha realizado es la obtención de contribuciones por excepciones al uso del suelo, con lo que remarca la necesidad de modificar el Código de Planeamiento, que se adapte a la nueva normativa y problemáticas urbanas de la ciudad. Pero

¹⁶⁵<https://www.lanueva.com/nota/2019-2-2-7-25-0-las-dos-mega-torres-del-proyecto-edificio-crono-deberan-esperar>

todo esto conlleva a que no se aproveche la utilización de este tipo de herramientas para que el Estado municipal acceda efectivamente a financiamiento.

Los entrevistados CD y CP1 explican que todavía no hay una resolución provincial completa que indique cómo instrumentar y definir la aplicación de captación de plusvalías. Además, en el ámbito del Consejo Local del Hábitat se ha empezado a discutir en el mismo sentido, debatiendo las cuestiones referidas al cálculo y el destino de los fondos percibidos, para llegar a un consenso que permita dar mayor agilidad al proceso.

Respecto al último punto, CP1 afirma que dentro del colegio de profesionales del que forma parte, no hay consenso ya que algunos consideran que las plusvalías deben volcarse en el desarrollo urbanístico del mismo sector donde se aplica, mientras que otro grupo incentiva a que las mismas se destinen a urbanizar o mejorar los barrios populares.

Otro de los entrevistados apunta a que las herramientas de captación de plusvalías están contempladas en las normativas de la ciudad *“pero son puestas con bajo énfasis en funcionamiento porque, lógicamente el privado se resiste a ver disminuido su nivel de ganancias sobre la inversión”* (CP2). En contraposición, PEM2 sostiene que *“si se aplicara, tendría buena respuesta por parte de los privados. Aunque por el momento “se ha aplicado muy pocas veces”*.

Finalmente, PEP reflexiona sobre la instrumentación de la herramienta a nivel provincial afirmando que *“si bien es un instrumento que genera recursos legítimos para los municipios, el objetivo principal de esta herramienta es distribuir una mayor proporción que se genera por la propia acción del Estado, no es un impuesto. Es una recuperación de una inversión que hace el Estado. Pero que muchas veces es considerado por los privados como un impuesto más, sin embargo (...) esto es una distribución de cargas y beneficios de parte de esa mayor valorización”*.

Por último, como se verá en el tercer apartado de este capítulo al analizar el presupuesto municipal desde la sanción de la Ordenanza de adhesión a la LAJH, no se registran datos sobre la Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat, destinada para la ejecución de proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos, entre otras cuestiones.

V.2.4 Consejo Local del Hábitat

En Bahía Blanca el CLH se creó en el 2017 y comenzó a sesionar en marzo de dicho año. Las entrevistas permiten conocer su funcionamiento, así como las limitaciones que ha enfrentado, al menos desde la percepción de los participantes del trabajo empírico. Gran parte de los

entrevistados coincide en afirmar que se pueden diferenciar dos grandes etapas en la actividad de dicha institución; un primer período abarca desde su puesta en marcha hasta octubre de 2019, que coincide con el mandato del arquitecto Luis Pites en la presidencia de dicho ente. Según los testimonios, durante esos años el espacio se caracterizó por ser poco participativo y por presentar cierta resistencia de parte de algunos de los actores. *“Al principio fue muy vidrioso y se sostuvo la participación como se pudo”*, expone OS2. En el inicio, *“el consejo era meramente declarativo”* donde se exponían los programas o proyectos ya armados, sin posibilidad de poder emitir opinión o modificaciones¹⁶⁶.

Posteriormente, a partir del 2020 con el cambio de gestión y de presidencia del CL (asumida por el arquitecto Martín Castro) inició otra etapa, aunque, según relatan los entrevistados, con la pandemia del Covid-19 la continuidad de la actividad se vio interrumpida.

Si bien la ordenanza que le dio origen indica que reglamentariamente *“el Consejo deberá reunirse como mínimo una vez al mes en sesiones ordinarias”*, desde su creación, el promedio de reuniones anuales durante 2020 ha sido como máximo cinco, según el relato de referentes de algunas OS¹⁶⁷. A partir de 2021 y, según OS3, por presiones de las OS se realizaron más reuniones en el seno del CLH, que finalmente regularizó su cuerpo colegiado, es decir, adquirió estructura formal tal cual lo prevé la Ordenanza, con un presidente y un vicepresidente, y en 2022 consiguió cumplir la frecuencia de encuentros.

Todos los entrevistados coinciden en afirmar que, si bien el mismo representa un espacio de debate y diálogo entre los actores que intervienen en la temática y se lo considera como una instancia relevante de participación democrática, no tiene capacidad directa en la resolución de conflictos. *“Es un espacio de participación interesante. El tema es que hay que encontrarle la dinámica, y las necesidades por ahí son muy diferentes”*, afirma CP1.

En tal sentido, varios de los entrevistados sostienen que los distintos actores que conforman el CLH poseen intereses, necesidades y recursos diferentes que muchas veces dificultan arribar a un consenso. Esto marca que la democratización de espacios de decisión es una condición necesaria pero no suficiente para la concreción de mejoras dirigidas a sectores populares. La mera participación en espacios asamblearios no garantiza que se tomen decisiones ni se apliquen recursos en sectores vulnerables.

Por otro lado, al tratarse de actividades no rentadas, la participación efectiva suele recaer sobre quienes disponen de más tiempo o recursos, con riesgo de generar personalismo y, con

¹⁶⁶ *“Nunca decían bueno hay esta suma de dinero ¿qué les parece hacer con ella? Sino que venían te decían lo que se había hecho en el Consejo Provincial, bajo esa plata y la vamos a destinar a tal cuestión. Y se terminó la cuestión”*, relata OS2

¹⁶⁷ <https://urbana939.com.ar/el-habitat-en-la-bahia-blanca-invisible>

el tiempo, rivalidades en el interior de las organizaciones que participan. Otra limitación de los mecanismos de participación consultivos es que la falta de avances en estos espacios desgasta a sus integrantes.

Como la participación en el CLH es de carácter voluntaria, salvo los funcionarios que son quienes lo convocan y llevan adelante como parte de su gestión, no siempre es sistemática o regular la asistencia de varios miembros. *“De hecho, la mayoría de las reuniones se hacen por la mañana y la mayoría de los integrantes trabajan, entonces se dificulta la participación. Siempre se acomodan al trabajo del Municipio, el resto acompaña dentro de sus posibilidades. Y esto es una de las mayores dificultades”*, comenta CP1.

Al respecto, algunos entrevistados señalan que las OS aún encuentran ciertas limitaciones para lograr una participación plena en el CLH. CP1 destaca que recién en 2020 asumió la vicepresidencia un representante de las OS y remarca el hecho de que el colegio de ingenieros ayudó a presionar para que así fuera. No obstante, afirma que las mismas no han presentado demandas colectivas sino más bien focalizadas a un territorio o área determinada.

En el mismo sentido, concuerda CD y apunta a que entre las OS, *“en general hay homogeneidad al ver la problemática, pero existen diferentes llegadas a quienes toman decisiones. Por una cuestión básica de que hay algunas OS que ya vienen trabajando hace bastante tiempo con el municipio, entonces tienen más aceitada la relación o entienden o conocen más los procesos”* para conseguir soluciones.

Es decir, tal como señala PEM1, *“el problema de las OS, es que más tarde o temprano se burocratizan y pasan a ser parte del mecanismo. Y es lógico que suceda así porque las cosas para las familias se consiguen si “estas adentro”*.

Por su parte, los representantes de las OS sostienen que sí han podido trabajar en conjunto y en unicidad en el CLH frente a las demandas. Como ejemplo, OS2 rescata el exhaustivo relevamiento que llevaron a cabo todas las organizaciones integrantes en el cual se enumeraron las falencias relacionadas con el hábitat en un gran número de barrios de Bahía Blanca, clasificadas en distintas vulnerabilidades según la complejidad de las obras necesarias para su solución¹⁶⁸.

Asimismo, coinciden en afirmar que se ha mantenido siempre un buen vínculo y diálogo entre las OS con ausencias de resistencias, enfrentamientos o conflictos, aunque reconocen que resulta necesario fortalecer y terminar de consolidar una verdadera red entre ellas *“para contribuir al accionar y debate dentro del CL”* (OS3).

¹⁶⁸ <https://urbana939.com.ar/wp-content/uploads/2021/10/Relevamiento-Deficit-Organizaciones-actualizado-a-octubre-2021.pdf>

OS4 relata que, si bien actualmente se ha dado mayor espacio para la participación, para el diálogo y para el debate en comparación al comienzo, aún resta trabajo para que *“realmente sea un espacio de discusión”*. *“Creo que la existencia del Consejo es un logro importantísimo. Que no haya funcionado en la pandemia y se haya presionado para que se retome, quiere decir que hay un sector de la población que lo valora, que lo pondera, que no quiere que se pierda”*. Aunque remarca que *es un espacio para seguir creciendo, en cual todavía hace falta discutir el sentido del CLH en la ciudad y uniformar miradas entre los actores”*.

Sin embargo, esta aspiración se contrapone a la de CP1, que parece más escéptico sobre la posibilidad de llegar a acuerdos por divergencia de intereses y recursos entre distintos sectores. Según su visión, las OS no tienen como prioridad la modificación de códigos o reglamentos, en la medida en que no los afecta de un modo directo y concreto, sino que se enfocan en el déficit material. En todo caso, si el avance de lo material es obstaculizado por alguna norma, se reclama apelar a la excepción o a la urgencia. En cambio, los CP se enfocan en los reglamentos precisamente por su rol; deben certificar el cumplimiento de requisitos de seguridad frente a organismos de control.

Las restricciones que imponen las normas constituyen un punto de preocupación para este sector y las prioridades se invierten; las acciones concretas en el territorio devienen luego de sortear los códigos y normas burocráticas. Por lo tanto, se entiende que sus representantes se detengan en cuestiones técnicas porque su práctica cotidiana ocurre a nivel individual con empleados que aprueban o detienen expedientes de acuerdo a procedimientos administrativos. En contraposición, la práctica cotidiana de quienes militan en OS implica enfrentar colectiva, no individualmente, la adversidad.

Por otra parte, PEM1 agrega que *“el consejo es un conjunto de actores con distintos intereses sectoriales. Las organizaciones van con sus necesidades concretas, los colegios profesionales también, los empleados municipales porque no les queda otra y las universidades van con sus presupuestos universitarios y de gestión, ni les interesa, ni saben, ni lo captan. Es decir, cada uno viene con su visión. Y por el otro lado el Estado no les da una propuesta demasiado interesante*. En este punto, entonces, la visión de PEM1 coincide con la de CP1 y es escéptica sobre la posibilidad de arribar a acuerdos o a arreglos significativos.

Consultados por el rol que han tenido los CP en el CLH, algunos entrevistados (PEM1 y OS3) afirman que los representantes de dichos colegios actúan según los intereses e ideología de los matriculados y de los desarrolladores urbanos, por lo que, en general, el foco está puesto en promover su actividad, dejando de lado cuestiones referidas a problemáticas sociales.

Sin embargo, desde las OS sostienen que los representantes de los CP no han enfrentado sus propuestas porque siempre se hace con una fundamentación que es respetada por los CP (OS3). *“La gran mayoría han estado del lado de las OS al igual que las universidades. Nos han apoyado en casi todo. Siempre que las OS han hecho algún planteo, han estado de nuestro lado”* (OS2). Es más, OS4 señala que algunos de los representantes tienen una mirada social que permite posicionarse desde otro lugar e incluso han colaborado para armar solicitudes de algunos programas en los barrios, en los cuales se requería de ciertas precisiones técnicas.

Como ya se adelantó en páginas anteriores, dentro del CL se ha conformado una Comisión Territorial del Hábitat dedicada a analizar la modificación del Código de Planeamiento Urbano y las alternativas para aumentar las tasas a las viviendas y terrenos desocupados, con aportes incluso de las OS, lo cual matiza la “división de tareas” entre CP y OS.

Paralelamente, PEM2, señala que tanto en el Consejo Provincial del Hábitat como en el CLH falta la representatividad de ciertas instituciones intermedias que suelen estar involucradas en problemáticas y cuestiones relacionadas al hábitat, como sociedades de fomento, clubes, centros de jubilados, bibliotecas, que *“son en definitiva los que van a traer las problemáticas de los barrios”* o incorporar representantes de organismos públicos como la EGG, el Registro de Propiedad Inmueble, AABE, Dirección de Recursos Inmobiliarios Fiscales, Dirección de Planeamiento Urbano. Concluye afirmando que *“hay que aspirar a la mayor representatividad de estos organismos”*.

Sin embargo, la integración de estos actores, que no toman decisiones, sino que ejecutan reglamentos o códigos, genera el interrogante de si realmente podría modificar la orientación de una política. En todo caso, podrían indicar los obstáculos burocráticos que encontraría una iniciativa.

Generalmente e históricamente en Argentina, la coordinación y negociación entre los diferentes actores que intervienen en una problemática y/o toman decisiones políticas suelen, es decir, la construcción de consensos, no resulta sencilla y por eso, resulta ser uno de los desafíos más importantes.

Por este motivo, se les preguntó a los entrevistados si desde su rol, ya sea en el gobierno, en el ámbito privado profesional o en la organización social, han experimentado concretamente dificultades para arribar acuerdos entre las distintas partes que intervienen en el CL. Las respuestas permiten deducir que el consenso no resulta fácil en dicho ámbito, fundamentalmente por la disparidad de intereses, concepciones y prioridades en cuanto a las problemáticas presentes en la ciudad.

Así lo ejemplifica un referente de la OS: *“el consenso no es fácil, cuesta mucho. Por ejemplo, en una reunión del CLH se debatió que sería interesante que las universidades elaboren un estudio sobre impacto ambiental en la zona donde está ubicada Villa Caracol que permita diseñar estrategias de cómo intervenir y sanear el sector, pero no se mostró interés por parte del Municipio para armar algún tipo de convenio para llevarlo a cabo”* (OS4).

También desde la representación del poder legislativo se percibe dicha dificultad. Al respecto, CD manifiesta que al existir distintas concepciones sobre el hábitat y en algunos casos, el gran desconocimiento e desinterés que genera la temática, hace que resulte difícil llegar a acuerdos. En contraposición, desde el ejecutivo local, PEM2 plantea que se ha avanzado bastante en el arribo de consensos. Por ejemplo, se pudieron realizar mejoramientos habitacionales (unos 200), con fondos otorgados por la Subsecretaria del Hábitat de la provincia que permitió la entrega de materiales para las familias de los barrios Stella Maris y Miramar, gracias al acuerdo que se obtuvo el CLH y se replicó en el Concejo Deliberante, según relata el entrevistado.

Desde los colegios profesionales, por otro lado, resaltan *las propuestas suelen ir al CLH ya “cocinadas”, “entonces uno se ve en la situación de no presentar resistencia y desde el gobierno lo plantean como es la única solución (que se estudió y analizó) que hay para darle a la problemática en cuestión”* (CP1). Por lo tanto, si bien *“en las reuniones cada uno expone su argumento, su necesidad, su problemática y el resto siempre escucha atentamente”* (CP3), *“los demás actores más bien se dedican a acompañar propuestas del municipio”* (CP1).

Lo anterior demuestra que, en realidad, en muchas ocasiones, se genera un consenso ficticio, ya que se acompaña una acción deliberada en otro ámbito, es decir, no es fruto de una negociación o debate interno.

En relación a las limitaciones que los entrevistados encuentran en el funcionamiento del CL en Bahía Blanca, CD señala por un lado que hay poco conocimiento de su existencia, según su opinión, por falta de difusión. Por el otro, en su percepción, tampoco hay una relación con los consejos de otras localidades como Mar del Plata, Tres de Febrero, Tigre, *“similares [a Bahía Blanca] en desarrollo y cantidades de habitantes”* que permita un intercambio de ideas y mecanismos que ayuden en el diseño e implementación de políticas y programas.

Por su parte, CP2 señala que uno de los mayores problemas es la falta de visión general de los problemas y la dificultad para integrar voluntades y conocimientos. Así, muchas veces las demandas, fundamentalmente realizadas por las OS, hace que se trate *“lo urgente”* en el mediano plazo, perdiendo de vista *“la complejidad del problema”*. Para este entrevistado,

este rasgo no resulta exclusivo de la actividad del CLH, sino que aplica para todas las cuestiones en materia de política urbana y de hábitat.

Las OS remarcan que la agenda del CLH suele ser el tratamiento de una ocupación de tierras, por ejemplo, y no cuestiones más de fondo sobre las políticas a diseñar para que estas situaciones no sucedan y se garantice el acceso al hábitat (OS4). *“Lo que se ve es que en la ciudad y en el CLH, el ejecutivo no tiene la prioridad puesta en debatir el hábitat, la planificación ni el modelo de ciudad colectivo diversificado y densificado. (...) Por más que se generen consensos en el CLH si no hay una voluntad del ejecutivo municipal, lamentablemente no hay mucha respuesta”.*

Estos testimonios dan cuenta de que, si bien la LAJH promueve la interacción entre los distintos actores representativos de la sociedad en el ámbito del CLH, como potenciador de acciones en temas del hábitat, se evidencia que en la realidad los actores difícilmente asumen un verdadero compromiso en tal sentido. Aunque no necesariamente es por falta de interés, sino porque, por un lado, al ser un espacio consultivo, sus acuerdos no son de cumplimiento obligatorio; por el otro, hay diversidad de intereses y los acuerdos no son genuinos. Además, las decisiones se toman en la esfera que gestiona recursos y luego se acompaña, es decir, no existe una dinámica activa.

Finalmente, OS4 hace hincapié en que resulta relevante impulsar la participación ciudadana y *“por eso los Consejos específicos o temáticos (del hábitat, de niñez) son muy importantes. Porque pueden ayudar a los gobiernos a marcar agenda de Estado.”*

Por su parte, PEM2 destaca que el CLH *“es muy importante por el ámbito de discusión que se genera ante una problemática que necesariamente después debe ser desarrollada en otros ámbitos superiores. (...) creo que es importante lograr una cohesión desde el Consejo Local para que se aspire a que esa solicitud de resolución a nivel provincial sea escuchada.*

De esta manera, en algún punto los entrevistados a pesar de haber reconocido los problemas para que el CL asuma el rol de canalizador de demandas, generador de acuerdos e identificación de soluciones relacionadas con el hábitat local (dificultades para concretar asistencia de todos los sectores, escasa articulación con otros CL, ausencia de otros organismos que conocen e intervienen en el territorio y en los procedimientos administrativos del Estado, carácter consultivo con escaso poder de decisión, inconvenientes para canalizar a esferas superiores las prioridades locales, etc.) parecen asumir una posición en algún punto idealizada sobre la importancia de este tipo de espacios consultivos.

V.2.5 Síntesis y primeras reflexiones sobre la aplicación de la LAJH en la ciudad

Como se evidenció en este capítulo, en Bahía Blanca ha sido muy lenta la aplicación de los principales programas e instrumentos que propone la ordenanza de adhesión a la LAJH. La nula concreción de proyectos de lotes con servicios y consorcios urbanísticos deja al manifiesto las diferentes limitaciones que enfrenta la gestión del poder ejecutivo local para desarrollar soluciones urbanas y habitacionales.

Sin dudas, tal como lo remarcaron los entrevistados, uno de los principales problemas que afecta a la aplicación de los instrumentos de la normativa es el referido a que la empresa prestataria del servicio de agua potable (dependiente del Estado provincial) en la ciudad no ha otorgado la factibilidad para nuevas conexiones hasta que no se avance con inversiones que logren brindar un mayor caudal. Esta problemática con el agua potable, tal como se advierte en el capítulo anterior, resulta histórica y se ha profundizado con la extensión de la mancha urbana en forma no planificada. Por lo tanto, parecería que la clave para destrabar la generación de proyectos de LS y/o CU, sería entonces, diseñar un plan de inversiones y generar nuevas fuentes de abastecimiento para poder dotar de agua y cloacas a los barrios afectados, así como regularizar las conexiones informales generadas en las villas y asentamientos.

Por otra parte, en relación a la consideración de ZPHS tampoco se ha visto reflejado en las diferentes acciones llevadas a cabo por el Estado local. No obstante, dentro del CLH se estaría empezando a debatir su valoración en la modificación del Código de Planeamiento y el Plan de Ordenamiento de la ciudad. Tampoco se ha podido conocer la existencia de proyectos de integración urbana, tal como se prevé en la Ordenanza de adhesión a la LAJH.

No obstante, según el testimonio de la mayoría de los entrevistados, el mayor avance relativo ha ocurrido en la regularización dominial. Aunque, los mismos no han estado exentos de algunas limitaciones, fundamentalmente por el grado de complejidad burocrática y tiempos de ejecución, sobre todo cuando se trata de suelos de propiedad del Estado nacional. Parecería ser que la falta de coordinación entre los diferentes niveles estatales y los actores profesionales (escribanos, agrimensores, por ejemplo) es lo que mayormente interfiere en la aplicación de estas iniciativas.

El hecho de que las regularizaciones se manifestaron en toda la ciudad, sin priorizar a los barrios populares, delata el lugar que estos últimos ocupan en la agenda del Municipio, para los cuales, sin embargo, el acceso al título de propiedad no resulta ser una de las primeras necesidades a resolver, como son las condiciones de habitabilidad mínimas.

Respecto a las fuentes de financiamiento para la aplicación de los instrumentos que dispone la LAJH, en Bahía Blanca aún resulta muy incipiente el uso de la captación de plusvalías, tal como lo manifestó la opinión de algunos entrevistados. Y, como se verá en las páginas siguientes, tampoco se ve reflejado en algún ítem (por lo menos con ese nombre) en el presupuesto municipal.

A su vez, las pocas intervenciones que se han hecho en tal sentido en la ciudad no se ha replicado en beneficios para las áreas donde se radican villas y asentamientos. Lo cual refuerza la necesidad de contar con un plan que guíe la aplicación de este instrumento, que como se analizó en capítulos anteriores resulta en recursos relevantes para una gestión más eficiente y equitativa del uso del suelo urbano.

En relación al funcionamiento del Consejo Local del Hábitat en la ciudad, en sus inicios se caracterizó por ser muy declarativo y poco consultivo o participativo, de acuerdo a la visión de los participantes. Luego, con el cambio de gestión de dicho espacio se dio un poco más de lugar al debate sobre diferentes cuestiones relacionadas con la temática urbana y habitacional. No obstante, al ser la participación en el CLH de carácter voluntaria, (con excepción de los funcionarios que es continuada y regular), se dificulta contar con la asistencia de varios miembros. Además, los distintos actores que lo conforman poseen disparidad de intereses, concepciones y prioridades en cuanto a las problemáticas presentes en la ciudad que dificulta arribar a un consenso. Esto marca que la democratización de espacios de decisión es una condición necesaria pero no suficiente para la concreción de mejoras dirigidas a sectores populares.

Por lo tanto, a pesar de haber reconocido los problemas que el CLH tiene para asumir el rol de canalizador de demandas, así como generador de acuerdos e identificación de soluciones relacionadas con el hábitat local, en cierto punto, los entrevistados parecen asumir una posición algo idealizada sobre la importancia de este tipo de espacios consultivos.

Se dice que la LAJH se planteó como un cambio en la orientación de las políticas públicas dirigidas a intervenir o mejorar el hábitat, no obstante, la mayoría de los entrevistados concuerdan que en la práctica esto no se ha podido evidenciar en la ciudad de Bahía Blanca. Una de las causas se lo atribuye al hecho de la concepción que se tiene sobre el hábitat y sus implicancias, que van más allá de la materialización en una vivienda y el título de propiedad, tal como lo presentan los paradigmas construidos en tal sentido, como se esbozaron en los primeros dos capítulos de la tesis.

Asimismo, no se ha evidenciado que desde el poder ejecutivo local se lleven a cabo acciones para limitar la dinámica del mercado inmobiliario y del suelo urbano en la ciudad, lo que

ilustra una aplicación insuficiente o parcial de los instrumentos que propone la LAJH. Así lo argumentan algunos entrevistados, como OS4 quien expone que el Municipio posee la concepción de que el suelo urbano y la vivienda son bienes de mercado y no consideran la función social de los mismos. A su vez, si *“quienes gestionan generan políticas que alientan el mecanismo de dicho mercado, la ley queda sólo en un papel”*.

En la misma sintonía, CP1 plantea que si quienes ejecutan la ley en la ciudad no tienen un interés por lo social entonces no se va avanzar en mejorar o dar solución a los sectores más postergados y si se va dar prioridad a los mega emprendimientos en el centro y macrocentro de la ciudad (edificios en altura). Lo cual termina distorsionando la aplicación de la normativa.

Con todo lo expuesto, se puede afirmar que, si bien la ordenanza de adhesión a la LAJH representa un avance importante en la concepción de la problemática del hábitat en la ciudad porque reivindica, entre otras cuestiones, el derecho a la ciudad y a la vivienda relativizando su mercantilización de los mismos, en los hechos poco se ha manifestado este cambio de orientación de las políticas públicas.

V.3 Análisis del presupuesto municipal en materia urbana y habitacional

El presupuesto público es entendido como una herramienta fundamental para la toma de decisiones estatales, a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y, en definitiva, promover la satisfacción de necesidades básicas de la población (Rodríguez Tobo, 2008).

Asimismo, “se lo define como un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo” (Vázquez, 2015: 10) ya que, en primer lugar, toda decisión del Estado conduce a acciones a desarrollar que se manifiestan en el presupuesto y en su ejecución. Segundo, dado que los recursos son limitados, se requiere de un ordenamiento o plan que permita la utilización de los mismos con los distintos fines y que los gastos estipulados no sean superiores a la recaudación estimada del período.

El presupuesto, además, es un instrumento legal porque debe ser aprobado por ley en el Poder Legislativo, en este caso el Honorable Consejo Deliberante (HCD), el cual regula, influye, limita y controla al Ejecutivo quien debe comprometerse a realizar un determinado plan de acción.

La importancia de analizar el presupuesto público radica en que la ciudadanía cuenta con el derecho a ejercer su control sobre el uso de los recursos públicos por parte del Estado y,

además, se transforma en una herramienta para ejercer otros derechos como el acceso a la salud, educación y hábitat digno. Asimismo, permite mitigar la discrecionalidad del gobierno en sus decisiones sobre fuentes y usos de los recursos públicos.

Para el análisis presupuestal en cuestiones urbanas y de hábitat de la ciudad de Bahía Blanca se consideraron los datos referidos al presupuesto y su ejecución, tomando un período de 8 años, desde 2015 al 2022. Los mismos fueron recabados de la página web oficial del Municipio¹⁶⁹. Se consideró ese intervalo de tiempo ya que interesa estudiar si la adhesión a la LAJH tuvo algún impacto en el presupuesto destinado a las políticas urbanas de la ciudad.

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 de 2020. Se toman las variaciones porcentuales acumuladas del Índice de Precios al Consumidor publicados por el Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca Argentina (CREEBBA).

Para el análisis presupuestario que se muestra a continuación se consideró el conjunto de los gastos públicos autorizados en el presupuesto y se prestó atención solamente a los datos referidos a los *créditos vigentes* y a los *créditos devengados*. Los primeros refieren al límite máximo disponible para gastar en el momento en que se presenta la información, independientemente de lo que haya sido aprobado por el Concejo Deliberante al inicio del año. Si lo presupuestado no tuvo modificaciones durante el año, el crédito vigente coincidirá con el original, aprobado por el poder legislativo local¹⁷⁰. Por su parte, el crédito devengado representa lo que efectivamente se ha ejecutado.

El primer paso del análisis consistió en seleccionar en cada presupuesto anual aquellos ítems que en alguna medida se relacionan con el hábitat e infraestructura urbana, los cuales se detallan a continuación.

¹⁶⁹ Resulta prudente aclarar que los datos expuestos por el Municipio no cuentan con el grado de detalle que proporciona el sistema de rendición de cuentas que utilizan los municipios bonaerenses, conocido como Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), al cual acceden funcionarios autorizados con clave especial. La información publicada por las gestiones municipales es un extracto resumido por ese sistema, con grados de agregación que impiden controlar el origen y destino de los fondos de cada partida.

¹⁷⁰ Si se consideran los datos de un ejercicio no finalizado, el crédito vigente 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.

Tabla 8*Programas de hábitat urbano del Municipio de Bahía Blanca (2015- 2022)*

Programa	Período de Vigencia¹⁷¹	Crédito Vigente promedio anual	Distribución
<i>Microcrédito de Fomento Programa Hábitat</i>	2015- Actualidad	\$4.302.540,74	0,6%
<i>Programa de Producción Social del Hábitat</i>	2015- Actualidad	\$13.017.331,85	1,8%
<i>R.A. Fondo Obras de Gas Ordenanza 5409</i>	2015- Actualidad	\$15.370.109,83	2,1%
<i>Inversiones Viales e Hidráulicas</i>	2015- 2021	\$336.289.815,53	47,0%
<i>Inversiones en Electricidad y Gas</i>	2015- 2021	\$106.230.850,58	14,9%
<i>Proyectos y Obras</i>	2015- 2021	\$122.754.550,79	17,2%
<i>Mantenimiento Urbano</i>	2015- 2018	\$1.513.412,59	0,2%
<i>R.A. Agua Más Trabajo</i>	2015- 2017	\$2.001.970,95	0,3%
<i>Plan Más Cerca</i>	2015- Actualidad	\$8.044.817,27	1,1%
<i>Plan Argentina Hace</i>	2020- Actualidad	\$319.528.042,60	44,7%
<i>Fondo Municipal para Convenios Infraestructura</i>	2020- Actualidad	\$17.586.098,96	2,5%
<i>ALC - Política de Vivienda Municipal</i>	2020- Actualidad	\$378.737,21	0,1%
<i>ALC - Repavimentación, Bacheo y Cordón Cuneta</i>	2021	\$98.687.861,66	13,8%
<i>Fondo de Infraestructura Municipal 2021 -Ley 15225</i>	2021- Actualidad	\$149.757.493,86	20,9%
<i>Fondo de Infraestructura Municipal 2022 -Ley 15310</i>	2022	\$327.462.801,09	45,8%
<i>Programa de Emergencia de Infraestructura</i>	2021- Actualidad	\$79.614.901,44	11,1%
<i>Proyecto de Integración Socio Urbana</i>	2022	\$95.682.153,54	13,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.
Valores constantes en 2020 según IPC-CREEBBA

¹⁷¹ Período de vigencia dentro del lapso de años utilizado para el presente análisis

Como puede observarse en la Tabla 8 los únicos programas que han tenido vigencia en todo el período analizado son los de Microcrédito de Fomento Programa Hábitat, el Programa de Producción Social del Hábitat, el Plan Más Cerca y los R.A (Recursos Afectados) al Fondo de Obras de Gas Ordenanza 5409.

Resulta prudente la aclaración sobre los programas de Microcrédito de fomento Programa Hábitat y el de Producción Social del Hábitat. El primero corresponde a los fondos municipales que se destinan a los Fondos Rotativos Solidarios de Materiales (FRSM) llevado adelante por tres OS de la ciudad, tal como se describió en la cuarta sección del capítulo anterior. Mientras que sobre el segundo no se ha encontrado información oficial que de indicios de qué programa se trataría o en cual otro se enmarca su aplicación.

Por otro lado, hay ciertos ítems que sólo se consideraron entre el 2015 hasta el año 2021 como las referidas a Inversiones Viales e Hidráulicas; Inversiones en Electricidad y Gas y; Proyectos y Obras. Con un menor período de vigencia se encuentran Mantenimiento Urbano y R.A. Agua Más Trabajo.

Se considera importante aclarar que existen ciertas dificultades para delimitar de lo que implica o no (de forma estricta) mejoramientos habitacionales y de infraestructura urbana únicamente a los barrios informales o precarios. Por lo tanto, algunos conceptos como el caso de Mantenimiento Urbano, Proyectos y Obras o las inversiones viales, hidráulicas, eléctricas abarcan al total de la ciudad, e incluso a obras de conexión vial, sin posibilidad de conocer qué proporción fue destinada para las áreas más críticas.

A partir del año 2020 y el 2021 aparecen nuevos fondos y programas que indicarían la incorporación o el cambio en la forma de registrar los anteriores ítems en cuestión. Tal es el caso de los Fondos de Infraestructura Municipal, que se desprenden de la ley de presupuesto de la provincia de Buenos Aires destinados a financiar total o parcialmente obras municipales de infraestructura. También se encuentra el Plan Argentina Hace¹⁷² y el Programa de Emergencia de Infraestructura, en el marco de la crisis por la pandemia del coronavirus, y el más reciente Proyecto de Integración Socio Urbana.

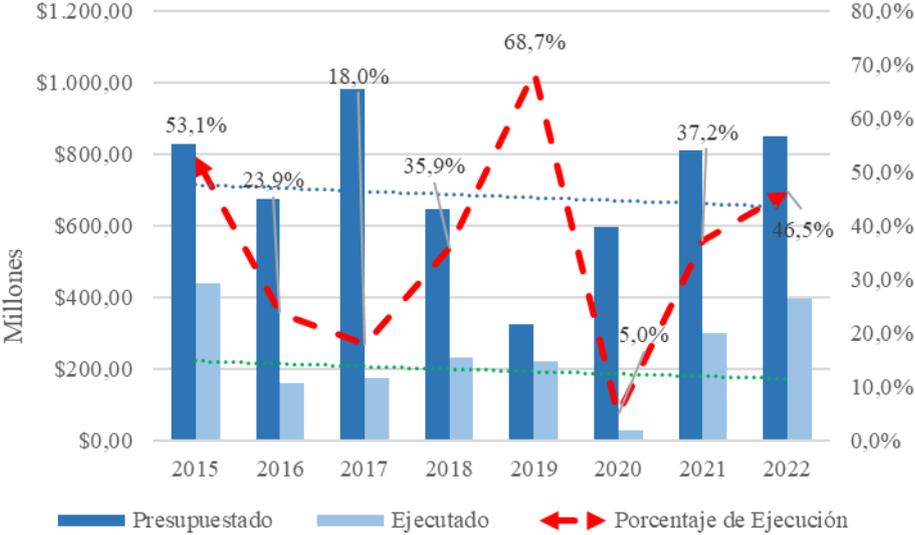
Un primer análisis de la información permite observar el dato más sobresaliente es el que refiere al porcentaje de ejecución ya que, salvo en el 2015 y el 2019 (años electorales), se han registrado cifras inferiores al 50% del presupuesto proyectado (Figura 6), lo cual abre una

¹⁷²El Plan Argentina Hace es una iniciativa del gobierno nacional, lanzada en enero de 2020, para generar nuevos puestos de trabajo a través de un programa de infraestructura de ejecución rápida con mano de obra local. Los fondos provienen del Tesoro Nacional.

serie de interrogantes sobre las causas de tal subejecución que excede a los objetivos de la presente tesis.

Figura 6

Ejecución de Programas de hábitat urbano, MBB (2015- 2022)



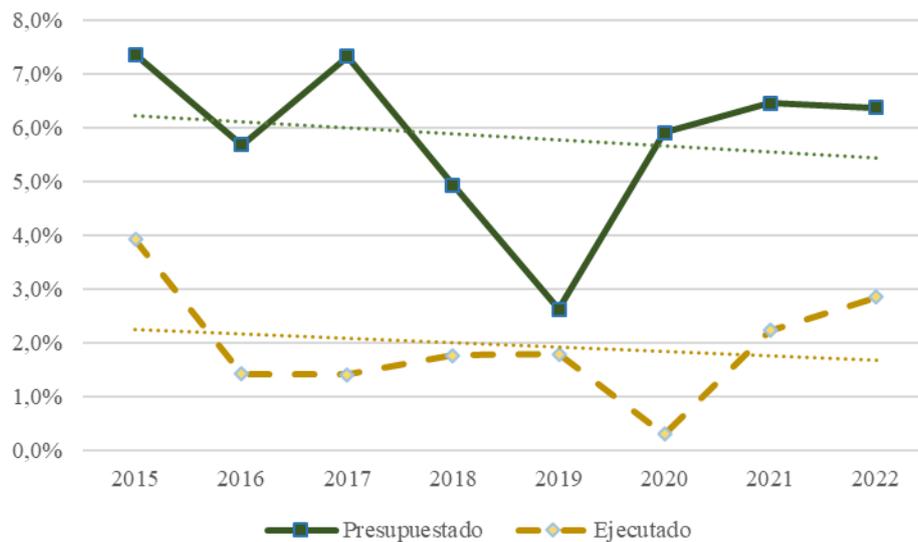
Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.
Valores constantes en 2020 según IPC-CREEBBA

Asimismo, otro dato ilustrativo es el que se desprende de observar la participación del conjunto de programas de hábitat urbano en el presupuesto municipal total, el cual registra un promedio de casi 6% entre 2015 y 2022 (Figura 7). Si se tiene en cuenta únicamente los créditos ejecutados, el porcentaje promedio es aún menor (2%) registrando valores cercanos a cero en el año 2020.

Además, se observa que la tendencia tanto de lo presupuestado como de lo ejecutado destinado a hábitat ha sido decreciente con relación a los fondos totales disponibles y ejecutados demostrando que, en promedio la porción de recursos destinados a inversiones de infraestructura y programas habitacionales ha perdido importancia relativa en la política municipal en su conjunto.

Figura 7

Participación de Programas de hábitat urbano en el presupuesto total, MBB (2015- julio 2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.

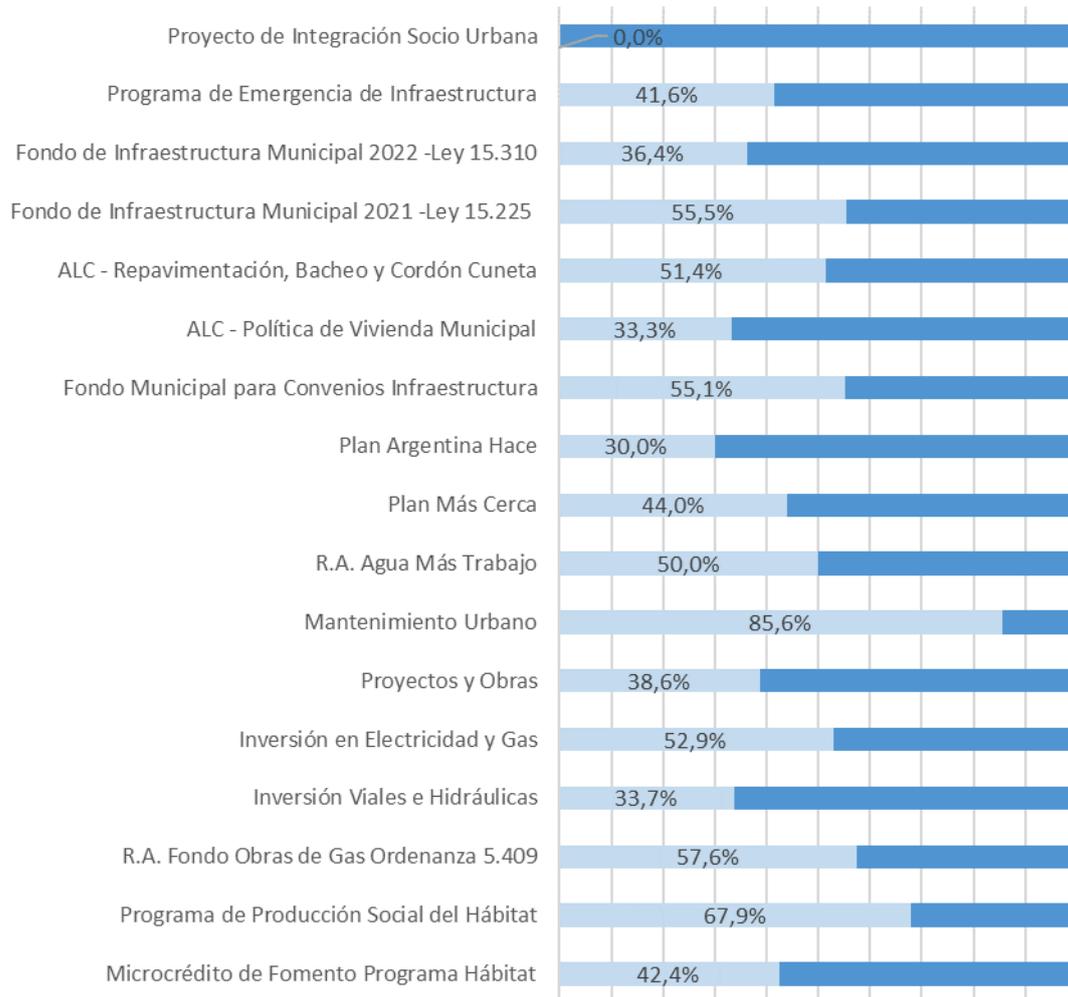
Una cuestión a considerar es que, si bien se tiene un interesante nivel de detalle de información sobre los programas destinados a cuestiones urbanas y habitacionales, resulta difícil individualizar los recursos destinados a los distintos tipos de políticas, en particular, aquellos orientados al mejoramiento urbano y de vivienda de los asentamientos precarios. Tampoco se puede distinguir a qué zonas o barrios de la ciudad son destinados los gastos en obras de infraestructura.

Adicionalmente, se realizó una revisión de los créditos vigentes por programa identificando el promedio anual y su porcentaje de participación dentro del conjunto de programas considerado. Como puede observarse en la Figura 8 y en la Figura 9, en el período analizado casi la mitad de los recursos se han destinado a inversiones viales e hidráulicas, al Plan Argentina Hace y, en el último año, al Programa de Infraestructura Municipal. Sin embargo, sólo se han ejecutado en promedio, poco más del 30% de los mismos.

En el otro extremo se ubica la política de vivienda municipal que, si bien ha recibido recursos monetarios a partir del año 2020 tales representan la cifra promedio más baja del agregado, registrando también porcentajes cercanos al 30% de ejecución promedio. Distinto es lo que ocurre con el ítem mantenimiento urbano (vigentes hasta el 2018) ya que, si bien representa un número mínimo del total de los recursos es el que mayor grado de ejecución ha tenido.

Figura 8

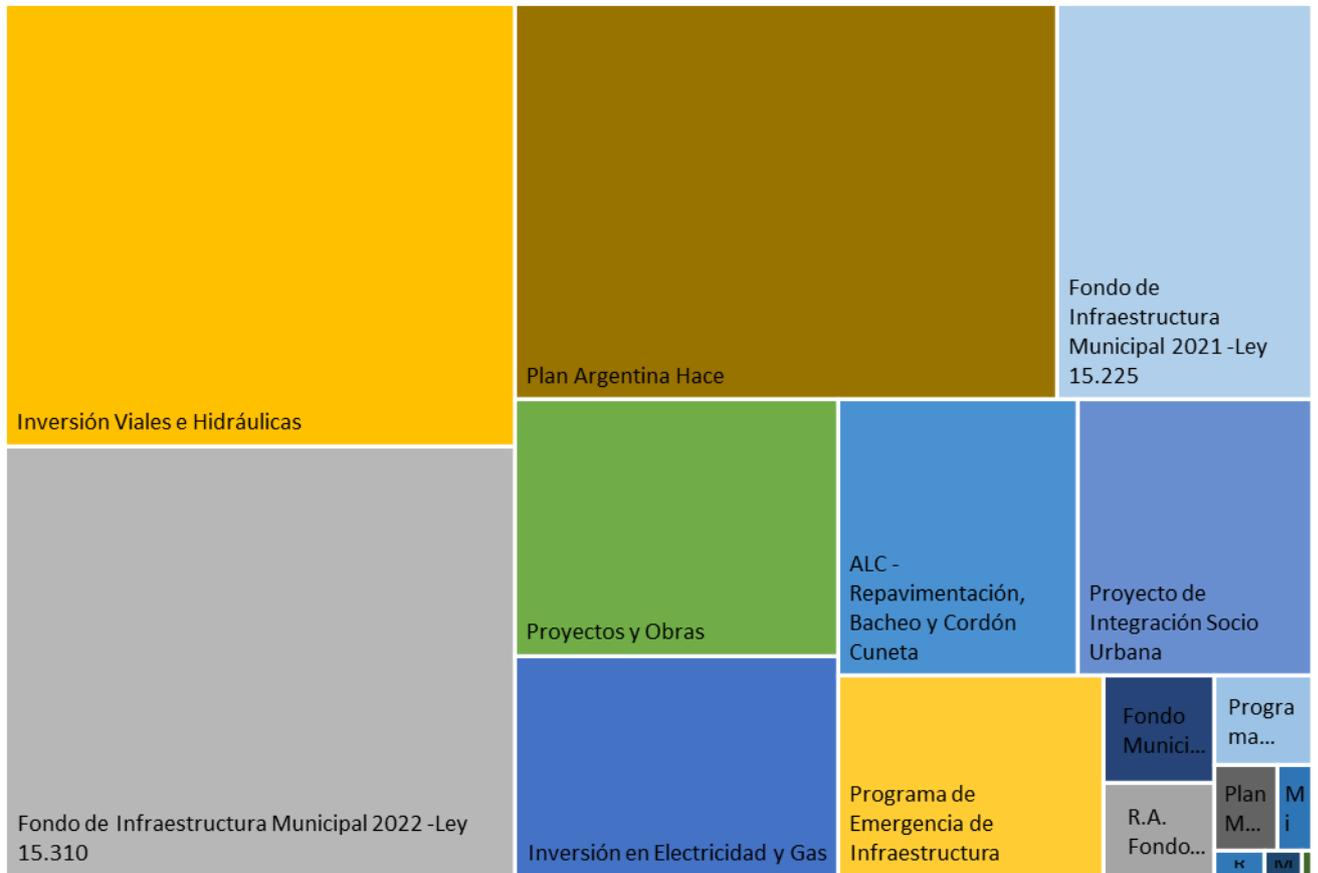
Ejecución promedio histórica de programas de hábitat urbano del Municipio de Bahía Blanca (2015- 2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.

Figura 9

Distribución del presupuesto en los diferentes programas de hábitat urbano del Municipio de Bahía Blanca (2015- 2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.

De los datos analizados se desprende que del 2015 a la fecha la proporción de recursos del presupuesto municipal total, destinados a inversiones de infraestructura urbana y programas habitacionales ha seguido una tendencia decreciente y han presentado notables cifras de subejecución.

Asimismo, aquellos ítems que más dinero han recibido en promedio durante el período de análisis paradójicamente son los que menores niveles de ejecución han tenido, tal como se puede corroborar con la Figuras 8 y 9. Es decir, la brecha entre el crédito vigente y el devengado resulta amplia. Lo cual abre interrogantes sobre cuáles fueron las causas de dicha situación que será interesante estudiar en investigaciones futuras.

Por otra parte, un dato llamativo lo constituye el hecho de que el programa más reciente (vigente desde 2022), denominado integración sociourbana no ha concretado la ejecución de los fondos. Esto alimenta la idea de que los proyectos para el mejoramiento de los barrios populares de la ciudad, todavía no resulta de prioridad en la agenda municipal.

Finalmente, retomando los instrumentos que aporta la LAJH, mediante la ordenanza municipal de adhesión a la misma por parte del Municipio de Bahía Blanca, y como ya se enunció más arriba, no se observa registro alguno que refiera a la Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat, prevista por dicha normativa.

Sin embargo, se deduce que sí se han contemplado los proyectos de PSH enmarcados en el Programa de Lotes con Servicios, tal como se mencionó más arriba. Si bien el mismo representa casi el 2% del total del presupuesto destinado a materia urbana y habitacional, su nivel de ejecución promedio entre el 2015 a la actualidad ha sido del 68%, siendo así el segundo ítem con mayor grado de crédito devengado en comparación con los demás.

No obstante, al no poder corroborarse si dicho programa efectivamente corresponde a la LAJH, resulta difícil afirmar que la sanción de dicha normativa, a priori, haya tenido impacto en el presupuesto ya que no se ve reflejado sus instrumentos de forma explícita en el mismo.

Por otra parte, respecto al programa de microcréditos FRSM, se observa que apenas el 0,6% del presupuesto destinado a la cuestión urbana y habitacional de la ciudad se destina al mismo. Además, en promedio verifica una subejecución de más del 50%. Lo cual, refuerza los testimonios que sobre el tema dieron algunos entrevistados, fundamentalmente los involucrados en las OS que llevan a cabo dichos proyectos.

Esto refleja una gran limitación presupuestaria para proyectos destinados a contrarrestar las situaciones de habitar precario de las villas y asentamientos de la ciudad, a la vez que corrobora la débil gestión del gobierno local para generar fondos en tal sentido.

V.4 Otras políticas aplicadas recientemente en Bahía Blanca

En este apartado se pretende analizar aquellos otros programas o iniciativas estatales distintas de aquellas que refieren exclusivamente con la Ordenanza municipal de adhesión a la LAJH, que han sido llevadas a cabo en el período 2015-2022, correspondiente al recorte temporal utilizado en este capítulo.

Al preguntar a los entrevistados sobre qué y cómo se han implementado las políticas nacionales relacionadas con el tema hábitat en la ciudad de Bahía Blanca en los años más recientes, se destaca en primer lugar, lo realizado por el RENABAP y los Certificados de Vivienda Familiar (CVF). También reconocen el rol que ha tenido desde 2020 la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) y el programa denominado Mi Pieza¹⁷³.

¹⁷³ Ver secciones 4.1 y 4.3 del capítulo III

Respecto a este último programa, se estima que en Bahía Blanca alcanzó aproximadamente a unas 450 hogares con jefatura femenina, fundamentalmente de los barrios Evita, Más Barrios y Saladero, fruto de los tres sorteos que se realizaron entre 2021 y 2022¹⁷⁴. Al respecto, las OS señalan que el mismo ha tenido buena recepción por parte de los vecinos de los barrios populares, quienes han incentivado la registración de sus datos al RENABAP, para de esa forma contar con el CVF¹⁷⁵.

Asimismo, OS2 añade que el programa brinda la oportunidad de generar trabajo dentro del barrio porque permite comprar materiales de construcción en corralones cercanos y también de emplear residentes del barrio. En tal sentido, la referente barrial (RB) entrevistada, comenta que en su barrio varias casas en construcción han avanzado gracias al programa Mi Pieza, aunque señala que el monto del crédito no ha sido suficiente, muchas veces, para cubrir los costos de la mano de obra, que suelen ser muy elevados.

Otro de los programas implementados de forma reciente en la ciudad son los que se corresponde con los Proyectos de Obras Tempranas (POT)¹⁷⁶. Según relatan algunos de los entrevistados (CD, PEM1, OS2 y OS3), a la fecha de las consultas, el Municipio de Bahía Blanca había solicitado cuatro POT para los barrios Evita, Paloni (Costa Blanca, según RENABAP), Villa Caracol, y Tierras Argentinas. Sin embargo, no se ha podido constar con datos oficiales el seguimiento y aplicación de los fondos y el grado de avance de dichos proyectos. En tal sentido, OS3 relata durante aproximadamente seis reuniones se debatió en el CL sobre los POT y *“no hay un solo miembro del consejo que siga de cerca con claridad la aplicación de tales programas”*. Según el testimonio de CD y PEM1 sólo están aprobados para los barrios Paloni y para Villa Caracol, ya que con los otros dos ha habido problemas con la factibilidad del servicio de agua potable.

Desde las OS resaltan el potencial que tienen estos programas para acercar alternativas frente a las necesidades de servicios e infraestructura urbana de los barrios populares de la ciudad. Asimismo, tanto OS2 como OS3 remarcan que dichas políticas se caracterizan por el rol preponderante que tienen las OS ya que la SISU las contacta directamente. Aunque, finalmente se requiere el rol del Municipio para llevar a cabo la gestión de los recursos y, por ejemplo, destrabar el conflicto con la empresa prestataria de agua potable, entre otras cuestiones.

¹⁷⁴ <https://urbana939.com.ar/mas-de-300-mujeres-de-bahia-accedieron-al-programa-mi-pieza>

¹⁷⁵ Recordar que uno de los requisitos para acceder al programa Mi Pieza es contar con Certificado de Vivienda Familiar (CVF) y, por lo tanto, estar incluido en el RENABAP

¹⁷⁶ Ver sección 4.1 del capítulo III

Por otra parte, en relación al Programa de Fondos Rotativos Solidarios de Materiales¹⁷⁷, desde marzo de 2021 se ha empezado a articular un convenio establecido con el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) mediante el cual este último se compromete a financiar obras de mejoras habitacionales específicamente en los barrios de Ingeniero White, conocidos como Saladero y Boulevard Juan B. Justo¹⁷⁸.

Este último programa consiste en el otorgamiento de créditos accesibles¹⁷⁹ para realizar refacciones y/o terminar la construcción de la vivienda administrados por la organización Ser Comunidad, la cual a través de los equipos barriales de vivienda brinda también capacitación y asistencia en las obras. Según detalló OS4, al momento de la entrevista se habían brindado ayudas a 32 familias, lo que redonda en un total de \$800 mil y durante el primer año del programa se logró un recupero de casi el 50%.

No obstante, OS4 resalta el hecho de que desde la crisis desatada por la pandemia del coronavirus se ha visto incrementada la demanda de los fondos rotativos pero los recuperos han caído, entendiendo también el escenario inflacionario existente, *“como ya ha pasado en otros contextos económicos similares”*. Frente a baja en la cobrabilidad y al no pedirse ningún tipo de garantía, OS4 comenta que *“se apela a la voluntad de la gente y a la insistencia por parte de la organización”*. Asimismo, como estrategia apuestan a los segundos y terceros créditos, es decir, se la da prioridad a las personas que ya han comprobado una adhesión al programa y responsabilidad en la devolución. *“El sistema de fondos igualmente establece que quien no devuelve el primer crédito no puede acceder en las próximas instancias”*.

En relación a la construcción de viviendas sociales, el representante del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en Bahía Blanca brindó algunos detalles sobre la situación actual de diferentes proyectos en tal sentido.

El entrevistado CP1 señala que cuando asume como delegado provincial en el año 2020 se encontró con que la mayoría de las obras a cargo del Municipio¹⁸⁰ o de entidades como mutuales, cooperativas de vivienda o gremios estaban paralizadas¹⁸¹ y, atribuye la principal causa a la inflación.

¹⁷⁷ Ver sección 4 del capítulo III

¹⁷⁸ <https://puertobahia blanca.com/novedades/el-puerto-de-bahia-blanca-trabjara-junto-a-ser-comunidad-en-el-mejoramiento-habitacional-ingeniero-white.html>

¹⁷⁹ OS4 aclaró que, si bien este programa articula con el de FRSM, *“las familias que adquieren asistencia del programa del puerto no acceden al de fondo rotativos”*.

¹⁸⁰ Correspondientes a 18 viviendas de SUTYAGA (Sindicato Unidos de trabajadores de la Industria de Aguas Gaseosas y Afines) del Plan Federal, con un grado de ejecución cercano al 50% y; 8 viviendas del gremio UOM (Unión Obrera Metalúrgica), según el testimonio de CP1.

¹⁸¹ Correspondientes a 9 viviendas de la mutual AMTIP (Asociación Mutual de Trabajadores de La Industria del Pescado) en un 40% de ejecución, según el testimonio de CP1.

Frente a este contexto se ha ido implementando un sistema de actualización de los precios denominado UVIs que utiliza la actualización en los valores de los materiales de construcción y la variación salarial¹⁸². Pero, según relata CP1, para que se utilice este sistema la obra tiene que tener el plan de trabajo aprobado y con cierto grado de avance, ya que si no deja de actualizarse los valores hasta que se renegocie. *“Esto hace que se generen incentivos para avanzar en la obra y se cumplan los plazos (generalmente son de 12 meses). Si bien no acompaña exactamente a la inflación, es una actualización inmediata y permite darles continuidad a las obras”* (CP1).

El delegado provincial, asimismo, comenta que luego de finalizadas las obras de las viviendas sociales, el IPV genera a través del gobierno provincial la subdivisión y escrituración a nombre de los adjudicatarios sin costo, quienes tienen que cumplir con ciertos requisitos tales como no poseer otro inmueble en la provincia y demostrar ingresos que le permita pagar la cuota de devolución a un valor muy inferior al del mercado.

También, CP1 remarca que se requiere que esas tierras tengan algunas condiciones como la disponibilidad (factibilidad) de servicios. Esto se ve limitado con el problema mencionado en apartados anteriores, respecto al servicio de agua potable. Por lo tanto, según comenta el entrevistado, algunos convenios están siendo aprobados con una factibilidad provisoria supeditada a la concreción de unas obras ya anunciadas pero que todavía no están efectivizadas.

Otro dato relevante en materia de política urbana se corresponde con el hecho de que a principios del año 2021 el Municipio bahiense se adhirió mediante Ordenanza (N° 20220¹⁸³) al Plan Nacional de Suelo Urbano¹⁸⁴ creado por el Ministerio de Desarrollo en 2020, lo cual constituye un avance en cuanto a marco normativo para la puesta en marcha de diferentes programas que se desprenden de ese plan, con el objetivo de hacer un uso del suelo más eficiente y justo.

Sin embargo, a pesar de transitar desde las normas una nueva aproximación a la política habitacional, en los hechos las tomas de tierras han continuado, con picos que se acentúan en las crisis. Por ejemplo, en febrero de 2016 hubo una ocupación de terrenos (privados y

https://www.gba.gob.ar/vivienda/noticias/la_provincia_finalizar%C3%A1_viviendas_paralizadas_en_bah%C3%ADa_blanca.

¹⁸² Según CP1 gracias a este sistema que lo empezó a usar primero nación y después el gobierno de la provincia se adhirió, se han podido realizar diferentes obras en la provincia pese al contexto de alta inflación. <https://gba.gob.ar/static/vivienda/docs/UVIS.pdf>

<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/sistema-ahorro-fomento-inversion-en-vivienda-uviv>

¹⁸³ <https://www.sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/4965/contents/1545411>

¹⁸⁴ Ver sección 4.2 del capítulo III

públicos) en los barrios Miramar y 9 de Noviembre, que luego fueron desalojados por intervención de la policía.¹⁸⁵ De igual forma, en agosto de 2019 se replicó en el barrio Spurr donde se asentaron alrededor de 120 familias en tierras del ferrocarril¹⁸⁶.

Con la crisis desatada por la pandemia por el Covid-19 se evidenció un fuerte incremento en las tomas de tierras^{187 188}, que aún en el transcurso del 2022 se siguió manifestando¹⁸⁹ en diferentes zonas de la ciudad. En casi todos los casos, los argumentos de los ocupantes de lotes se relacionan con el hacinamiento y la imposibilidad de acceder a los terrenos por las vías legales del mercado. Por ejemplo, RB comenta que *“desde la época de pandemia se empiezan a ver nuevos ranchos. Se está formando un nuevo barrio que comienza de la misma manera que lo fue en su momento Evita. De la calle Harris”*.

Por otra parte, tal como relata OS1, cada vez resulta más difícil acceder a un terreno, *“hasta para la clase media”*. Por lo que se da un crecimiento constante de los asentamientos. En tal sentido, OS4 afirma que *“la gente necesita vivir, entonces va ocupando la tierra como puede, con o sin ayuda del Estado”*.

Paralelamente, se ha ido formando un mercado secundario en este tipo de barrios que acrecienta las limitaciones para acceder a un espacio donde habitar. Así lo constata OS2 y RB quienes señalan que, a pesar de no tener escritura de los terrenos, los certificados que brinda el RENABAP sirven como una especie de garantía y alientan a que se pongan a la venta a precios elevados, fundamentalmente porque no hay controles de ningún tipo. *“Es muy fuerte el mercado negro en los barrios. Algunos terrenos lo están vendiendo por \$200.000 o \$300.000 (...) además en una misma superficie logran lotear una gran cantidad de terrenos”* (OS2). *“El barrio es como un gran mercado negro. Acá hay gente que tiene dos o tres terrenos, hasta para el hijo pequeño”* (RB).

Tanto CP1 como OS2 y RB atribuyen la toma de tierras a la insuficiencia de ingresos. Particularmente, RB destaca que la ocupación ilegal no es exclusiva de la informalidad laboral, sino que alcanza también a ocupados formales.

Todos los entrevistados concuerdan que el acceso informal al hábitat en la ciudad ha tenido un gran crecimiento en los últimos años. OS3 puntualiza que fundamentalmente desde el 2016

¹⁸⁵ <http://www.lanueva.com/la-ciudad/854321/denunciaron-usurpacion-de-terrenos-en-miramar.html>

¹⁸⁶ <https://bahia.mitelefe.com/locales/toma-de-tierras-en-spurr-se-levantan-las-primeras-edificaciones-en-los-terrenos-de-la-discordia/>

¹⁸⁷ <https://www.lanueva.com/nota/2020-6-7-7-0-20--usurpaciones-sospechas-y-preocupacion-por-la-toma-de-tierras-en-plena-pandemia>

¹⁸⁸ <https://www.lanueva.com/nota/2021-4-7-8-44-0-la-policia-levanto-la-toma-de-tierras-en-el-barrio-maldonado>

¹⁸⁹ <https://www.lanueva.com/nota/2022-8-1-10-0-0-toma-de-terrenos-en-barrio-ferroviario-algunos-queremos-negociar-y-pagar-los-lotes>

ese incremento ha sido de forma exponencial. Tal es el caso del barrio Evita y Villa Talleres, que se caracterizan por poseer una gran densidad poblacional.

Así lo confirma, OS1: *“en el 2017 relevamos el Barrio Evita, que es uno de los barrios que mayor problemática presenta y que mayor número de familias viven, notamos que a enero del 2018 habían alrededor de 620/650 familias, hoy hay más de 1000”*

“Aunque tienen el beneficio de estar contenidos dentro del RENABAP hay tomas de tierras nuevas que no tienen ningún tipo de organización y no están en el registro (...) en las últimas tres semanas tomaron cinco manzanas semanas en frente a Evita” (OS2).

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados afirman que la pandemia del coronavirus tuvo un fuerte impacto en este proceso. Dado que una porción sustancial de los hogares que viven en barrios populares vive de trabajos temporarios (comúnmente conocido como “changas”) el cese total de las actividades económicas redujo sustancialmente sus ingresos. De esta manera, aumentó el trabajo en los comedores y merenderos para dar asistencia en el contexto de crisis. Es decir, que las condiciones de vida allí empeoraron y las transferencias de ingreso estatales no lograron compensar completamente el deterioro.

V.5 Síntesis del capítulo

Tal como se señaló en capítulos anteriores, la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) se ha planteado como un cambio en la orientación de las políticas públicas dirigidas a intervenir o mejorar el hábitat, desde una concepción más integral del mismo. En este capítulo se procuró analizar la aplicación de dicha normativa en la ciudad de Bahía Blanca, identificando alcances y limitaciones de la misma.

Asimismo, se buscó estudiar si las demás políticas habitacionales llevadas a cabo en la ciudad para contrarrestar las problemáticas relativas al hábitat, desde la sanción de la LAJH han ido en consonancia con los principios y objetivos de esta última. También, se dedicó un apartado para el estudio del presupuesto municipal en materia urbana y habitacional, que permitió identificar el lugar que dichas cuestiones ocupan en la agenda del Estado local.

Como ya se adelantó, la aplicación de los programas previstos en la ordenanza de adhesión a la LAJH a la fecha ha sido prácticamente nula, siendo una de las causas principales, según el relato de gran parte de los entrevistados, el no otorgamiento de factibilidad del servicio de agua potable por parte de la empresa prestataria, dado el limitado abastecimiento que hay del mismo en la ciudad. El problema se presenta ante la falta de un plan de inversiones y de presupuesto, no solo para abastecer del servicio a nuevos lotes sino para regularizar las conexiones informales de los barrios populares.

A diferencia de lo que sucede con los programas de lotes con servicios o consorcios urbanísticos, en las últimas gestiones municipales sí se han registrado avances en cuanto a lo que refiere a la regularización dominial. Sin embargo, los mismos no han estado exentos de ciertas limitaciones, principalmente cuando se trata de terrenos propiedad del Estado nacional ya que en esas situaciones los programas suelen implicar plazos muy largos y procesos burocráticos complejos.

Sin embargo, como ya se presentó en el marco teórico, este representa sólo uno de los tantos aspectos que involucra la problemática habitacional y del acceso informal de un porcentaje de la población de la ciudad. Si estos programas no son acompañados de intervenciones que involucren infraestructura y acceso a los principales servicios urbanos, no se logrará cortar con el círculo vicioso de la informalidad. En definitiva, esto da cuenta de que la agenda municipal en cuanto a política habitacional, no ha estado influida por las demandas populares. Asimismo, la aplicación de las herramientas de captación de plusvalías ha sido minúscula y no se ha visto replicado en beneficios para las áreas donde se radican los asentamientos informales, lo que manifiesta que, a la hora de tomar acciones, es la lógica del privado, la del mercado, la que tiene mayor peso para el Estado local.

Tampoco se registra avances en cuanto a la movilización de suelo urbano ocioso, fundamentalmente las de propiedad del Estado nacional (sin contar las destinadas al programa PROCREAR), que en la ciudad comprende grandes superficies, tal como se analizó en el capítulo anterior, ni acciones tendientes a frenar la especulación inmobiliaria en aquellos terrenos privados.

Esto deja de manifiesto que no alcanza con aprobar normativas tendientes a abordar las problemáticas del hábitat desde una mirada integral, sino se acompaña con estrategias de acción concretas que alteren las condiciones de acceso al mismo. Es decir, en la ciudad todavía resta la aplicación de políticas públicas que vayan en sintonía con los preceptos y herramientas que propone la LAJH, que verdaderamente tengan el foco en los barrios populares como prioridad.

Por otra parte, si bien el Consejo Local del Hábitat ha logrado generar ciertos debates sobre las diferentes estrategias de acción para contrarrestar tales problemáticas, los mismos no son ni vinculantes ni deliberativos, por lo que la acción o solución depende, en última instancia, del poder ejecutivo local.

Si bien se define como espacio de participación democrática, no tiene capacidad directa en la resolución de conflictos. Además, los diferentes actores que lo conforman poseen intereses, necesidades y recursos diferentes, así como disparidades en las concepciones y prioridades

referidas a las problemáticas presentes en la ciudad, que incluyen y dificultan, muchas veces, la generación de consensos.

Lo cual remarca la idea que se expuso en el segundo capítulo, de que la democratización de estos espacios de decisión es una condición necesaria pero no suficiente para la concreción de mejoras dirigidas a los sectores populares, ya que la mera participación en dichos ámbitos no garantiza que se tomen decisiones consensuadas. Adicionalmente, el carácter voluntario de la participación ha llevado a que la asistencia de los actores involucrados no siempre sea sistemática o regular.

Por lo tanto, en la mayoría de las veces lo que termina sucediendo es que se generan acuerdos ficticios, ya que no resulta de una negociación o debate en un espacio deliberativo, sino que se acompaña una decisión tomada en otro ámbito.

Sin embargo, como se detalló detenidamente en la segunda sección de este capítulo, pese a haber reconocido los problemas para que el Consejo Local del Hábitat asuma el rol de canalizador de demandas, generador de acuerdos e identificación de soluciones relacionadas con el hábitat local, los entrevistados han manifestado una posición en algún punto idealizada sobre la importancia de este tipo de espacios consultivos.

Por otro lado, el análisis sobre el presupuesto municipal permite ver concretamente los recursos que destina el Municipio a las políticas habitacionales, según el cual, desde el año 2015 se registra en un promedio de 6% del presupuesto total. Sin embargo, durante dicho período se observa que los mismos han seguido (en términos reales) una tendencia decreciente y, con una marcada subejecución (en promedio del 50%).

Asimismo, durante el lapso de tiempo analizado casi la mitad de los recursos (del conjunto destinado a materia urbana y hábitat) corresponden, entre otras cuestiones, a inversiones viales e hidráulicas y al Programa de Infraestructura Municipal, aunque con una ejecución promedio de un tercio de los mismos. Sin embargo, como no puede rastrearse en qué barrios o zonas fueron destinadas dichas inversiones, no se puede ver si las mismas impactaron en los barrios informales de la ciudad. De todas maneras, el diagnóstico respecto a la situación habitacional de los mismos, manifiesta que de haber recibido alguna de dichas mejoras, no ha sido suficiente el impacto en ellos.

En otro orden, respecto al presupuesto destinado, específicamente, a proyectos de mejoramiento habitacional y de integración urbana para los barrios populares, los pocos datos recopilados muestran, a grandes rasgos, que los recursos han sido limitados, evidenciado el grado de relevancia que tienen este tipo de programas en la agenda del gobierno municipal.

Finalmente, algo para destacar es que ninguno de los entrevistados locales menciona la cuestión presupuestal como un problema para la ejecución de políticas habitacionales, lo cual indicaría que no sería este la verdadera limitante para la aplicación de las mismas en la ciudad. Sino que lo que la mayoría apunta a la falta de gestión del Ejecutivo y a la cuestionable lista de prioridades que este tiene para la cuestión del hábitat.

Por último, lo que sí se ha constado es la aplicación en la ciudad de los programas nacionales como el Mi Pieza o los Proyectos de Obras Tempranas, fundamentalmente desde el año 2021. El testimonio de los entrevistados permite afirmar que en los últimos dos años se ha visto más un avance de programas nacionales que de aquellos provenientes de provincia o los propios municipales. No obstante, como se analizó en el segundo capítulo estos no han sido suficientes para generar un verdadero impacto y cambio en la situación de déficit habitacional existente en la ciudad.

VI. REFLEXIONES FINALES

Siendo el objetivo general de esta tesis el análisis del conjunto de programas, medidas y disposiciones legislativas relacionadas con la política habitacional en la ciudad de Bahía Blanca para observar en qué medida expresan un nuevo enfoque integral del hábitat y facilitan o no una mayor integración urbana, se procedió a construir en los primeros capítulos un marco teórico y estado de la cuestión que sirviera de encuadre conceptual para dicha investigación.

En tal sentido, se ha podido examinar que en la mayoría de los países se han establecido modelos de desarrollo caracterizados por establecer niveles de concentración de ingresos, riqueza y de poder que generan situaciones de pobreza, precariedad, de privatización de los bienes comunes y del espacio público, incluso contribuyen a la depredación del ambiente, lo que ha desembocado en la proliferación de grandes áreas urbanas en condición de vulnerabilidad.

El propio desarrollo y avance económico deriva en grandes desigualdades que genera que aquellos sectores sociales prósperos ocupen ciertos sitios de la ciudad y otros grupos menos favorecidos tienden a tener limitaciones para gozar de los beneficios de la vida urbana.

Así, las formas de habitar las ciudades contribuyen a producir y reproducir la desigualdad tanto social como territorialmente, conformando un espacio heterogéneo, con fuertes contrastes que afectan a la integración, conexión y dinámica urbana.

Por su parte, América Latina ha mantenido históricamente una relación de subordinación con las economías centrales que desencadenó un proceso de acumulación tardía, manifestado en el proceso de urbanización latinoamericana, marcada por un desigual acceso a la ciudad.

Como se analizó en el capítulo II, en las décadas más recientes se ha evidenciado una evolución en cuanto a la noción de desarrollo humano y los derechos relativos al hábitat. Así, se ha pasado de considerar el derecho a la vivienda, como techo o refugio, a postular el derecho a la ciudad con mayor fuerza (Lefebvre, 2017; Harvey, 2013; Garnier, 2012; Borja, 2018). Este viene a reconocer que las problemáticas del hábitat van más allá de la mera necesidad de “un techo”, que también involucra otros aspectos espaciales, dimensiones físicas, económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales.

Esta nueva concepción ha planteado un cambio en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a dar solución a las necesidades habitacionales y a las problemáticas urbanas, que procuran aplicar un abordaje más integral y así poder contemplar mayores dimensiones de las mismas. Es decir, no sólo se considera el problema del hábitat como

cuestión material, referida a la vivienda, sino que busca tener presente los diferentes componentes que conforman el desarrollo social más allá de la infraestructura urbana, como lo son las instituciones educativas, de salud, de empleo, etc.

Por otra parte, las particularidades que presenta el suelo urbano como soporte y recurso para la existencia de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana, así como las dinámicas específicas que adquiere su mercado, lleva a que se generen desequilibrios, reflejados fundamentalmente en los precios que representan una puja constante entre los valores de uso y de cambio de dicho recurso.

El propio funcionamiento del mercado de suelo urbano, con escasa regulación y transparencia, sumado a los altos precios que alcanzan los terrenos (y viviendas) junto con la presencia de comportamientos especulativos, han provocado que a lo largo de la historia un gran porcentaje de la población no pueda tener acceso al mismo. Esto ha dado lugar al crecimiento de la informalidad urbana, que se manifiesta en la proliferación de los denominados asentamientos informales, en los cuales se acumulan distintas privaciones y violaciones de derechos relacionadas con la educación, salud, empleo, seguridad, entre otras, que limitan el desarrollo humano y social de sus residentes.

En un contexto de avances en cuanto a los derechos reconocidos por el Estado en el acceso a la ciudad y de conformación de movimientos sociales que reivindican y reclaman acciones para efectivizarlos, el paradigma de intervención política ha ido mutando hacia nuevas concepciones, con fuertes aspiraciones de igualdad y equidad, superando la visión mercantilista del acceso al suelo.

Tal como se analizó en el capítulo III la ciudad es producida mediante la relación que se configura entre los diferentes actores urbanos que se mueven en función de la ganancia, el poder y la necesidad (y también el conocimiento), formulando categorías heterogéneas, definiendo estrategias de acción de forma dinámica, en cuanto al acceso al suelo, y usos de los servicios públicos, de las infraestructuras y de los bienes colectivos. En particular para esta tesis resultó relevante el análisis de la lógica política o lógica del Estado en cuanto a que la misma encuadra las decisiones del poder público que influyen en las diferentes formas de producción de la urbanización.

A lo largo del tercer capítulo, se describieron algunos de los tipos de políticas, especialmente, aquellas referidas a la intervención en el suelo urbano. Como se señaló, las opciones de política habitacional van desde instrumentos fiscales (impuestos a la propiedad inmueble, captación de plusvalías, que buscan moderar la especulación o redistribuir riqueza; las regulaciones de usos del suelo que buscan el ordenamiento urbano y una integración armónica

de las actividades residenciales, productivas y de recreación y; los programas de construcción o provisión de vivienda a hogares prioritarios).

Asimismo, en los últimos tiempos las políticas públicas habitacionales han intentado sumar la iniciativa privada (desarrollo prioritario, etc.) en un intento reformista de combinar necesidad con ganancia. Esta última variante ha tenido menor gravitación o peso efectivo dentro de las acciones concretas.

Por otra parte, pese haberse manifestado un cambio en la concepción del hábitat hacia una visión más integral del mismo aún sigue siendo acotado el impacto que las políticas han tenido para influir en las condiciones del mercado de suelo urbano.

La mayoría de las políticas diseñadas e implementadas en la América Latina se han caracterizado por abordar las problemáticas de forma separada, de manera aislada y carente de continuidad administrativa, lo que ha limitado la atención de las múltiples dimensiones que el acceso al hábitat requiere. También, se observa que si bien ha habido avances en incorporar concepciones que abogan por incluir nociones más progresistas como el derecho a la ciudad y la función social de la propiedad en muchas de las normativas, se ha constatado que las mismas se limitan a la intervención de procesos urbanos ya iniciados en condiciones desventajosas, en lugar de accionar sobre las causas del acceso informal a la ciudad.

Desde políticas de erradicación de villas y asentamientos, pasando por iniciativas que buscan su integración a la ciudad, hasta las que pretenden que sea el mercado el que asuma la tarea de brindar soluciones habitacionales a los barrios informales, en Argentina las intervenciones en materia urbana tampoco han escapado a la realidad de la región en general.

En el país se evidencia que, en los últimos veinte años, pese a disponer una gran batería de políticas y normativas, las mismas no han sido suficientes para cubrir la demanda habitacional que crece a la par de la dinámica sociodemográfica (crecimiento vegetativo de la población, caída del tamaño de los hogares, aumento de los hogares unipersonales, etc.). La existencia de más de 5600 barrios populares o informales en todo el territorio argentino pone de manifiesto que las acciones estatales no logran adelantarse a una dinámica en claro crecimiento (desde hace décadas), que se profundiza con las diferentes crisis macroeconómicas y sociales desfavorables.

No obstante, la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) en la provincia de Buenos Aires, impulsada por los movimientos sociales, se ha presentado como un instrumento normativo relevante, que reúne un conjunto de herramientas de intervención política, la mayoría preexistentes, con el objetivo de plantear un abordaje más integral al problema habitacional.

Pero como se pudo ver a lo largo de este trabajo, dicha ley no ha previsto instancias genuinas de integración de políticas, en tanto se limitó a enunciar los diferentes instrumentos, dejando en manos de los municipios su adhesión y posterior ejecución, sin evaluar la factibilidad de su aplicación.

Por otra parte, la Ley de Acceso Justo al Hábitat considera la participación de los actores urbanos como uno de los mecanismos centrales para su implementación. El involucramiento de la población en el diseño e implementación de los instrumentos de política, se ve materializada, fundamentalmente, en la figura del Consejo Local. Este último se configura como un espacio que permite la intervención de diferentes actores locales que habilita, por un lado, a darle voz a sectores que no pueden reclamar de otra forma, revelando las necesidades y demandas de aquellos que carecen de vivienda o de hábitat, en algunas de sus dimensiones. Por el otro, persigue la concreción de consensos, acuerdos que facilitarían la puesta en marcha de políticas públicas, así como da la posibilidad de llevar un cierto control de la gestión gubernamental.

Si bien la normativa posee un gran potencial en dicho sentido, gracias a los programas que establece, los pocos datos de ejecución de los mismos en los diferentes municipios que conforman la provincia, manifiestan que aún es muy limitado su impacto.

Dado que depende de la voluntad de cada Municipio bonaerense la adhesión mediante Ordenanza a los postulados que propone la Ley de Acceso Justo al Hábitat y, a que ya ha pasado más de una década desde su sanción, puede afirmarse que todavía la misma no ha tenido el alcance necesario para que sea incorporada por los actores políticos con poder estatal para intervenir en la política habitacional de las diferentes ciudades.

En los capítulos IV y V se llevó a cabo un análisis de la situación habitacional y de las políticas públicas implementadas en los últimos años por el gobierno local, para el caso de la ciudad de Bahía Blanca. De esta forma se buscó responder a los principales interrogantes planteados en la presente investigación, en cuanto sirva para actualizar la realidad en materia urbana de dicho territorio, así como, ser insumo para mejorar un abordaje desde el Estado de carácter más integral.

Como se estudió en el IV capítulo, la ciudad de Bahía Blanca presenta una realidad urbana compleja que refleja cómo las diferentes lógicas de producción urbana se han disputado el espacio de forma poco equitativa y desbalanceada en cuanto a los servicios y beneficios que la misma puede brindar.

La gran concentración que se presenta respecto a las tierras de propiedad privada sumada a la existencia de conductas especulativas, ha desencadenado una desigual posesión del suelo.

Asimismo, la existencia de grandes extensiones de tierra vacante de propiedad nacional en la trama urbana de la ciudad, se ha convertido en un problema no menor, en cuanto a que el Estado local no ha podido adquirir su posesión para desarrollarlas. Por lo tanto, la escasez de suelo urbano en la ciudad, resulta artificial ya que no se constata falta de disponibilidad física, sino que no se da fluidez en la oferta del mismo, ni mucho menos en cuanto al valor monetario.

El análisis realizado en esta tesis deja entrever que en materia de política habitacional aún se sigue priorizando la lógica mercantil por sobre la social y que a función reguladora del Estado frente a los intereses particulares queda, en la mayoría de las veces, desdibujada y limitada a instrumentos de negociación público-privada, sin una clara idea de ciudad integrada.

Paralelamente, ante la falta de un plan estratégico de ordenamiento territorial y la desactualización del código urbano, Bahía Blanca se ha ido configurando de acuerdo a los intereses de los actores que concentran mayor poder. El resultado es una ciudad difusa de muy baja densidad y desintegrada, que genera considerables disfuncionalidades y costos económicos, lo que afecta en la consolidación de una ciudad espacial y socialmente integrada.

Por otra parte, la existencia de 30 barrios informales (o populares) deja en evidencia que las medidas tomadas por el Estado local han tenido resultados parciales y, no han podido revertir aún las dificultades que se les presentan a un gran porcentaje de la población bahiense para acceder al suelo y a la vivienda segura de manera formal.

Como se analizó en el capítulo IV, los programas municipales implementados en Bahía Blanca rara vez destinaron recursos para la construcción o mejoramiento de viviendas, o se dedicaron a alterar la estructura de incentivos para acaparamiento de tierras, a diferencia de los escasos y subejecutados programas nacionales. De modo que la política habitacional local se ha enfocado más a cuestiones de gestión de programas ya existentes que, por algún motivo se encontraban trabados o discontinuados, más que a ampliar la atención efectiva de la demanda.

Por lo tanto, el análisis permite ver que la intervención estatal sobre la urbanización popular o informal se centra principalmente en medidas curativas o *ex post* como las políticas de regularización dominial, en lugar de medidas *ex ante* que priorizan la dimensión urbana y el mejoramiento de los estándares urbanísticos sociales. Estas últimas dependen de distintos programas financiados con recursos del Estado nacional y provincial que, por la forma de instrumentación y por debilidades de la gestión no logran consolidar situaciones universales de acceso a la ciudad

Esto permite responder provisoriamente el interrogante principal que guió el desarrollo de

esta tesis, afirmando que la política habitacional local, en el periodo estudiado, se orientó principalmente a reproducir la mercantilización del espacio urbano y a favorecer las dinámicas de apropiación mercantiles capitalistas, sin alterar las relaciones de hegemonía del orden urbano vigente.

Por su parte, la sanción de la Ordenanza municipal de adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat en Bahía Blanca abrió la posibilidad de contar con un conjunto de instrumentos para combatir la informalidad urbana. Sin embargo, como se pudo analizar en el capítulo V, su aplicación en la ciudad ha sido muy lenta, manifestado en la nula concreción de proyectos de lotes con servicios y consorcios urbanísticos.

El problema con la no factibilidad del servicio de agua potable para los nuevos lotes por parte de la empresa prestataria, sin dudas, representa una gran limitante para la ejecución de tales programas. En tanto la empresa que presta el servicio es de gestión provincial y la ley de acceso justo al hábitat también tiene ese dominio, esto refleja las limitaciones no solo del gobierno local, sino también el provincial para llevar adelante medidas tendientes a cumplir sus propios objetivos. Asimismo, tampoco se ha evidenciado que desde el Ejecutivo local haya tomado acciones para destrabar dicha problemática ni para, en definitiva, conseguir los recursos para poner en marcha las inversiones necesarias, en tal sentido.

No obstante, según el testimonio de la mayoría de los entrevistados, el mayor avance relativo ha ocurrido en la regularización dominial. Esta variante tampoco se ha desarrollado con total fluidez fundamentalmente por el grado de complejidad burocrática y tiempos de ejecución, sobre todo cuando se trata de suelos de propiedad del Estado nacional. Parecería ser que la falta de coordinación entre los diferentes niveles estatales y los actores técnico-profesionales (escribanos, agrimensores, por ejemplo) es lo que mayormente interfiere en la aplicación de estas iniciativas.

Otras de las cuestiones que se analizó en quinto capítulo de esta tesis, es la referida la participación ciudadana como mecanismo para conseguir un tratamiento integral del hábitat, materializada fundamentalmente, en el Consejo Local del Hábitat. En relación al funcionamiento del mismo, si bien se define como espacio de participación democrática, no tiene capacidad directa en la resolución de conflictos. Además, los diferentes actores que lo conforman poseen intereses, necesidades y recursos diferentes, así como disparidades en las concepciones y prioridades referidas a las problemáticas presentes en la ciudad, que incluyen y dificultan, muchas veces, la generación de consensos.

Asimismo, esta participación no nace de un reclamo genuino de las organizaciones sociales (*bottom up*) sino desde arriba (*top down*), impuesto por la ley como requisito para avanzar en

obras o acciones o incluso sugerido por organismos supranacionales como mecanismo para evitar crisis políticas o de gobernabilidad. Es decir, no hay en el diagnóstico un elemento que permita ver que la participación es una necesidad sentida o reclamo popular genuino.

En tal sentido, a lo largo del capítulo V se pudo observar que la participación como mecanismo para abordar de manera integral al hábitat resulta necesaria, aunque no es suficiente en tanto, que, por un lado, la participación ocurre en etapas iniciales o finales, es decir, en el diagnóstico de la problemática, aprobación o evaluación de un proyecto. No se contempla la posibilidad de una intervención de los actores sociales en el diseño de las políticas o los recursos que se destinarán a ellas.

Por otra parte, se mantiene como supuesto que las personas que integran el Consejo siempre pueden negociar y llegar a acuerdos, que no existe conflicto de intereses y que tanto los representantes de cada uno de los organismos barriales, colegios profesionales, oficinas del sector público son altruistas (no compiten o no tienen un objetivo latente diferente), haciendo prevalecer siempre el interés común por sobre los particulares. Esta visión, tal como se analizó en el último capítulo, es cuestionable; los entrevistados que integran o integraron ese espacio admiten que el arribo a consensos no resulta tarea sencilla, que las diferencias emergentes entre las partes que no siempre logran saldarse por vía de la negociación. Estos actores participantes no son neutrales, “tienen valores, intereses y visiones propias que guían su acción y no están necesariamente alineados con los de quienes orientan la política que contiene dichas instancias participativas” (Zapata, 2017: 205).

En otras oportunidades, se ponen a debate acciones que ya tienen instancias definidas con anterioridad, por ejemplo, los recursos de que dispondrá un determinado programa, limitando lo que se podrá hacer o no con esos recursos. Además, como la participación es voluntaria, los participantes asisten en tiempos residuales de sus trabajos habituales, desincentivando a que la misma sea sistemática o regular. Todo ello (dificultad para arribar a y sostener acuerdos, restricciones presupuestarias decididas previamente, ejercicio en tiempo libre o restado a la ocupación principal) generan desgaste que contribuye a diluir, con el tiempo, la participación de los destinatarios y la eventual ocupación de esos espacios por parte de actores con mayor resistencia. Por lo tanto, en la mayoría de las veces lo que termina sucediendo es que se generan acuerdos ficticios, ya que no resulta de una negociación o debate en un espacio deliberativo, sino que se acompaña una decisión tomada en otro ámbito. Este fenómeno es denominado por Blondiaux (2013) “gobernanza performativa”.

Por otro lado, el análisis sobre el presupuesto municipal permite ver concretamente los recursos que destina el Municipio a las políticas habitacionales; desde el año 2015 se registra

en un promedio de 6% del presupuesto total y de 2% si sólo se consideran los créditos ejecutados. Sin embargo, durante dicho período se observa que los mismos han seguido (en términos reales) una tendencia decreciente y, con una marcada subejecución (en promedio del 50%), sumado a ciertas demoras que influyen en un menor impacto.

Asimismo, se constata que los recursos a asignar no se deciden desde la lógica de la necesidad, sino que se hace exógenamente, sin una instancia de deliberación y de consenso entre los diferentes actores que intervienen en la cuestión urbana. La secuencia decisoria no parte, como indican los manuales clásicos de planificación social que primero se deben establecer los objetivos, metas y líneas de acción y todo ello determina la cantidad de recursos físicos y dinerarios a movilizar, sino que usualmente se determinan (fuera de la esfera afectada) los montos a invertir y las acciones son definidas en función de los recursos disponibles. Esto es particularmente notorio en el programa Mi Pieza, donde los montos que reciben los destinatarios son insuficientes para solventar los gastos de construcción de un ambiente habitual en una vivienda particular (9 m²).

En otro orden, respecto al presupuesto destinado, específicamente, a proyectos de mejoramiento habitacional y de integración urbana para los barrios populares, los pocos datos recopilados muestran, a grandes rasgos, que los recursos han sido limitados, evidenciado el grado de relevancia que tienen este tipo de programas en la agenda del gobierno municipal.

En investigaciones futuras sería interesante intentar recopilar información georreferenciada o que, al menos, permita saber a qué áreas o barrios han sido destinados los diferentes fondos que figuran en el presupuesto de Bahía Blanca, así como la cantidad de beneficiarios de los mismos. También resultaría fundamental, poder identificar las causas de la subejecución de los recursos presupuestados para temas habitacionales y urbanos.

Por todo lo expuesto, puede decirse que en la ciudad todavía resta la aplicación de políticas públicas que vayan en sintonía con los preceptos y herramientas de políticas públicas que aborden el hábitat, así como las desigualdades e injusticias en su acceso, de un modo integral y democrático.

Asimismo, se evidencia que la dinámica del hábitat informal supera a la limitada voluntad estatal para revertirla o prevenirla. Si bien sólo han pasado dos gestiones municipales desde la adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la ciudad, pareciera que resta mucho camino aún por recorrer para que los actores encargados de tomar decisiones en la materia, puedan realizar un cambio de perspectiva y concepción sobre lo que implica un acceso al hábitat justo.

Finalmente, se aspira a realizar un trabajo comparativo con otras ciudades de la provincia de

Buenos Aires, que permita identificar procesos comunes y especificidades locales con el fin de rescatar fortalezas y limitaciones en la experiencia de la aplicación de dicha normativa, así como, extraer lecciones a replicar tanto desde afuera hacia Bahía Blanca como a la inversa.

Es así como el estudio de caso de la ciudad de Bahía Blanca resulta de utilidad para estudiar el rol de los gobiernos locales en la construcción de ciudad a través de las políticas de producción de suelo urbano y su gestión. A partir de lo analizado, es factible sostener que, frente al desigual acceso del hábitat, es el Estado municipal el actor principal con capacidades normativas e instituciones que puede regular y desalentar las prácticas de especulación y apropiación del suelo por parte de los actores del mercado, mediante la aplicación de un conjunto de instrumentos tributarios, urbanísticos, desde una visión integral que permita garantizar, en definitiva, el derecho a la ciudad.

Asimismo, resulta fundamental favorecer la visibilización de estos procesos, especialmente a la propia ciudadanía en pos de contribuir a reclamar la intervención estatal y plantear estrategias de incidencia en la formulación y gestión de políticas urbanas más cercanas a un desarrollo equitativo de la ciudad.

REFERENCIAS

- Abramo, P. (2003) La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XXXV. 136-137
- Abramo, P. (2009) *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. 1º ed. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI). Quito, Ecuador.
- Alfonsin, B. (2013) Una mirada dialéctica sobre la informalidad urbana. En Erba, D. A. (2013) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy. 211-221
- Andrenacci, L. (2002) Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea. En Andrenacci, L. (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (163-188). La Plata: Ediciones Al Margen- UNGS.
- Andreu Abela, J. (2002) *Las técnicas de análisis de contenido una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Sevilla
- Arbelo, N. (2015) *Estrategias residenciales y relaciones de mercado: el caso de Villa 20- Lugano*. [Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella].
- Arqueros Mejica, M. S. (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA*. [Tesis de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella].
- Arriagada, C. (2005) *El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
- Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Equipo de Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires (FOTIVBA). Buenos Aires, Argentina.
- Asociación Madre Tierra (2020) *Informe de resultados de la aplicación de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. Período 2014-2019*
- Ávila, L. C y Sabido, R. E (2021) El hábitat humano: nociones teóricas, sistema y complejidad. *Península*. Vol. 16 (1), 9-27

- Azuela, A. (1998) El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad. En Smolka y Mullahy (editores) (2010) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos
- Baer, L. (2008) Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo: un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000. *Proyección*, (5)
- Baer, L. (2010) Transformaciones urbanas y de la estructura social de un barrio de la ciudad de Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, X (33) mayo-agosto, 283-325.
- Baer, L; Cuenya, B.; Duarte, J.; Esteban, A.; Itzcovich, P. y Reese, E. (2016:) La captura de plusvalías en Argentina. En Blanco, A; Fretes Cibils, V. y Muñoz M. A. (2016) *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (17-40)
- Baer, Luis (2010) *Mercados de suelo, desarrollo inmobiliario y acceso residencial. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el proceso de valorización inmobiliaria en el periodo 2003-2008*. [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]
- Baer, Luis (2013) Principios de economía urbana y mercados de suelo. En Erba, D. A. (2013) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Banco Mundial (2016) *Development Goals in an Era of Demographic Change*. World Bank. International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC.
- Banzas A. & Fernández L. (2007) *El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos. Documento de Trabajo N°18*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR)
- Bardin, L. (1996) *Análisis de contenido*. 2 ed. Akal
- Barenboim, C. A; Castellanos, G. P. y Garabello, M. L. (2021) Programa Nacional de Producción de Suelo. Evaluación de los primeros proyectos en marcha en Argentina. *Arquitectura y Urbanismo* 42 (3) 21-34
- Barenboim, Cintia Ariana (2013) *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario. Argentina*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Barreto, M. A (2012) Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007) *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura y Diseño, vol. 5, N° 9, (pp. 12-30) ISSN 2027-2103
- Barreto, M. A. (2017) Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con periodos recientes. *Revista Pensum*. Vol. 3 (pp. 73-91)

- Barreto, M. A. (2018) *Revisitando paradigmas a la luz de la Nueva Agenda Urbana desde el Derecho a la Vivienda y la Ciudad*. 3º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina.
- Ben Altabef, C. (2003) *La cuestión de la identidad en las prácticas profesionales y la enseñanza en el campo de la arquitectura*. En: Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el siglo XXI (San Luis, Argentina, 18-20 de septiembre de 2003). Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis.
- Blanco A. G., Moreno, N; Vetter, D. M. y Vetter, M. F. (2016) *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blondiaux, L. (2013) *El nuevo espíritu de la democracia*. Prometeo. Buenos Aires.
- Bombarolo, F. (2004) *Detrás de las noticias. Construyendo democracia y equidad a través de los “espacios multiactorales en América latina*. En González Bombal, I. (comp.) (2004) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local*. Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- Bonfiglio, J. I. y Salvia, A. (2022) *Informe. Estudio de evaluación de las primeras dos ediciones de la Línea Mi Pieza*. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina.
- Bosio, G.; Scardino, L.; Baima, M.; Buthet, C. y Rodriguez, M. (2015) *Estrategias populares de acceso al hábitat y políticas públicas para favorecerlas*. En Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CELS.
- Brakarz J.; Greene M. y Rojas, E. (2002) *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Cabrera Quispe, J. E. (2008). *El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana*. *Dimensiones*, vol. 1. Bolivia. Colegio de Arquitectos de Cochabamba. (120-134).
- Caminotti, M. (2007) *Políticas de desarrollo local y municipios: un breve recorrido analítico*. En Badía y Carmona (comp.) (2007) *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento
- Campos, J. L. (2008) *La burbuja inmobiliaria española*. Madrid: Marcial Pons.
- Canestraro, M. L (2012) *¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios*. En Bolívar, T. y Erazo Espinoza, J. (2012) *Dimensiones del hábitat*

- popular latinoamericano*. FLACSO, CLACSO, Instituto de la Ciudad. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 403-423
- Capra, F. (1998). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Carmona M., S. I. (2003). La participación ciudadana como estructura de oportunidades políticas en la vía del conflicto ambiental en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 6 (2), 119–128.
- CELS (2016) *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016*. Centro de Estudios Legales y Sociales. Ed. Siglo Veintiuno. Buenos Aires
- CELS (2017) *Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación*. Centro de estudios Legales y Sociales (CELS).
- CEPAL (2003) *La ciudad inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL, 88. Balbo, M.; Jordán, R. y Simioni, D. comp
- CIPPEC (2016) *Hábitat. Diálogos institucionales*. Programas de Ciudades CIPPEC
- CIPPEC (2017) *Hacia el desarrollo urbano integral de Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación*. CACCION. Programas de Ciudades CIPPEC
- Clemente, A. (2004) Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina. *Medio Ambiente y urbanización* (60). IIED-AL.
- Clichevsky N. (2009) Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol.14, N°1, 63-88. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia
- Clichevsky, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. División de Medios Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Chile.
- Clichevsky, N. (2001) La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social? En Smolka, M. y Furtado, F. (2001) *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Eure Libros. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy (1-37)
- Clichevsky, N. (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Publicaciones de las Naciones Unidas. Chile.
- Cohen, E. y Franco, R. (2005) *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. CEPAL. Ed: Siglo XXI

- Cordero Quinzacara, E. (2008) De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI*. Chile. (493-525)
- Cormick, H. (1997) El Municipio del Conurbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas. *Aportes*, (8)
- Cravino, M. C (2008) *Los mil barrios (in) formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. 1°ed. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2021) Implementación de la ley de regularización dominial de barrios populares. Desafíos y relaciones con la economía popular. *Revista Idelccop*. Sección Reflexiones y Debates. 92-107
- Cravino, María Cristina (2014) Causas y azares: la ocupación del Parque Indoamericano. En Cravino, María Cristina (org.), *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, (19-61). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cristeche, M.; Vértiz, F.; Aguirre, M. Y. (2020) *El Derecho a la Vivienda en Argentina. Análisis de las políticas públicas de vivienda durante el Gobierno de Cambiemos (2015-2019)*. VI Jornadas de Jóvenes Investigadorxs. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Lucas Gioja”. Universidad de Buenos Aires.
- Cuenya, B. (2022) La política urbana frente a la mercantilización y la elitización de la ciudad. Algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. En Cravino, M. C. (2022) *Derecho a la ciudad en América Latina: tomo I: transformaciones económicas, actores, estrategias y conflictos urbanos*. Ediciones UNGS. Universidad Nacional de General Sarmiento. 21-47
- Cunill Grau, N. (2004) La descentralización de la descentralización de la política. En Casajuana y Caramona (coord.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB. España
- Cunill, N. (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas
- De Cesare, C. M (2016) *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy
- De Soto, H. (2002) *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Instituto Libertad y Democracia.

- De Souza, F. A. M. (2001) Perceived security of land tenure in Recife, Brazil. *Habitat International*, 25, 175-190.
- Del Rio, J. P. (2012) *El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. [Tesis Doctorado en Geografía, Universidad Nacional de La Plata]
- Del Río, J. y Langard, F (2016). Del poder de los ladrillos a la ciudad banco: Las implicancias del boom inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados. En: Félix, M.; López, E. y García, M. (Coords.). *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires: El Colectivo. 207-236. (Ensayo e investigación). <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.3495/pm.3495.pdf>
- Del Rio, J.P. y Gonzalez, P. (2018) *Balance de la política de generación de suelo urbano a partir de la implementación de la Ley 14.449, provincia de Buenos Aires (2014-2018)*, III Jornadas Platenses de Geografía. FaHCE-UNLP. La Plata
- Di Virgilio, M. M. (2020) Claros y oscuros en los procesos de (re) urbanización de villas: entre el reconocimiento de derechos y la valorización del suelo. *Revista Pensum* (6)
- Di Virgilio, M.; Arqueros Mejica, M. S.y Guevara, T. (2015) Transformations in the originally informal and now consolidated urban areas of Metropolitan Buenos Aires. En Ward, P.; Jimenez Huerta, E. y Di Virgilio, M. (2015). *Housing policies in Latin American cities. A new generation of strategies and approaches for UN-Hábitat III*. New York: Routledge.
- Díaz, L. A. (2017). Políticas de integración urbana: Un análisis del caso de Bahía Blanca. [Tesis de Grado), Universidad Nacional del Sur] <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/6008>
- Duhau, E. (2000) Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano. En: Iracheta Cenecorta, A. X. y Smolka, M. O (Coords.) (2000). *Los pobres de la ciudad y la tierra*. México, El Colegio Mexiquense A.C., Lincoln Institute of Land Policy. pp. 185-195.
- Duhau, E. (2002) *Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos informales. Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 17-22.
- Duhau, Emilio (2013) La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad* (243), 79-91.
- Durand-Lasserve, A. y Tribillo, J. F. (2001) *Coping with Illegality in Human Settlements in developing Cities*. ESF/N-AERUS Workshop Leuven and Brusels, Bélgica.
- Dye, T. (2011) *Understanding public policy* (13ª ed.) Boston: Longman, 346 pp.

- Echevarría, M.C. (2004) *Hábitat del habitar, como territorio étnica, grupal y socialmente significado*. Escuela del Hábitat CEHAP UNAL. Recuperado: <https://construccionsocialdelhabitat.files.wordpress.com/2011/04/hc3a1bitat-del-habitar.pdf>
- Echeverría Ramírez, M. C. et. al. (2009) *¿Qué es el habitat?: las preguntas por el hábitat*. Escuela del Hábitat CEHAP. Universidad Nacional del Colombia, sede Medellín
- Echeverría, M. (2002) *Usos del término Hábitat*. Bogotá. Conferencia Maestría en Hábitat Universidad Nacional.
- Favale, J. I (2021) *La cuestión de la vivienda durante la gestión Cambiemos (2015-2019). Un análisis desde la perspectiva de la gubernamentalidad*. [Tesis de Grado, Universidad Nacional de Rosario]
- Fernandes, E. (1999) Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. En Smolka y Mullahy (editores) (2010) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos
- Fernandes, E. (2002) La influencia de “El misterio del capital” de Hernando de Soto. En Smolka O. y Mullahy L. (2010) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy
- Fernandes, E. y Smolka, M. O. (2004) Regularización de la tierra y programas de mejoramiento. En Smolka O. y Mullahy L. (2010) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy
- Fernández Wagner, R. (2008) Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En Cravino, M. C (2008) *Los mil barrios (in) formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. 1ºed. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Wagner, R. (2015) El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En Barreto, Lentini, M. (Ed.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (29-96). Buenos Aires: Café de las Ciudades
- Fernández, R. (2000) *La Ciudad Verde. Teoría de la gestión ambiental urbana*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Font, J. y Blanco, I. (2003) Experiencias de participación ciudadana, Polis, la ciutat participativa, *Papers de Participació Ciutadana*, N°9, Diputación de Barcelona, Barcelona
- Formiga N. & Gárriz E. (2014). *La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la ciudad de Bahía Blanca*. XI Simposio de la Asociación Internacional de

- Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Formiga, N. y Garriz, E. (1998), Empleo y marginalidad en la ciudad de Bahía Blanca. En M. Cernadas de Bulnes, M. y Bustos Cara, R.(comp.) (1998) *Estudios Regionales interdisciplinarios*. Universidad Nacional del Sur
- Formiga, N. y Garriz, E. (2001). *Cambios funcionales y morfológicos estructurados por los ejes Alem y Sarmiento en la ciudad de Bahía Blanca, Argentina*. 8° Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago de Chile.
- Formiga, N., Garriz, E. y Esandi, R. (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.
- Furtado F. (2000) Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. En Smolka O. y Mullahy L. (2010) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy
- Gaggero, A. y Nemiña, P. (2016). La vivienda como inversión: el origen de la dolarización del mercado inmobiliario durante la última dictadura cívico-militar. En Levy G. (coord.) (2016) *De militares y empresarios a políticos y CEOs*. Gorla (175-193).
- Gaggero, A. y Nemiña, P. (2022) Origen y consolidación de la dolarización del mercado inmobiliario en Argentina. *Ensayos de Economía*, 32 (60), 136-159
- Galvaliz, S. A.; Giró, M. G; Rus, M. F y Olmedo, M. R (2018) *Implicancias del mercado de suelo en la configuración de órdenes en la ciudad*. 3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina.
- Garber, P. M. (1990). Famous first bubbles. (A. E. Association, Ed.) *Journal of Economic Perspectives*, 4 (2), págs. 35-54
- García-Montalvo, J. (2008). *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Gargantini D. M (2012) *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio-habitacional existente*. Servicio Socio Habitacional. Facultad de Arquitectura- Cátedra Problemática Socio Habitacional. Universidad Católica de Córdoba.
- Garriz, E. J. (2017) El proceso de materialización socioespacial a través del crecimiento y la vivienda en una ciudad intermedia. El caso de Bahía Blanca. En Garriz E. J. (2017) *Dinámica urbana y el proceso de crecimiento en contextos diferenciados. Estudios de casos*. Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns (131-170)

- Gaulard, M. (2014) La burbuja inmobiliaria en China. *Revista Problemas del Desarrollo*, 178 (45)
- Giaretto, M. (2011). *Ciudad en conflicto. Un análisis crítico de las relaciones entre Estado capitalista y tomas de tierras urbanas*. Fiske Menuco (Gral. Roca): Ed. Publifadecs.
- Gilbert, A. (2002) On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto. *International Development Planning Review*, [24], 1-20.
- Giraldo F. et al. (2009) *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. UN-Hábitat. Bogotá.
- Giraldo Isaza, F. (2004) *Hábitat y Desarrollo humano*. Cuadernos PNUD-UN Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano. CENAC
- Giraldo, F. (2003). Hábitat y Sostenibilidad. Colombia. *Ciencia y Tecnología*, 21 (2)
- González Bombal, I. y Villar, R. (2003). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina: Zorzal.
- Granero Realini, G.; Barreda, M. P. y Bercovich, F. (2018) *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Documento de Trabajo N°181. CIPPEC
- Guix, J. O. (2008) El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? *Revista Calidad Asistencial*. 23 (1) 26-30
- Harvey, D. (2013) *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana*; Akal; Argentina.
- Heidegger, M. (1994). Construir, habitar, pensar. Traducción de Eustaquio Barjau. *Conferencias y Artículos*, Barcelona: Serbal
- Heidenheimer, A., Hecló, H. y Teich A, C. (1990). *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. 3a ed. Nueva York: St. Martin's Press
- <http://construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/>
- Hubbard, G. y Navarro, P. (2011). *Seeds of Destruction*. Saddle River, New Jersey: Pearson Education.
- Irisarri, M. J. (2019). *Políticas habitacionales recientes en Bahía Blanca y la periferia: ¿nuevas dinámicas?* XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Jaramillo, S. (2010) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2ª ed. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Jaramillo, S. (2013) *Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina*. Serie Documentos CEDE, 2013-22. Universidad de los Andes- Facultad de Economía. Bogotá, Colombia

- Jiménez García, W. G. (2013) Hábitat y vulnerabilidad, reflexiones desde lo conceptual. *Luna Azul*. (37), 196-218. Universidad de Caldas
- Kolb, R. (2011). *The Financial Crisis of Our Time*. New York: Oxford University Press.
- Krugman, P. (1998). *The return of Demand-side Economics*. Discurso de nombramiento de Doctor Honorífico de la Freie Universität Berlin. Berlín.
- Kvale, S. (1996). *ImerViews. An introduction to qualiltative research interviewing*, Londres: Sage.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Ed. Capitan Swing. Madrid, España
- Lefebvre, H. y Uribe Villegas, O. (1965) La Teoría de la Renta de la Tierra y la Sociología Rural. *Revista Mexicana de Sociología*. 27 (1)
- Levenson, F. (2012) La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, (12) Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Lipietz, Alain (1974). *Le Tribut Foncier Urbain*. Paris: Maspero
- Luciani, A. y Minervino, M. (2004) “Barrios Bahienses”, La Nueva Provincia, Bahía Blanca, Fascículo 8 y 29.
- Malisani, D. B. (2017) *La política de integración urbana en Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal*. [Tesis de Grado, Universidad Nacional del Sur] <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/6018>
- Mény, Y. y Thoenig, J. C (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 271 pp.
- Merriam, S. (2002). *Qualitative research in practice*. San Francisco: Jossey Bass.
- MINVU (2007). *Medición del déficit habitacional. Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal*. Santiago de Chile: MINVU/División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (DITAC), Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Montaña Murillo, M.C. (2013) Instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales Schechinger, C. (2005) *Algunos efectos de las reglas del mercado de suelo*, en Curso de educación a distancia sobre mercados del suelo en ciudades latinoamericanas. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales, D.; Zimmerman, S.; Fairstein, C.; Pieczanski, N. y Lefevre, C. P (2013) Vivienda adecuada y déficit habitacional. En CELS (2013) *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*. Siglo XXI. 341-389

- Motta, J. M. (2018) Procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica. La participación como instrumento de producción de la ciudad. *Cuestión Urbana*. Año 2. N°3 (27-57)
- Muller, P y Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.
- Municipalidad de Bahía Blanca (2010) Ordenanza 15637. Plan Director del Periurbano Bahiense
- Murillo, F.; Artese, G. y Schweitzer, P. (2012) La dignidad humana: ¿responsabilidad urbana? Planeamiento Territorial y Derecho a la Ciudad. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* (5) 10. 278-307
- Naredo, J. M. (2009) La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias. *Revista de Economía Crítica*, 1 (7), 118-133
- Naredo, J. M. (2019) Diagnostico del panorama inmobiliario actual. ¿Rebrota una burbuja inmobiliaria comparable con la anterior? *PAPALES de relaciones ecosociales y cambio global*. (145), 129-140
- Ostuni, F. y Van Gelder, J. L. (2009) No sé si es legal... ¡pero legítimo es! Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos Aires. En Cravino, M. C. (org.) (2009) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes* (2) 4, 99-128
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pasquale, M. F (2014) La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Revista Historia Constitucional*. 15, 93-111. Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com>
- Patiño, S. F; Medan, M.; García Cejudo, C.; Landeira, F. P. y Llobet, V. (2019) Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia. En Llobet, V. y Villalta, C. (coord.) (2019) *De la desjudicialización a la refundación de los derechos: transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. Editorial Teseo.

- Patrick, H. (1994) The Relevance of Japanese Finance an its Main Bank System. En Aoki, M y Patrick, H. (1994) *The Japanese Main Bank System. Its relevance for Developing and Transforming Economies*. Oxford University Press. Great Britain.
- Pírez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. *CIUDADES*. N° 28, RNIU, México
- Pírez, P. (2015) Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, (34), 87-112
- Pradilla Cobos, E. (1976), Notas acerca del “problema de la vivienda”, *Ideología y Sociedad*, núm. 16, enero-marzo 1976, Bogotá, Colombia.
- Ramírez, B. (2008) *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reese, E. (2006) La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, 22 (65), 3-21
- Relli Ugartamendía, M. (2018) Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015 [Tesis Doctoral en el Geografía, Universidad de La Plata]
- Rodríguez Tobo, P. A. (2008) *Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Recuperado: <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Presupuesto-Publico.pdf>
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011) El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar. En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011) *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. 1° ed. Prometeo. Buenos Aires
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. M. (2011) Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. M. (2011) *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Ed. Prometeo. Buenos Aires, 17 – 46
- Rofman, A. (2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe. 8 al 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, Brasil, ISTR y CIAGS/UFBA.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015) La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 41-61
- Romagnoli, V. y Barreto M. A. (2006) Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina)

- y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano N°5* (151-176)
- Roubini, Nouriel (1996), *Japan's Economic Crisis*. Comments for the Panel Discussion on "Business practices and entrepreneurial spirit in Japan and the United States". Tokyo, Japan.
- Rousseau, J. J. (1990) *El Contrato Social*, Ed. Espasa-Calpe, México
- Sabatini, F. (1981) El alza de los precios del suelo urbano en la América Latina y su relación con el precio de la vivienda. *Revista Interamericana de Planificación*, México, XV (60) 90-106.
- Sabine George, H. (1994) *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 3° edición, México
- Sánchez González, J. J. (2015) La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), 51-73
- Sánchez Ruiz, J. E. (2009) El hábitat no es una cosa. En Echeverría Ramírez, M. C. et. al. (2009) *¿Qué es el hábitat?: las preguntas por el hábitat*. Escuela del Hábitat CEHAP. Universidad Nacional del Colombia, sede Medellín.
- Sarracina, A. E. (2019) Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios del Siglo XX a la actualidad. *Revista Ciudades, Estados y Política*. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia, X-X
- Sassen, S. (2012) Urban capabilities: an essay on our challenges and differences. *Journal of International Affairs*, 85-95.
- Scatolini, L. (2013) *Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo*. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full_0.pdf
- Scatolini, L. y Duarte, J.I. (2020) *Hacia una política nacional de suelo urbano en la República Argentina*. Café de las ciudades. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/hacia-una-politica-nacional-de-suelo-urbano-en-la-republica-argentina/>
- Scatolini, L.; Duarte, J. I.; Hutton, T. G. (2019) *Hábitat. Un desafío de todos*. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/H%C3%A1bitat-un-desaf%C3%ADo-de-todos-v4.pdf>
- Schefer, J. C y Cifuentes, O. (2021a) *Informe 1. Causas que originan los problemas en el suministro de agua potable a la población de Bahía Blanca y las soluciones a corto, mediano y largo plazo*. UNS, UTN
- Schefer, J. C y Cifuentes, O. (2021b) *Informe 2. Plan de obras de agua potable de corto y mediano plazo para los partidos de Bahía Blanca y Coronel Rosales*. UNS, UTN

- Secretaría de Integración Socio Urbana (2022) *Informe de Gestión 2022*. Ministerio de Desarrollo Social Argentina. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_anual_2022_sisu_01_mar_2023.pdf
- Seid, G. (2016). *Procedimientos para el análisis cualitativo de entrevistas. Una propuesta didáctica*. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 16 al 18 de noviembre de 2016, Mendoza, Argentina. Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8585/ev.8585.pdf
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, E. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. (1° ed) San José, Costa Rica. Centro Cooperativo Sueco
- Sirvent, M.T. (2003). *El proceso de investigación*. Ficha I. Cátedra de Investigación y Estadística Educacional I. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. OPFyL
- Smolka, M. (2003) A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. En Abramo, P. (org); *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.
- Smolka, M. O. (2013) *Implementación de la Recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. En *Revista Estudios Urbanos Regionales*, 29 (88), 55-77.
- Socoloff, I. C. (2017) *Financiarización de la producción urbana. Algunos límites para pensar el proceso en América Latina*. II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política. Buenos Aires, Argentina
- Soja, E. (2013). *Posmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Nueva York: Verso.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Stramigioli (2021) Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de Villa Gesell (Argentina) en 2018. *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, LIII (209), 821-832
- Subirats, J. (2001) Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En Font, J., (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona
- Subirats, J.; Knoepel, P.; Larrue, C. y Varone F. (2008) *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. (1ª ed). Barcelona, España: Ariel Ciencia Política

- Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2020) *Informe. Avances en materia de Hábitat. Gestiones 2014-2019*
- Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2021) *Informe para el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (diciembre 2019-diciembre 2021)*
- Tamayo, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Tauber, F.; Karol, J.L.; Echegaray, A.; Fulco, C. (2006) *Evaluación de la gestión del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)*. Informe Técnico. Universidad Nacional de La Plata
- TECHO (2013) *Relevamiento de asentamientos informales*. 1 ed. Buenos Aires. Disponible en: <http://datos.techo.org/dataset/ab74340b-6b1c-4e2c-8caf-81dab1849d6c/resource/09d28621-ab5b-4f0e-8645-08083764456a/download/argentina-relevamiento-de-asentamientos-2013-informes-resultados.pdf>
- Todaro, Rosalba (1978) La renta de la tierra: algunos antecedentes teóricos. *Revista EURE*. 5 (15), 37-48
- Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Topalov, C. (1984) *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. 1ºed. España: Editorial Siglo XXI.
- UN-HABITAT (2003). *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.
- Urriza G. (2016) Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate. *Revista QUID 16, Espacio Abierto*, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Buenos Aires, Argentina
- Urriza, G. (2003) El mercado de suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina. La consolidación de un modelo de crecimiento urbano de diferenciación socioespacial [Tesis de maestría, Universidad Católica de Chile]
- Urriza, G. (2011) La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana en Bahía Blanca. *Huellas*, 15 (198-220) ISSN 0329-0573
- Urriza, G. (2018). *Expansión urbana en ciudades intermedias de crecimiento demográfico bajo: el caso de Bahía Blanca, Argentina*. X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Barcelona-Córdoba, Junio 2018. Departament d’Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona. <http://hdl.handle.net/2117/134596>
- Valles, M. S. (2002) *Entrevistas Cualitativas*. Colección “Cuadernos Metodológicos” (32). Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid

- Vázquez, L. (2015). *El presupuesto público*. Documento de trabajo en Ciencias Empresariales N°17 del Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2376/1/presupuesto-publico-lisandro-vazquez.pdf>
- Vértiz, F. (2016) *La intervención estatal en la producción de la ciudad: Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)*. [Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata]
- Villegas, J. C. (2019) *Reflexiones en torno al concepto de hábitat humano*. Facultad de Arquitectura, Universidad La Gran Colombia
- Weber, M. (1993) *El político y el científico*. Ed. Alianza. Madrid, España
- Weiss, R. (1994) *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. New York: The Free Press
- Ziccardi, A. (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Instituto de Desarrollo Social Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México

Anexo 1- La medición del déficit habitacional

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

En los países de América Latina ha prevalecido dos formas de medir este fenómeno. Por un lado, el *déficit cuantitativo* que permite cuantificar el número de hogares y/o personas que requerirán habitar en una vivienda distinta de la que ocupan en la actualidad, ya sea porque la están compartiendo con otro hogar (cohabitación y el hacinamiento no mitigable) o porque tienen problemas de habitabilidad que no son susceptibles de ser mejorados.

Mediante este indicador se puede dimensionar el parque de viviendas inadecuado y, por ende, conocer la demanda potencial de las mismas por medio de variables referidas al agrupamiento de las personas en hogares y núcleos familiares.

Por otra parte, el déficit cualitativo permite cuantificar tanto las viviendas que exigen algún tipo de mejoramiento o ampliación para formar parte del stock de viviendas adecuadas. Se trata de aquellas que presentan algún problema material, sanitario o inadecuación de tamaño susceptible de ser subsanados, es decir, de viviendas inadecuadas pero recuperables (Arriagada, 2005; MINVU, 2007)

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

En los últimos años se ha venido incorporando una nueva metodología que permite cuantificar el déficit de hábitat, es decir, permite dar cuenta tanto de las carencias relativas a la vivienda como las referidas al entorno, particularmente al más próximo. Paralelamente, califica los atributos de la vivienda y el entorno de acuerdo con su importancia relativa, permitiendo identificar o solo el número de hogares en déficit, sino también las características y profundidad de éste.

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

Por otro lado, también existe una gran dificultad a la hora de querer medir la informalidad urbana ya que los distintos tipos que se pueden encontrar de la misma no son tenidos en cuenta como unidad de análisis en los censos nacionales, esto se debe a las características propias de la informalidad y además

porque sólo se cuenta con trabajos de estudios de casos. Por lo tanto, los datos con los que se disponen en los distintos países y regiones son imperfectos e incompletos, y la población afectada no se refiere siempre a universos comparables (Clichevsky, 2000).

Anexo 2- Guion de Entrevista

El desarrollo de la ciudad y problemas de hábitat

1. ¿Cómo caracterizaría desde un punto de vista urbanístico los problemas de la ciudad de Bahía Blanca en materia de hábitat?

Informalidad urbana

2. Respecto a los asentamientos urbanos informales, ¿cuáles cree que son las causas principales de su formación?
3. ¿Detecta problemas en el funcionamiento del mercado de tierras que se vinculen a la creación de asentamientos informales? En caso afirmativo, ¿cuáles?
4. ¿Cómo clasificaría o tipificaría a los problemas del hábitat de las villas y asentamientos de la ciudad?

Políticas Públicas

5. En su opinión, ¿cuáles deberían ser los ejes de una política pública integral para abordarlos? Ejemplo: Regularización y urbanización de asentamientos, disponibilidad de tierras, equipamientos
6. ¿Cómo se articulan las políticas locales con las nacionales y provinciales en tal sentido?

Regularización Dominial

7. En su opinión, ¿cuán importante es la regularización dominial de los barrios populares para las familias?
8. ¿Qué medidas se han llevado a cabo en dicho sentido? ¿Mediante qué mecanismos y programas?
9. ¿Por qué crees que estos procesos demoran tanto en efectivizarse/concluirse? Indagar si predomina alguno de los siguientes factores: negligencia de autoridades, falta de recursos, internas entre funcionarios, internas entre vecinos, restricciones físicas del terreno, restricciones legales, otros
10. ¿Cómo afecta el problema del agua y la no factibilidad por parte de ABSA?

Escasez de tierras y vacíos urbanos

11. Bien es conocido que en Bahía Blanca existe una escasez de tierras para desarrollo residencial y proyectos de vivienda social, ¿cuáles son las principales causas de dicha situación?

12. ¿Qué instrumentos cuenta hoy la ciudad para revertir esa escasez?
13. En su opinión, ¿cuáles serían los mecanismos o instrumentos que deberían aplicarse para contrarrestar la gran cantidad de vacíos urbanos con los que cuenta la ciudad? ¿Cómo funciona actualmente la política fiscal en relación con el suelo baldío?
14. En su opinión, ¿cuán importante son las políticas tributarias para limitar la especulación inmobiliaria?
15. Respecto a la captación de plusvalías urbanas, ¿se aplica en la ciudad? ¿A través de qué mecanismos?
16. ¿Qué balance hace acerca de la implementación de estos mecanismos en la ciudad?
17. ¿Cuáles consideras que son las trabas principales para su implementación en la ciudad?

Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat

18. ¿Qué implicancias tiene términos de política pública la ordenanza de adhesión a la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat para el Municipio y para la ciudad en general?
19. Se dice que la LAJH se planteó como un cambio en la orientación de las políticas públicas dirigidas a intervenir o mejorar el hábitat, ¿usted lo ve/considera así realmente? ¿por qué?
20. ¿Qué grado de implementación ha tenido la misma desde su sanción? ¿Cuáles de las herramientas que plantea para garantizar el acceso justo al hábitat se han desarrollado en este tiempo en la ciudad? (Programa de Lotes con Servicios, Proyectos de Integración socio-urbana, Consorcios Urbanísticos)
21. En su opinión ¿cuán importante es contar con Zonas de Promoción del Hábitat Social? ¿Cómo se instrumentan en Bahía Blanca?
22. ¿Cómo ha funcionado desde su conformación el Consejo Local del Hábitat? ¿Qué cuestiones si se cumplieron desde su conformación?
23. En su opinión, ¿Cuán importante es el rol que tiene el Consejo para el desarrollo urbano de la ciudad en general y para la regularización de los barrios populares, en particular?
24. Esta ley plantea o requiere de algún modo la intervención de múltiples actores para ponerse de acuerdo (cada uno desde su lugar), coordinar y negociar, establecer prioridades, identificar áreas territoriales en las cuales dar cierta prioridad en el otorgamiento de servicios, etc. Y generalmente esto es uno de los desafíos más importantes, por lo menos en Argentina suele decirse que la construcción de consensos no es fácil. Desde tu experiencia y desde tu lugar en el Consejo, ¿experimentaste/aron concretamente dificultades para arribar acuerdos entre las distintas partes que intervienen?
25. ¿cómo considera que han actuado, por ejemplo, los referentes de las organizaciones sociales? ¿han tenido una visión homogénea? ¿han tirado siempre para el mismo lado? ¿han planteado los mismos objetivos? ¿o crees que algunas organizaciones han planteado unos objetivos y otras organizaciones otros?

26. ¿Cómo calificaría el rol que tienen las organizaciones sociales en la problemática del hábitat? ¿su rol en el Consejo Local y su capacidad para canalizar y hacer llegar las demandas? ¿han mantenido algún tipo de dialogo?
27. ¿cómo considera que han actuado, por ejemplo, la provincia y el municipio? ¿han tenido una visión homogénea? ¿han compartido una forma de proceder o no?
28. En esta línea, ¿el municipio ha tenido una postura más o menos uniforme o ha variado?
29. Lo mismo que lo anterior, pero para el Estado provincial. ¿Cómo definiría la relación que tiene provincia con el municipio en cuanto a los programas habitacionales? ¿Qué dificultades encuentra? ¿A qué se debe?
30. ¿Cómo calificaría el rol de los representantes de los colegios profesionales? ¿por qué?
31. ¿Conoce o sabe de alguna ciudad o ciudades de la provincia donde se haya aplicado la mayoría de los elementos de la LAJH? ¿O que se haya aplicado bien? ¿Cuáles crees que son los factores que influyeron?