

Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate

Guillermina Urriza

Magíster en Desarrollo Urbano. Asistente de Docencia.

Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Argentina.

E-mail: gurriza@uns.edu.ar

Fecha de recepción: 08/04/2016

Aceptación final del artículo: 09/05/2016

En las últimas dos décadas Bahía Blanca ha afianzado un proceso de expansión en baja densidad y discontinuo, dejando al interior de la mancha urbana importantes vacíos sin ocupar. A pesar de la existencia de superficies vacantes capaces de absorber el futuro crecimiento poblacional, en el año 2010 el gobierno local sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense que autoriza la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos. Lejos de revertir el proceso de crecimiento disperso, este plan se encuentra en consonancia con las tendencias del mercado y está orientado a los grupos de mayores recursos que efectivamente pueden acceder a esta tipología. Mientras tanto, los sectores de ingresos medios y bajos manifiestan serias dificultades para acceder al suelo, situación que se ha agravado por el incremento de los precios de la tierra. Ello ha ocasionado que en los últimos años el gobierno local planteara ciertas medidas para movilizar el suelo ocioso existente.

En el escenario de una manifiesta demanda habitacional, de una importante disponibilidad física de tierra vacante y cierta restricción en la oferta, el objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de expansión urbana de Bahía Blanca, los instrumentos de política de suelo impulsados por el gobierno local en el período 2010-2015, y sus posibles implicancias en el desarrollo urbano.

Palabras claves: *expansión urbana, tierra vacante, demanda habitacional, política de suelo*

Urban sprawl, vacant land and housing demand in Bahia Blanca. Models of city and urban policy in debate

In the last two decades Bahía Blanca has consolidated a process of expansion in low density and discontinuous, while important gaps remain unoccupied within the urban area. Despite the existence of vacant surfaces capable of absorbing future population growth, in 2010 the local government approved the Bahía Blanca's Urban Fringe Master Plan authorizing the enablement of new suburban developments. Far from reversing the dispersed growth process, this plan is in line with the market trends and

is aimed at higher-income groups who can effectively access this typology. Meanwhile low and middle income sectors manifest serious difficulties in accessing land, a situation that has been exacerbated by the increase in land prices. This has required that local government attempt to mobilize vacant land through various actions.

In the scenario of a manifest housing demand, an important physical availability of vacant land and certain restriction on supply, the objective of this work is to analyze the process of urban expansion, instruments of land policy driven by the local government in the period 2010-2015 and its possible implications on urban development.

Keywords: *urban expansion, vacant land, housing demand, land policy*

Introducción

En las últimas dos décadas Bahía Blanca ha afianzado un proceso de expansión en baja densidad y discontinuo, dejando al interior de la mancha urbana importantes vacíos sin ocupar. La zona alta, en el sector norte y noreste de la ciudad, se ha convertido en el área preferencial de crecimiento, favorecida en los años '90 por la concreción de importantes ejes viales -el Camino de Circunvalación Externa y la Avenida de Penetración Alberto Cabrera-, que mejoraron significativamente su accesibilidad.

A pesar de la existencia de importantes superficies vacantes capaces de absorber el futuro crecimiento de la ciudad, en el año 2010 el gobierno local sancionó el *Plan Director del Periurbano Bahiense* que autoriza la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos. Este plan creó el *distrito periurbano calificado* (PUC) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisión mínima de 1.000 y 2.500 m² a la vera del Camino de Circunvalación, fundamentalmente en el tramo NO-N-NE. Lejos de intentar revertir el proceso de crecimiento disperso y de baja densidad que experimenta la ciudad en su periferia, este plan se encuentra en consonancia con las tendencias del mercado y está orientado a los grupos de mayores recursos que efectivamente pueden acceder a esta tipología.

Mientras tanto los sectores de ingresos medios y bajos manifiestan serias dificultades para acceder al suelo, situación que se ha agravado por el incremento de los precios de la tierra. Ello ha ocasionado que en los últimos años el gobierno local planteara ciertas medidas para movilizar el suelo ocioso existente.

Se plantea el debate en torno a los modelos de ciudad compacta y ciudad dispersa, en el marco de un proceso de urbanización que avanza hacia los bordes de la ciudad, dejando a su paso intersticios vacantes, generando discontinuidades e incorporando al uso urbano tierras otrora productivas. El hecho de impulsar un modelo de crecimiento en baja densidad y en extensión, acorde a las tendencias promovidas por el sector inmobiliario, tiene consecuencias económicas, sociales y urbano-ambientales que el gobierno local debería considerar y evaluar.

En el escenario de una manifiesta demanda de acceso a la tierra y/o vivienda, de una importante disponibilidad física de suelo vacante y cierta restricción en la oferta, el objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de expansión urbana¹ de Bahía Blanca, los instrumentos de política de suelo impulsados por el gobierno local en el período 2010-2015, y sus posibles implicancias en el desarrollo urbano de esta ciudad.

Expansión urbana vs desarrollo compacto: un debate necesario

Se reconocen básicamente dos formas de crecimiento espacial de las ciudades: éstas pueden crecer por verticalización y también pueden extenderse en superficie incorporando al uso urbano tierras de la periferia. Atento a cuál de estas formas es dominante y cómo se materializa en el espacio urbano, se plantea la dicotomía entre ciudades compactas y ciudades dispersas.

Existe una variada bibliografía que aborda diferentes aspectos vinculados a estos modelos (Moliní y Salgado, 2010 y 2012; Magrinyà y Herce, 2007; Cárdenas Roper, 2012; Indovina, 2007; Chavoya Gama et. al, 2009), entendiendo que la urbanización compacta se caracteriza por una trama urbana contigua, y densidades medias o altas; mientras que la ciudad dispersa presenta un proceso de ocupación del espacio urbano discontinuo, predominantemente en baja densidad y en extensión, con tramas urbanas formadas generalmente por viviendas unifamiliares.

¹ Existen diferentes tipos de expansión de la ciudad. La densificación es una forma de expansión urbana (vertical) (Chavoya Gama, et al., 2009). En algunos casos la superficie artificial creada en altura es más importante que la superficie que se incorpora al uso urbano en la periferia, evidenciando un proceso de crecimiento que podría considerarse como de expansión *vertical* de la ciudad. Es dable aclarar que en este trabajo el término *expansión* hace referencia al crecimiento horizontal, y por lo tanto no se problematiza el crecimiento en altura que también exhibe la ciudad.

A medida que el proceso de urbanización avanza en el mundo, el debate sobre la densidad y extensión de las ciudades, la forma y sustentabilidad urbanas cobra cada vez más relevancia. No se trata sólo de una preocupación ambiental, sino también se cuestiona la calidad de vida, las condiciones de equidad social y las implicancias económicas que estas formas de urbanización suponen. En definitiva es importante evaluar si, dado un crecimiento poblacional determinado, es mejor que éste ocupe el suelo de manera razonablemente compacta o, por el contrario, de forma extensa y con baja densidad.

La literatura reconocen diversos beneficios que genera el crecimiento de carácter compacto, entre ellos, cabe mencionar por un lado una menor dependencia del automóvil y por lo tanto una reducción de las emisiones, la congestión vehicular, el consumo de energía y los tiempos de desplazamiento; y por el otro, un ahorro de recursos y menores costes de funcionamiento y mantenimiento urbano, entre otras ventajas. Cárdenas Roperó (2012: 319) afirma:

A nivel económico se ha de considerar el menor coste en la provisión de servicios de carácter público tales como la sanidad, la educación, la protección policial, los bomberos, los sistemas de alcantarillado, las bibliotecas, los parques públicos, el transporte público... Desde la perspectiva ambiental el consumo energético, hídrico, la recogida y tratamiento de residuos, los costes privados y sociales que comportan la movilidad obligada y la no obligada, son menores en entornos urbanos con una densidad elevada.

Teniendo en cuenta que el suelo es un recurso limitado y que el desarrollo urbano en baja densidad implica un alto grado de consumo del mismo, "...con la ciudad compacta no solo se logra un uso más eficiente del suelo sino que, además, disminuye la presión sobre los espacios naturales y los usos agrarios, lo que contribuye a preservar los espacios abiertos" (Moliní y Salgado, 2012).

Atento a los beneficios de este modelo de urbanización, en la actualidad parece existir cierto consenso sobre la necesidad de densificar razonablemente las ciudades. Según Chavoya Gama, et. al. (2009) se suele entender la densificación de distintas maneras: reconversión de lo existente (ejemplo: terrenos militares); construcción dentro del tejido urbano con el objetivo de eliminar los terrenos

baldíos; atribución de un nuevo valor de uso a edificios existentes al generar una actividad moderna en ellos; o mayor altura de edificios existentes por nuevas autorizaciones de los planes urbanísticos.

En este contexto las políticas urbanas de fomento de la compacidad urbana procuran promover mayores densidades de ocupación, la revitalización y renovación de las áreas centrales, la heterogeneidad de usos del suelo, una buena accesibilidad y un sistema de transporte público eficiente, así como también desalientan el uso del automóvil, estimulando el uso de bicicletas y la circulación peatonal, entre otros aspectos. Garbiñe (2007) explica que la estimación de los costes negativos asociados al crecimiento urbano de baja densidad ha evidenciado la necesidad de implementar acciones y políticas en busca de alternativas al mismo. Surge entonces la noción de *smart growth* o “crecimiento inteligente”, que promueve un crecimiento concentrado basado en un uso eficiente del suelo, las infraestructuras y los recursos.

Es importante considerar que a fin de garantizar la calidad de vida en ciudades más compactas y densas, es prioritario disponer de sistemas de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos adecuados, acordados y oportunamente planificados, para sostener densidades medias y altas de población.

Por su parte, el crecimiento en extensión no sólo supone mayores costos en materia de provisión de infraestructura, equipamiento y transporte público debido a la discontinuidad espacial y baja densidad poblacional, sino también una desarticulación urbana y social de la ciudad. El modelo de baja densidad ocasiona el incremento de la superficie de la ciudad, y por lo tanto, el tiempo y las distancias a recorrer se incrementan, así como también aumentan la movilidad, el número de viajes y la dependencia del automóvil para acceder a los lugares de trabajo, servicios y equipamientos en general.

Desde el punto de vista ambiental, este modelo implica un mayor consumo de suelo, energía y agua, con respecto a la urbanización compacta; así como también supone mayores costes económicos de funcionamiento y mantenimiento que debe asumir la ciudad en su totalidad (Garbiñe, 2007; Moliní y Salgado, 2012; Magrinyà y Herce, 2007). En este sentido, Galiana y Vinuesa (2006: 74) afirman:

El crecimiento disperso y de baja densidad presenta aparentes ventajas para el habitante en términos ambientales pero reduce la rentabilidad social de las redes de infraestructura y dotaciones de titularidad pública y dificulta su gestión, sin que los sistemas privados garanticen forzosamente la prestación del servicio.

Es dable reconocer que la idea de la vivienda unifamiliar, en especial en “suburbios verdes”, atrae por las condiciones de vida que ofrece al grupo familiar *a escala de la parcela y su entorno inmediato*. Vale esta aclaración puesto que más allá de este ámbito próximo, las personas deben recorrer mayores distancias, destinar más tiempo (y dinero) para desplazarse hacia el trabajo y acceder a los equipamientos centrales o lugares donde sus hijos desarrollan las actividades educativas y recreativas, entre otros factores que impactan negativamente en la calidad de vida. A pesar del aumento de los costes, los grupos solventes económicamente optan por este tipo de hábitat de baja densidad. Garbiñe (2007: 223) identifica algunos factores explicativos en este sentido:

- El hábitat de baja densidad tiene un «plus» simbólico en el imaginario colectivo de determinados grupos sociales que no posee el hábitat concentrado. Este plus tiene que ver con la identificación inconsciente de la ecuación: baja densidad–eliminación de constricciones urbanas–entorno natural–aumento de la calidad de vida.
- Los hábitats de baja densidad hacen realidad el viejo sueño de combinar las ventajas del campo con las de la ciudad (Ebenezer Howard, el modelo «ciudad-jardín»)
- Paradójicamente combinan un concepto comunitario de la vida con una fuerte dosis de privatización de la misma.
- Y, por último, tienen un alto grado de homogeneidad, derivada de la selección impuesta por el mercado, y que otorga un «plus de seguridad psicológica y emocional» a ciertos grupos sociales que aumenta sensiblemente el valor de opinión de la población respecto a este tipo de hábitats.

En resumen, existen argumentos evidentes a favor de la compacidad urbana y la mayoría de los planificadores están convencidos que el modelo de ciudad compacta y diversa es más sostenible (Cárdenas Roper, 2012). Este modo de urbanización produce importantes disminuciones beneficiosas en el consumo de

recursos, en la emisión de contaminantes, en los costes económicos y en los desplazamientos en automóvil (Moliní y Salgado, 2012). En cambio, las bajas densidades y las tipologías con alto consumo de suelo aportan económicamente menos de lo que reciben de la administración pública local.

El proceso de crecimiento urbano de Bahía Blanca, 1828-1990

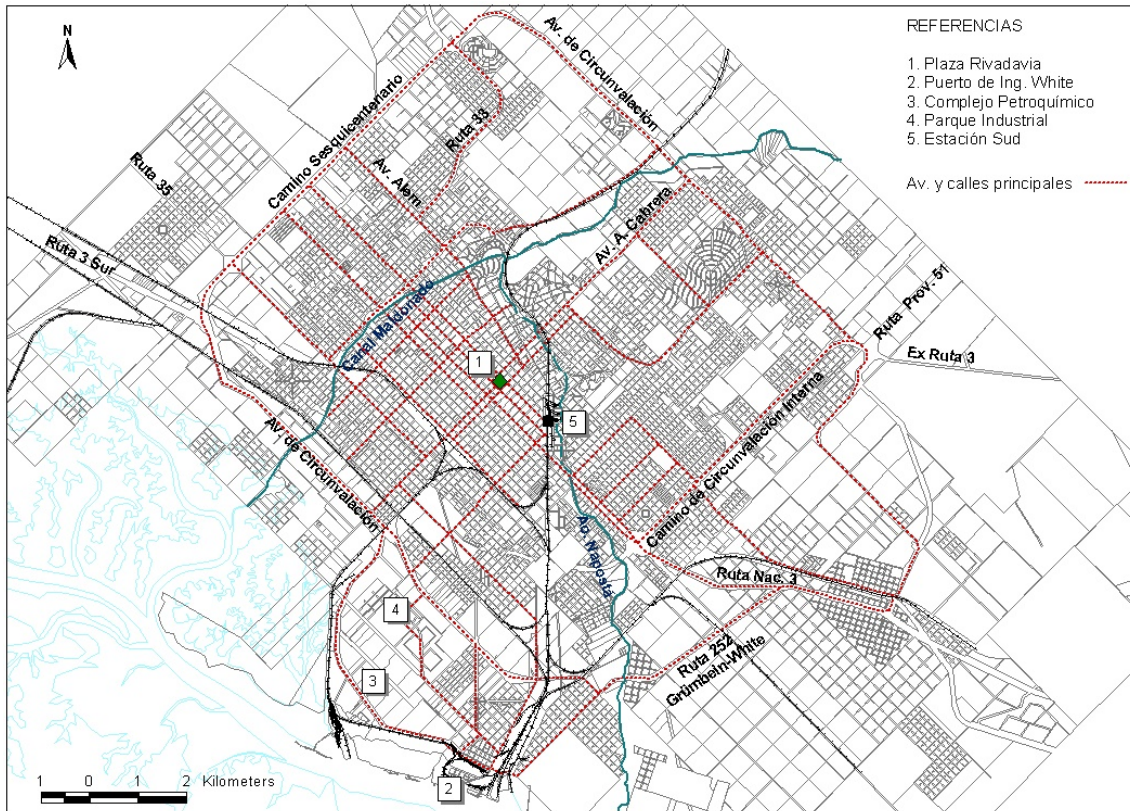
Bahía Blanca se encuentra localizada sobre la costa atlántica, al sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Según su tamaño demográfico (291 mil habitantes) puede definirse como una ciudad *media*. No obstante, al tener en cuenta sus funciones adquiere la categoría de *intermedia*² puesto constituye un destacado nodo de comunicaciones y transporte a escala nacional, así como también un importante centro de servicios de una de las principales zonas agroexportadoras del país. Asimismo se distingue por su puerto de aguas profundas, la producción industrial y petroquímica, y las actividades gubernamentales, por ser centro bancario y asiento de la bolsa de comercio, y poseer un diversificado sector comercial. Otro aspecto de relevancia es su oferta educativa, con importantes centros de educación superior y de investigación.

Fundada en 1828 como fuerte de avanzada en la “conquista del desierto”, creció siguiendo el amanzanamiento típico ortogonal de la colonización española, prolongando una grilla predominantemente regular, orientada a medio rumbo. La mancha urbana se ha desarrollado fundamentalmente en el valle inferior del Arroyo Napostá, extendiéndose entre las cotas de 6 m y 70 m sobre el nivel del mar, en tanto la mayor densidad de ocupación se verifica entre los 20 y 30 m. Las denominadas terrazas del sector alto -al norte y noreste de la ciudad- y la presencia de los arroyos Napostá y Maldonado se destacan en un relieve llano con suave pendiente hacia el mar. La planicie costera constituye un ambiente bajo, de terrenos fangosos y anegadizos en algunos sectores (Figura 1)³.

² El concepto de ciudad *intermedia* incorpora la dimensión cualitativa y la noción de intermediación como rol esencial de estos centros urbanos, es decir, se basa en las funciones y las formas de intercambio que lleva a cabo un centro urbano en interacción con su entorno.

³ Teniendo en cuenta las condiciones del medio natural para la expansión urbana, la zona norte y noroeste de la ciudad es la más apta, mientras los sectores ubicados al este presentan un nivel de aptitud media, requiriendo un control del drenaje superficial. Por su parte, el área sur y sudoeste resulta la menos apropiada para la urbanización puesto que los terrenos son bajos, sin pendiente natural y la napa freática se encuentra muy cercana a la superficie; a ello se suma la cercanía del polo petroquímico y el parque industrial (Zinger, 1990).

Figura 1: Área de estudio: ciudad de Bahía Blanca.



Fuente: elaboración propia

Si bien las condiciones naturales del medio fueron relevantes al momento de elegir el sitio para su fundación, con el tiempo se convirtieron –junto con el trazado del ferrocarril– en un obstáculo para la expansión urbana, dificultando la conectividad entre diferentes sectores. No obstante, la ciudad sostuvo un crecimiento fundamentalmente radioconcéntrico que traspasaría las barreras impuestas por los cursos de agua y la estructura ferroviaria.

Desde los inicios, las principales funciones políticas y administrativas se localizaron en torno a la Plaza Rivadavia, mientras que hacia fines del siglo XIX, la actividad comercial se organizó en las calles próximas a la Estación Sud del Ferrocarril (Figura 1)⁴. Las industrias y depósitos se ubicaron principalmente sobre las márgenes del Arroyo Napostá y en proximidad de las vías férreas; en

⁴ La llegada del ferrocarril en 1884 constituyó el hecho inicial del progreso de Bahía Blanca, puesto que posibilitó la transformación fundamental de la economía local. En 1885 se construyó un muelle de embarque en la bahía que posteriormente dio origen al Puerto de Ingeniero White (MBB, 2000).

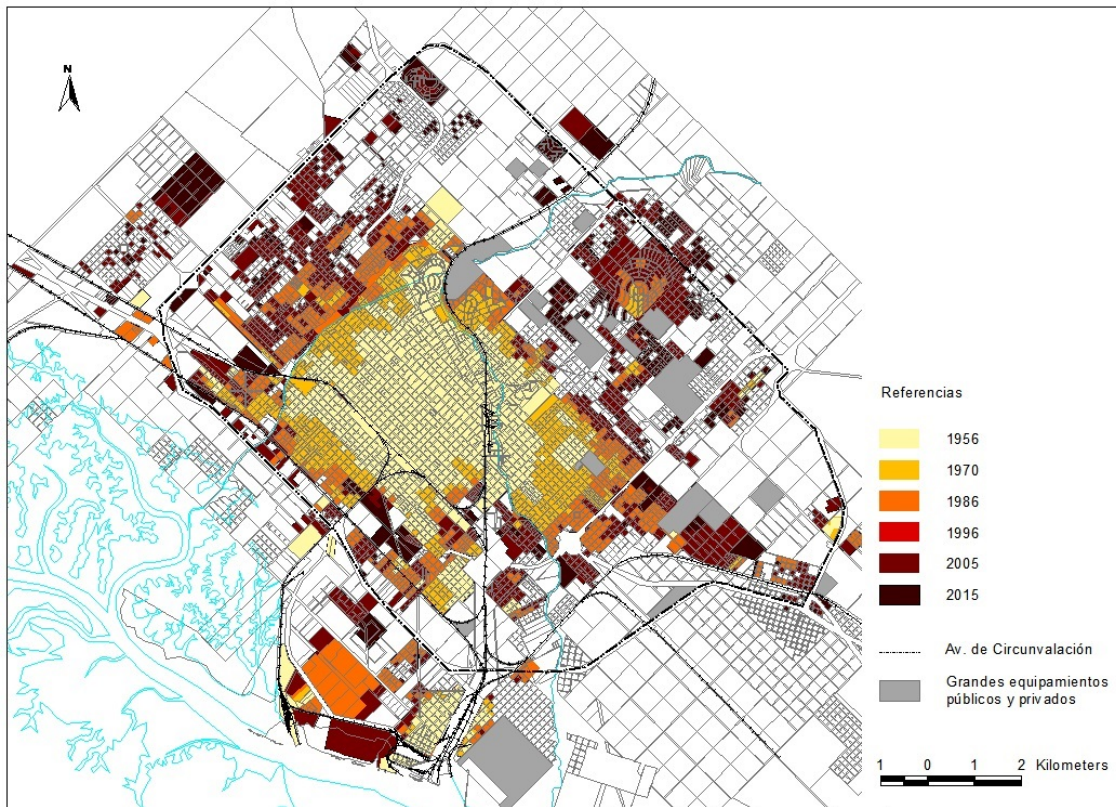
tanto, la franja costera permanecía escasamente poblada debido a las condiciones de habitabilidad menos favorables. En este contexto, es dable señalar que la ciudad experimentó -producto del modelo agroexportador vigente en el país- una etapa de modernización y expansión entre los años 1880 y 1930, que sería denominada “el nacimiento de una Segunda Bahía Blanca” (MBB, 2000: 21).

A principios del siglo XX la tierra urbana sufrió un proceso de valorización y comenzó un período de negocios inmobiliarios mediante el fraccionamiento de quintas y chacras en manzanas y parcelas urbanas. El aumento de parcelamientos de ese entonces respondía “a un interés especulativo y no real de demanda de tierra urbana.” (MBB, 1971: 54). Refiriéndose a la estructura urbana de 1925, el Plan de Desarrollo de 1971 (MBB, 1971: 50) afirma:

... lo sorprendente de la época y data en sus orígenes de principio de siglo son las grandes superficies que abarca el parcelamiento urbano. En primera instancia éste rebasa los límites impuestos por el Arroyo Napostá y las vías del F.C. Pero luego la fiebre de la urbanización llega al campo, y allí se promueve la venta de lotes urbanos. Llama la atención toda la zona aledaña al puerto de Ing. White, la Villa Saladero en terrenos inhospitalarios y bajos. Muchos de estos parcelamientos nunca han cristalizado. Lo único que se obtuvo en muchos casos es hacer tierra improductiva.

En la primera mitad del siglo XX el crecimiento se orientó espontáneamente hacia el este y noreste, buscando sectores más altos, resguardados de las frecuentes inundaciones provocadas por el Ao. Napostá. Debido a los costos de urbanización generados por una mayor pendiente, el proceso de ocupación luego se desplazó hacia el oeste donde el declive es más suave. En tanto, a mediados de siglo XX, comenzó a manifestarse la verticalización del área central con el surgimiento de la edificación en altura en proximidad a la plaza Rivadavia. La actividad comercial entonces se fue desplazando fundamentalmente hacia el entorno de la plaza.

Figura 2: Crecimiento de la mancha urbana de Bahía Blanca, 1956-2015.



Fuente: Elaboración propia.

La construcción de conjuntos habitacionales en terrenos de menor valor y más alejados del área central, y el crecimiento de los asentamientos irregulares en ciertos sectores de la ciudad, comenzaron a manifestarse como elementos importantes en la estructura urbana, fundamentalmente a partir de los años '70, acentuando su presencia e impronta en las siguientes décadas. Mientras tanto, la presencia del puerto y la instalación del complejo petroquímico en 1981 promovieron el crecimiento hacia el sur, a pesar de las condiciones del medio natural menos apropiadas (pendiente nula y napa freática a escasa profundidad)⁵.

La expansión urbana en el período 1990-2015

⁵ En el año 1968 Bahía Blanca fue declarada Polo de Crecimiento Provincial de la Región del Comahue. La construcción del Dique Paso de las Piedras sobre el Río Sauce Grande para abastecimiento de agua a la ciudad (1978), la radicación de la Planta de Petroquímica Bahía Blanca (1981) próxima al Puerto de Ing. White, y la habilitación de la Central Termoeléctrica Luis Piedra Buena (1989) sustentaron el desarrollo industrial del sector costero. Este fue acompañado de la construcción de barrios cercanos a esta fuente de trabajo, así como también del mejoramiento de la infraestructura vial y urbana (MBB, 2000).

A partir de la concreción del Camino de Circunvalación Externa y la Avenida de Penetración Alberto Cabrera a mediados de 1990, Bahía Blanca evidenció una notoria expansión hacia la zona alta al mejorar la accesibilidad y la comunicación entre la periferia y el área central. A fines de esa década, se registraban importantes transformaciones en el uso y ocupación de la franja periurbana del noreste y norte de la ciudad, tales como la radicación de dos grandes superficies comerciales, la progresiva retracción de usos productivos, el surgimiento de nuevos proyectos inmobiliarios para el estrato de ingresos medio y medio-alto, y un fuerte crecimiento residencial. Estos cambios se vieron reflejados en el aumento de la demanda y valorización de la tierra en el sector, conformándose la Av. Cabrera como el eje preferencial de crecimiento.

Dentro de este contexto, la promoción de parcelas con servicios y forestación, tipo barrio parque, y en urbanizaciones cerradas, adquirió relevancia en los últimos veinte años (Tabla 1 y Figura 3). Los loteos incorporados al mercado en los años '90 evidencian una paulatina consolidación y la oferta de suelo se ha ampliado a partir de nuevos emprendimientos.

Estos loteos son generalmente desarrollados y comercializados por empresas inmobiliarias que orientan la oferta fundamentalmente a familias con solvencia económica, promocionando en muchos casos parcelas de un tamaño relativo mayor en un entorno verde, de calidad ambiental y paisajística. Existen tres urbanizaciones cerradas en la ciudad –Bosque Alto, Solares Norte y La Reserva– que incorporaron 714 parcelas (de 600 a 1.500 m²) al submercado para los sectores medio-alto y alto (Figura 3).

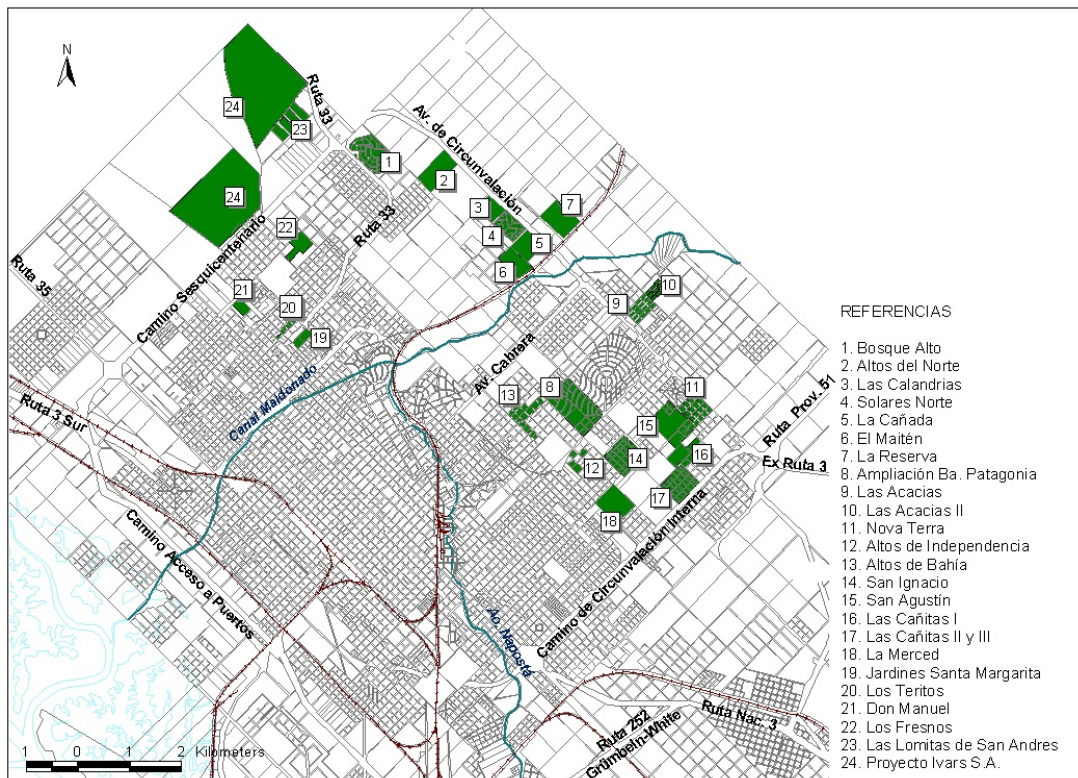
Tabla 1: Loteos tipo barrio parque y urbanizaciones cerradas en Bahía Blanca.

LOTEOS	Cantidad de parcelas	Superficie de las parcelas	Superficie del emprendimiento (en ha)
Altos de Bahía	208	600 a 1.250 m ²	15
Altos de Independencia	89	300 a 1.000 m ²	5
Altos del Norte	52	3.100 m ²	28
Ba. Patagonia (ampliación)	410	600 a 1.000 m ²	57

Don Manuel	107	300 a 500 m ²	6
El Maitén	186	600 a 1.000 m ²	20
Jardines Santa Margarita	122	350 m ²	6
La Cañada	199	600 a 800 m ²	20
La Merced	224	600 m ²	28
Las Acacias (1 ^{era} etapa)	220	400 a 550 m ²	12
Las Acacias (2 ^{da} etapa)	144	300 a 550 m ²	7
Las Calandrias	45	2.500 y 3.000 m ²	15
Las Cañitas I	222	450 a 900 m ²	17
Las Lomitas de San Andrés	79	2.500 m ²	221
Los Fresnos II	216	300 a 650 m ²	13
Los Teritos	100	300 a 500 m ²	4
Nova Terra (1 ^{era} etapa)	217	300 a 600 m ²	s/d
San Agustín	424	400 a 1.000 m ²	40
San Ignacio	420	400 a 850 m ²	32
URBANIZACIONES CERRADAS	Cantidad de parcelas	Superficie de las parcelas	Superficie del emprendimiento (en ha)
Solares Norte	164	600 a 1.300 m ²	19
Bosque Alto Country Club	300	600 a 1.500 m ²	32
La Reserva	250	600 a 1.100 m ²	30
TOTAL	4.379		627

Fuente: Elaboración propia.

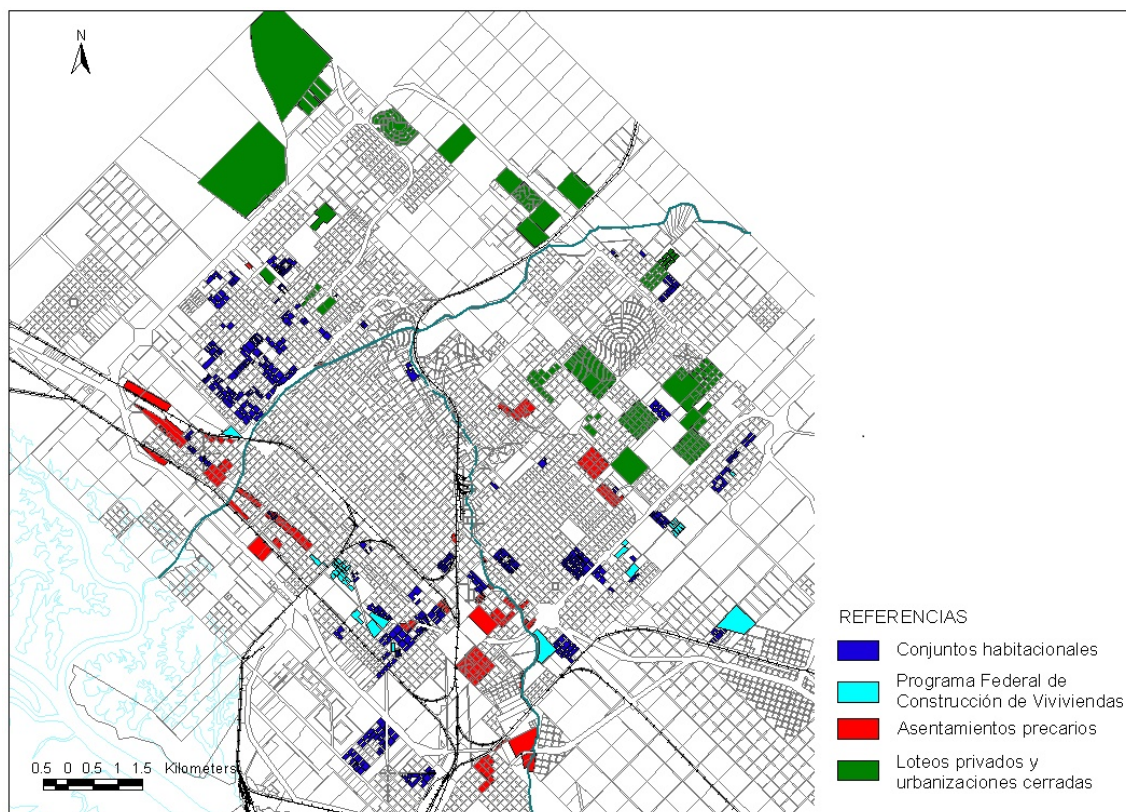
Figura 3: Loteos tipo barrio parque y urbanizaciones cerradas en Bahía Blanca.



Fuente: Elaboración propia

Además se amplió la superficie ocupada por los conjuntos habitacionales, construidos en muchos casos por entidades intermedias. En su gran mayoría se emplazaron en los sectores noroeste y sur, y en menor medida en el este, donde el Código de Planeamiento Urbano lo permitía. A partir del año 2007, comenzaron a edificarse los conjuntos del Programa Federal de Construcción de Viviendas, tanto en terrenos públicos como privados, En el primer caso se ubican preferentemente en el sector sudoeste de la ciudad en tierras otrora ferroviarias; en tanto los conjuntos gestionados por entidades intermedias se localizan mayoritariamente en el sector este de la ciudad (Figura 4).

Figura 4: Conjuntos habitacionales, asentamientos precarios y loteos privados en Bahía Blanca, año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

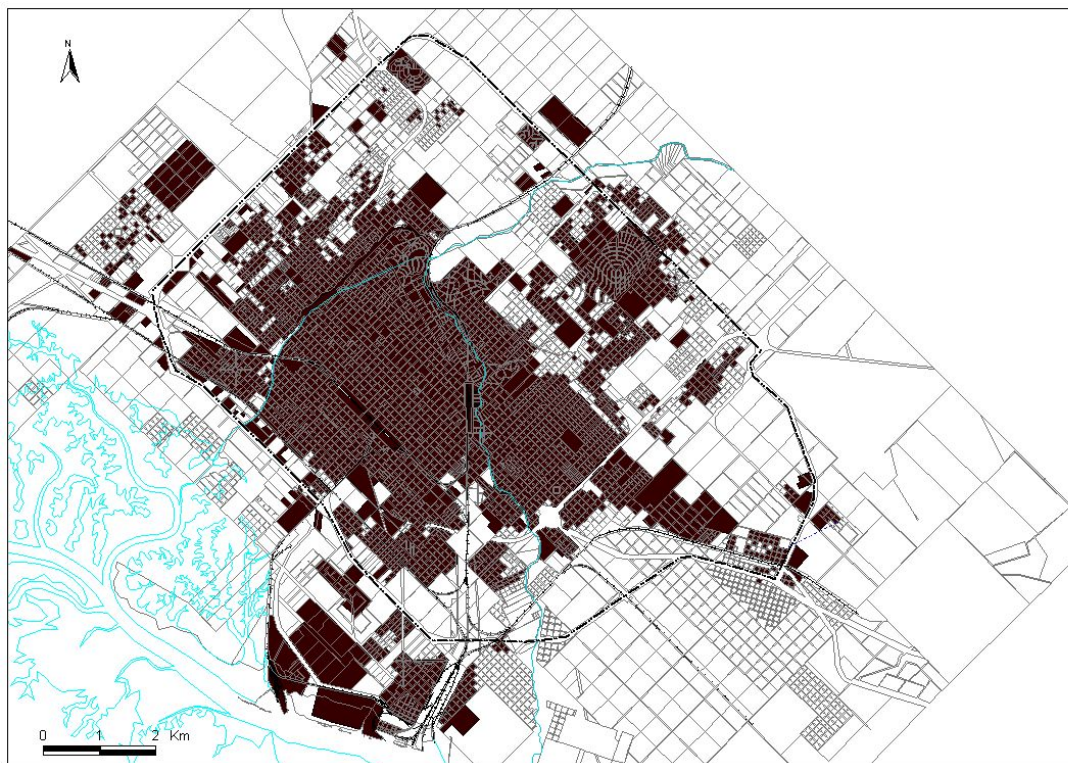
Por otra parte, la ocupación informal de tierras (públicas y privadas) efectuada por familias de escasos recursos también contribuyó a la expansión de la ciudad, fundamentalmente en los sectores oeste, sudoeste y sur de la periferia. Estas áreas presentan condiciones precarias de habitabilidad y déficit en la dotación de infraestructura y equipamiento (Figura 4).

La expansión urbana traspasó la Circunvalación Externa, fundamentalmente en el sector noreste, mediante el crecimiento residencial espontáneo, como también por la construcción de conjuntos habitacionales y la incorporación de loteos tipo barrio parque. En el sector noroeste de la ciudad y próximo a la Ruta Nacional N° 35, el barrio Los Chañares ha experimentado un crecimiento significativo en las dos últimas décadas y se ha convertido en una alternativa de residencia permanente.

En efecto, la mancha urbana se extiende dentro y fuera de la Circunvalación, mientras deja superficies vacantes a su paso, característico de un proceso de urbanización disperso y discontinuo (Figura 5). Las vías rápidas de comunicación claramente constituyen un factor inductor de la urbanización al mejorar la

accesibilidad y la comunicación entre la periferia y el área central, y un elemento transformador de la morfología periurbana.

Figura 5: Mancha urbana de la ciudad de Bahía Blanca, año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

La disponibilidad de tierras vacantes y el proceso de urbanización discontinuo desde la perspectiva de los planes urbanos.

La existencia de amplias superficies fraccionadas sin uso urbano en la periferia se remonta a las primeras décadas del siglo XX cuando se subdividió, debido a un interés especulativo y no de demanda real, una importante cantidad de tierras que permaneció prácticamente sin ocupación efectiva durante varias décadas (MBB, 1971).

Los distintos planes urbanos formulados en la ciudad tuvieron una mirada sobre su crecimiento y la disponibilidad de tierras vacantes capaz de absorberlo⁶. El Plan de Desarrollo del año 1971 sostenía la hipótesis de un polo regional en franca

⁶ La ciudad cuenta con una importante trayectoria en materia de planificación urbana y sus primeros antecedentes de ordenamiento se remontan a principios del siglo XX. En este apartado se hace referencia al período 1970-2000, que comprende el Plan de Desarrollo de Bahía Blanca de 1970, la Reformulación del Plan de 1986, el Código de Planeamiento Urbano de 1993 y el Plan Estratégico Bahía Blanca del año 2000.

expansión. Sin embargo propuso no extender los fraccionamientos urbanos, atento a la cantidad de amanzamientos no materializados (Figura 6). El proceso de subdivisión indiscriminada de la tierra fue controlado, en cierta medida, por la sanción en el año 1977 del Decreto-Ley N° 8912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires⁷.

Figura 6: Fraccionamiento urbanos vacantes existentes en el año 1970.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MBB, 1971: 96.

Por su parte, la Reformulación del Plan de Desarrollo (1986) estimó que no se habían realizado prácticamente grandes fraccionamientos de suelo con posterioridad a 1970. Ello se debió, entre otras razones, a los costos que implicaba incorporar nuevas parcelas al mercado de tierras de acuerdo a las disposiciones de la nueva normativa provincial. Este Plan reconoció que existía potencialmente una cantidad suficiente de tierra urbanizada para cubrir, en principio, las demandas futuras. Por tal motivo, afirmó que “Sería conveniente establecer límites urbanos

⁷ El Decreto-ley N° 8912/77 rige el ordenamiento del territorio bonaerense, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Entre los objetivos fundamentales señala la implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos (art 2 inc. e).

claramente identificables para evitar el crecimiento indiscriminado de la ciudad.” (MBB, 1986: 31). En este contexto, planteó la necesidad de iniciar un programa de adquisición sistemática anticipada de tierras en la periferia del área urbana, previstas como expansión, que permitiera su desarrollo en el futuro. Si bien entonces se estimaba que constituiría un eficaz instrumento para regular el desarrollo urbano e intervenir en la mecánica especulativa, esta propuesta no logró concretarse.

Como producto de esta Reformulación, se diseñó un nuevo Código de Zonificación, que entró en vigencia en 1993. Este dividió a la ciudad en fajas longitudinales respetando el soporte natural, modelo territorial que explica, en gran medida, la configuración socioespacial, funcional y morfológica actual de Bahía Blanca. Se establecieron tres grandes zonas: la *meseta*, definida principalmente como un área residencial de baja densidad con tejido abierto; la *planicie central* donde se asentaban los ejes de crecimiento de la ciudad con usos comerciales y viviendas de densidades medias y la zona residencial mixta, y finalmente el *área costera*, reservada principalmente a usos industriales de envergadura y actividades portuarias. De este modo se pretendía inducir un cambio sustancial en la conformación del espacio urbano, pues se planteó un desarrollo lineal en función de ejes longitudinales para compensar la atracción y concentración de actividades existentes en el área central⁸.

Atento al objetivo de contener la expansión de la ciudad, el Código propuso entre sus lineamientos generales revertir el proceso de crecimiento disperso y “tener en cuenta el alto porcentaje de subdivisiones prematuras de tipo urbano existentes.” (MBB, 1993). No obstante, el proceso de urbanización discontinuo prosiguió y el crecimiento se extendió más allá de la circunvalación. Tanto es así que el Plan Estratégico del año 2000 reconoció esta situación como una de las principales debilidades de Bahía Blanca: “La ciudad se ha extendido de manera poco controlada, con un patrón de ocupación del suelo discontinuo y de baja densidad, condicionando la calidad de vida de importantes sectores de la periferia urbana” (MBB, 2000: 105). Se estableció entonces como eje estratégico el “Mejoramiento de la calidad urbano ambiental de la ciudad a través de la revalorización del área

⁸ Se definieron las *zonas centrales* que agrupan los usos administrativos, financieros, comerciales y de servicio. Transcurridos casi 25 años desde su formulación se observa su materialización debido al importante proceso de densificación y crecimiento en altura registrado en los últimos años.

central, la integración a la trama de las tierras vacantes del Estado y el crecimiento ordenado de la periferia". En este contexto, el Programa de gestión urbano ambiental del Plan contempló, dentro de la cartera de proyectos consensuados con la comunidad bahiense, la actualización del Código de Planeamiento Urbano, el fortalecimiento de las centralidades barriales, un plan integral para los asentamientos irregulares y precarios, y un plan director de infraestructura urbana, entre otras propuestas. El Plan Estratégico fue desestimado por el gobierno que asumió en diciembre del año 2003.

Tierras privadas vacantes y crecimiento urbano

Según estimaciones realizadas en el año 2010, existían aproximadamente 2.150 hectáreas de suelo urbanizable⁹ de propiedad privada dentro del área delimitada por la circunvalación (Tabla 2 y Figura 7), de las cuales 1.350 ha estaban zonificadas por el Código de Planeamiento Urbano para uso residencial en sus diferentes tipologías (Urriza, 2011). Asimismo existen terrenos fiscales que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano. Se destacan 351 hectáreas del Ejército Argentino, 125 ha pertenecientes a la Universidad Nacional del Sur, y aproximadamente 450 ha del Estado Nacional y Provincial.

Tabla 2: Tierras privadas urbanizables al interior del Anillo de Circunvalación, clasificadas según zonificación del Código de Planeamiento Urbano, año 2010.

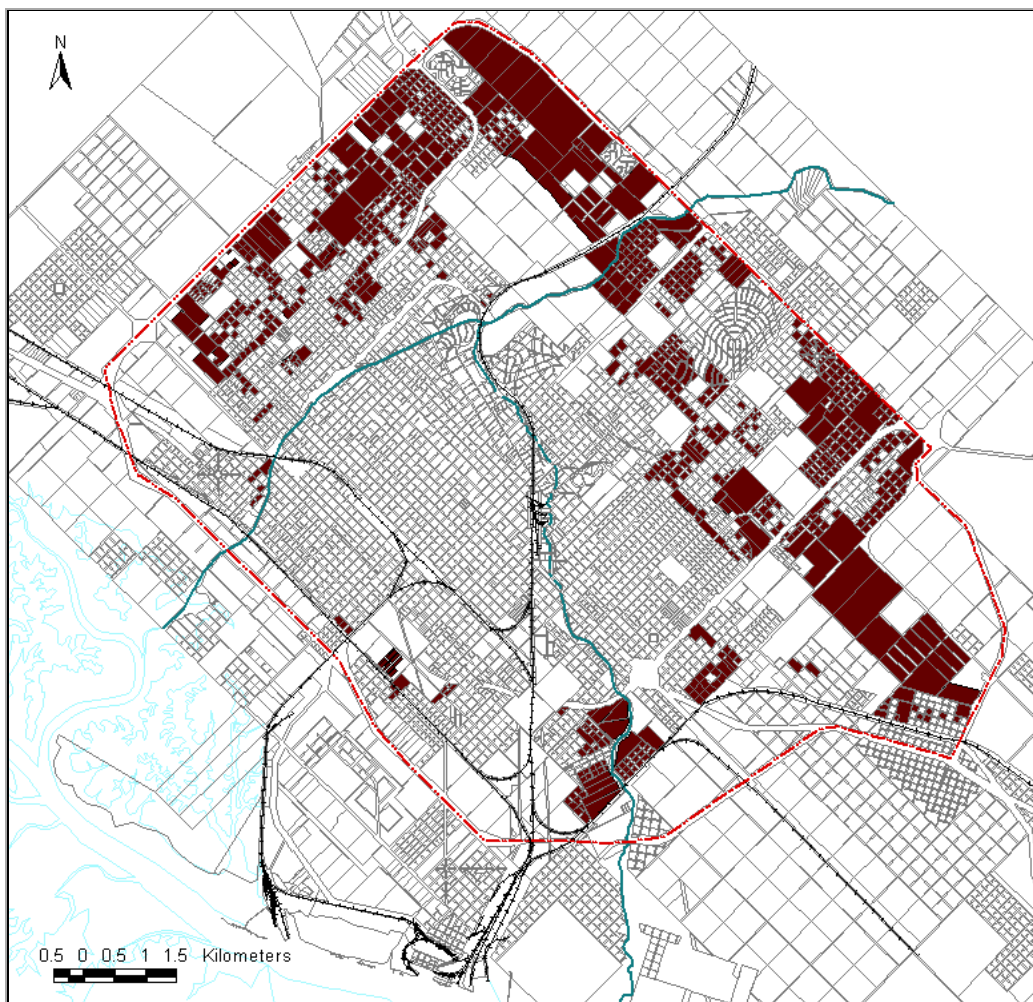
Zona según CPU	Subdivisión mínima (m ²)	Hectáreas disponibles	% del total
C3 (Centro Ejes de Crecimiento)	300	28	1,3
EUr (Extra urbano de reserva)	10.000	266	12,4
R1 (Residencial general de densidad media alta)	300	289	13,4

⁹ Se consideró *suelo urbanizable*, las tierras vacantes (sin ocupar) o con un porcentaje de ocupación que no superaba el 25% del amanzamiento, y las tierras que presentaban uso productivo intensivo. En este último caso, se estimó que a corto-mediano plazo serían ocupadas con usos urbanos. Fueron ignorados los terrenos baldíos en el área urbana consolidada y no se contabilizaron las tierras fiscales. Para la delimitación de las tierras se empleó la imagen satelital proporcionada por Google Earth (año 2010) y se utilizó un SIG para realizar los cálculos.

R2 (Residencial general de densidad media)	300	285	13,3
RM (Residencial mixto)	300	77	3,6
Rp1 (Residencial parque de densidad baja)	600	616	28,6
Rp2 (Residencial parque de densidad baja)	400	452	21,0
SUR2 (Suburbano residencial)	900	88	4,1
SURe (Suburbano recreativo)	2.000	42	2,0
TOTAL		2.145	100

Fuente: Urriza, 2011

Figura 7: Tierras privadas urbanizables al interior del Anillo de Circunvalación, año 2010.



Fuente: Urriza, 2011.

Como afirma Clichevsky (2009b) la tierra vacante¹⁰ se encuentra en manos de diversos actores: agentes –legales e ilegales- que han producido tierra urbana y la retienen a la espera de valorización; los pequeños propietarios que compraron no obstante no pudieron ocupar o lo poseen como reserva; propietarios agrícolas; el Estado y otras instituciones públicas.

Es dable considerar que el crecimiento poblacional de Bahía Blanca en los últimos censos ha sido bajo, con una variación relativa intercensal cercana al 6% (Tabla 3). No obstante, en el período 2001-2010 el crecimiento del número de hogares (19,7%) ha sido significativo¹¹. Por otra parte, según el último censo, 9.510 viviendas particulares (7,9 %) tenían todas las personas temporalmente ausentes. Además, 2.986 viviendas (2,5%) se encontraban en alquiler o venta y 2.903 (2,4%) se hallaban en construcción (INDEC, 2010).

Tabla 3: Población total y variación relativa intercensal de Bahía Blanca, 1960-2010.

Año	Ciudad de Bahía Blanca ¹²	
	Población total	Var %
1960	126.669	43,8
1970	182.158	22,9
1980	223.818	16,2
1991	260.096	5,5
2001	274.509	6,1
2010	291.327	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y MBB (2000).

El incremento del número de hogares ha sido absorbido por el crecimiento de la ocupación en la periferia así como también por la construcción de un gran número

¹⁰ Clichevsky, reconocida investigadora de esta temática en América Latina, entiende por *tierra vacante* “la tierra privada no utilizada, y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas ‘urbanas’ según la legislación vigente (o pasible de serlo), dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos.” (Clichevsky, 2007: 198)

¹¹ Según la base de datos REDATAM del INDEC de los años 2001 y 2010, el número de hogares se incrementó de 85.233 a 102.000.

¹² La población de la ciudad de Bahía Blanca incluye Ing. White

de edificios en el área central¹³. En todo caso, la ciudad experimenta un doble proceso de expansión urbana: uno vertical dado por el crecimiento en altura en el centro, y otro horizontal, mediante la expansión en baja densidad en la periferia.

Ante los supuestos que Bahía Blanca no modificaría a mediano plazo la tasa de incremento poblacional, y que existe una importante cantidad de viviendas desocupadas, la ciudad no requiere una magnitud de tierras superior al suelo vacante existente en las áreas periféricas para absorber el crecimiento en el corto-mediano plazo. Sin embargo, la *disponibilidad física* de tierras no supone que haya fluidez en la oferta (*disponibilidad económica*), ni tampoco que ésta sea accesible a los grupos sociales que la demandan; en este sentido, puede existir escasez artificial de suelo para urbanizar. Por otra parte no todas las superficies ociosas son aptas para ser urbanizadas en el corto plazo, en algunos casos debido a la dificultad de dotarlas de servicios básicos o por la necesidad de efectuar tareas de acondicionamiento del suelo, entre otros factores.

Los distintos sectores de la periferia absorben la población de acuerdo al precio de suelo y la capacidad económica de los diferentes estratos sociales¹⁴. Atento a ello, resulta llamativo que en el año 2010 el 50 % de la tierra vacante destinada a áreas residenciales al interior del Anillo correspondía a uso residencial parque (Tabla 2), que por su tipología de tejido supone un mayor poder absoluto de pago por el suelo, una densidad poblacional baja, y consecuentemente mayores costos unitarios de urbanización (Urriza, 2011).

Las tierras más asequibles económicamente se encuentran en sectores de menor calidad urbano-ambiental y accesibilidad, y en general, alejados del área mejor equipada y servida. Es dable considerar que la cobertura de infraestructura urbana es deficiente en distintos sectores de la periferia, a excepción de los loteos con servicios y aquellos núcleos más consolidados. La extensión de las redes acompaña el proceso de crecimiento y consolidación de las diferentes áreas, y tiende a completarse una vez que se logra un nivel elevado de ocupación del espacio. La

¹³ En febrero de 2008 se estimaba que en los últimos 5 años se habían construido más de cien edificios destinados a viviendas multifamiliares en los barrios Napostá y Universitario (Diario La Nueva, 13/2/2008). El análisis del proceso de verticalización del área central excede el propósito de este trabajo, no obstante plantea el desafío para futuros trabajos de investigación.

¹⁴ Los hogares de bajos ingresos, en muchos casos, acceden al suelo mediante la ocupación informal directa de tierras fiscales o privadas. En otros casos lo hacen mediante transacciones en el mercado informal "primario" (suelo sin ocupación urbana anterior, comerciado de manera informal) o "secundario" (al interior de ocupaciones directas) (Clichevsky, 2009a).

cercanía a la trama urbana consolidada puede allanar el acceso a la infraestructura, no obstante dependerá de la capacidad económica de la población para afrontar los costos de las conexiones.

Demanda habitacional en Bahía Blanca

Si bien el crecimiento demográfico de Bahía Blanca no es alto, como podría esperarse de un nodo regional, el incremento intercensal del número de hogares (19,7%) ha sido significativo y la demanda habitacional es un problema que ocupa la agenda de las últimas administraciones locales.

A fines del año 2004 un relevamiento efectuado por profesionales de la Universidad Nacional del Sur, en el marco de un convenio celebrado con el gobierno municipal, arrojó que al menos 5.600 familias bahienses carecían de vivienda o habitaban en inmuebles precarios (Diario La Nueva, 13/2/2015)¹⁵.

En este contexto, el lanzamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas representó una importante oportunidad para atender una proporción de esta demanda local. Atento a ello, en diciembre de 2008 la Dirección Municipal de Tierras comenzó a registrar los interesados en acceder a tierra o vivienda. A fin de centralizar y sistematizar los datos de los solicitantes, en el año 2010 se creó el Registro Único de Postulantes (RUP), que constituye una base de datos unificada de la demanda habitacional del partido de Bahía Blanca.

El Censo Nacional del año 2010 arrojó que aproximadamente 5.650 hogares bahienses habitaban viviendas consideradas deficitarias (recuperables e irreuperables). El 1,1% de los hogares de la ciudad habitaba en viviendas irreuperables, en tanto el 4,4% ocupaba una vivienda mejorable (Tabla 4).

Tabla 4 Situación habitacional de los hogares de la ciudad de Bahía Blanca, año 2010.

TIPO DE VIVIENDA	HOGARES	%
NO DEFICITARIAS	96.357	94,47

¹⁵ El relevamiento se efectuó a partir de una convocatoria que realizó el Municipio en los medios de comunicación. Las personas interesadas acudieron voluntariamente a brindar información sobre su situación habitacional en los lugares designados a tal efecto,

Casa tipo A	70.289	68,91
Departamentos	26.068	25,56
RECUPERABLES	4.516	4,43
Casa tipo B	4.190	4,11
Pieza en Inquilinato	185	0,18
Pieza en hotel familiar o pensión	141	0,14
IRRECUPERABLES	1.127	1,10
Rancho	638	0,63
Casilla	355	0,35
Local no construido para habitación	114	0,11
Vivienda móvil	20	0,02
TOTAL	102.000	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos REDATAM INDEC, 2010

Atento a la demanda de una solución habitacional por parte de hogares mayoritariamente de escasos recursos, el gobierno local implementó los programas Hábitat (Ord. Nº 15642) y Más Barrios¹⁶, mediante los cuales 442 y 1.150 familias, respectivamente, accedieron mediante sorteo a un terreno fiscal (nacional o provincial).

A partir de la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas, se construyeron y entregaron 2.197 viviendas y 419 unidades se encuentran aún en ejecución (Departamento de Vivienda de MBB, agosto 2016).

Por otra parte numerosas familias pudieron concretar la construcción de su vivienda gracias al Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). Sin embargo en los últimos años Bahía Blanca -como tantas otras localidades del país- ha tenido que afrontar la dificultad de aproximadamente 1.600 familias beneficiarias para comprar terrenos a precios accesibles donde poder edificar su vivienda. Ante la implementación de este programa, y en especial a partir del lanzamiento de la modalidad "Compra de terreno y construcción de vivienda", se movilizó la demanda de tierra en la ciudad, en tanto la cantidad ofertada de terrenos se mantenía en cierta medida restringida¹⁷.

¹⁶ Los vecinos tienen la posibilidad de acceder a un lote, con el fin de edificar una vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por los propios vecinos y el estado municipal.

¹⁷ La existencia de cierta restricción en la oferta se explica, en parte, por la dificultad en los últimos años de efectuar operaciones en dólares, las distorsiones en materia de precios en un contexto

En este contexto, las familias de ingresos medios y medios-bajos, que antes del PRO.CRE.AR no calificaban para los créditos hipotecarios disponibles, han visto limitada su posibilidad de construir su vivienda por la escasez artificial de suelo y el incremento de los precios de los terrenos, según denuncian los beneficiarios del Programa. Ello ha llevado a que éstos se nucleen en diferentes grupos y redes sociales a fin de buscar, en distintos niveles estatales, una solución a este problema.

En el mes de octubre de 2014 se anunció la expropiación de 15,5 hectáreas de tierra pertenecientes al V Cuerpo de Ejército, desafectadas por decisión del gobierno nacional (resolución 138/2014 de AABE) para ser entregadas a beneficiarios del PRO.CRE.AR¹⁸. No obstante después de más de 3 años de haber sido sorteados, los beneficiarios continúan reclamando una solución para poder adquirir un terreno. En efecto, como sostienen las familias afectadas “sin tierra no hay vivienda” (Foto 1).

Foto 1: Manifestación de beneficiarios del PRO.CRE.AR



Fuente: Diario La Nueva, 25 de septiembre de 2015.

inflacionario y de distintos tipos de cambio. Esto generó cierta incertidumbre y por lo tanto, el congelamiento de muchas operaciones. Si no existe la necesidad de vender, los propietarios retienen los inmuebles fuera del mercado como refugio financiero.

¹⁸ En noviembre de 2015 se abrió la inscripción para el sorteo de los lotes que se encuentran ubicados sobre la ruta nacional 33. Se estima que podrían generarse aproximadamente 527 lotes de esta parcela

Más allá de las diferentes operatorias llevadas a cabo en la ciudad para disminuir el déficit habitacional, actualmente 10.150 hogares demandan tierra/vivienda según datos del RUP¹⁹. En tanto, numerosas familias procuran “resolver” su situación habitacional ocupando un terreno, generalmente propiedad del Estado, y edificando una vivienda precaria. En este sentido, son frecuentes los intentos de ocupación informal de tierras en distintos sectores de la ciudad. Un antecedente importante en este sentido data de enero de 2013, cuando durante casi dos semanas, ocuparon un predio con 557 viviendas en construcción del Programa Federal. Esta situación terminó con el desalojo de los ocupantes, algunos de los cuales acamparon durante varios días en la plaza central, frente al Palacio Municipal, exigiendo a las autoridades una respuesta a su necesidad. Recientemente en el mes de febrero de 2016 tuvo lugar una toma de terrenos – públicos y privados- en los barrios Miramar y 9 de noviembre, que fueron desalojados por intervención de la policía.

Ante una importante demanda habitacional, la necesidad de movilizar la tierra ociosa se ha vuelto ineludible. No obstante, cualquier medida que el gobierno local implementara con este fin no soluciona *en forma inmediata* el problema del alza de precios y la oferta efectiva de terrenos (a valores asequibles) para construir.

Planes e instrumentos implementados por el gobierno local, 2010-2015

Frente a este escenario de una importante *disponibilidad física* de tierras sin ocupar y la demanda de lote/vivienda en la ciudad, resulta oportuno analizar cuáles han sido las intervenciones del Estado local en el período 2010-2015 en materia de política urbana que inciden en el mercado de tierras. Fundamentalmente se analizarán el Plan Director del Periurbano, Programa Hábitat y Banco de Tierras, y por último, el Programa de Movilidad de Suelo Inactivo.

Plan Director del Periurbano

En el año 2008 a fin de llevar a cabo la actualización del Código de Planeamiento Urbano (1993), se conformó la Unidad de Reformulación que elaboró propuestas

¹⁹ En: <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/datos-abiertos/agencia-urbana/tierras-y-viviendas/mas-barrios-sorteos-de-tierras-y-viviendas/registro-unico-de-postulantes/> Bajado 8 de marzo de 2016

de ordenamiento para diferentes sectores de la ciudad. Una de ellas es el denominado “Plan Director del Periurbano Bahiense y Centros de Interés Turístico Ambiental (CITA)”. La formulación de este Plan instaló el debate sobre la existencia (o no) de vacíos en condición de ser ocupados en la ciudad y la necesidad (o no) de ampliar la zona destinada a usos urbanos²⁰.

Sancionado en mayo de 2010 (Ordenanzas N° 15637 y 16249), plantea “Instrumentar un mecanismo de habilitación de desarrollos suburbanos en concurso de propuestas, destinados a receptor el aumento poblacional y a ampliar la oferta de suelo, con calidad en materia de espacios públicos y áreas de servicio a la ciudad”²¹. Propone incrementar la oferta (*física*) de suelo puesto que considera que “el suelo aún sin fraccionar de propiedad de particulares disponibles dentro del llamado ejido alcanza hoy sólo a un 7% del total de la superficie”; ello supone casi 800 hectáreas vacantes para ser fraccionadas (Tabla 5). Si bien la ordenanza no menciona que, según un informe del Departamento de Catastro, en el año 2009 un 13% de la superficie del ejido se encontraba “loteada a cubrir”, reconoce que “un porcentaje significativo de suelo urbanizado dentro del ejido permanece ocioso, y en buena medida se halla por completo fuera del tráfico inmobiliario”.

Tabla 5: Estado de uso y ocupación del ejido de Bahía Blanca, según Departamento Municipal de Catastro (2009).

Identificación del espacio	Superficie en hectáreas	%
Ejido considerado	11.000	100
Vacíos privados reales	783	7
Equipamientos privados	473	4
Parques, espacios públicos, reservas	600	6

²⁰ En este sentido, cabe señalar algunos titulares del Diario La Nueva: “Dilemas del planeamiento. ¿Una segunda ciudad, cuando la primera está a medio llenar?” (13/12/2009); “¿Llenar espacios vacíos o irse más lejos?” (4/1/2010); “La polémica del periurbano ¿Hacia dónde orientar el planeamiento de la ciudad de Bahía Blanca?” (4/4/2010); “Desarrollo y accesibilidad al suelo. ¿Sí o no al periurbano?” (18/4/2010).

²¹ La nueva zonificación involucra fundamentalmente una superficie de 3.844 ha. de tierra designada como “periurbano calificado” (PUC) y 1.642 ha. como “periurbano a reestructurar” (PUR). La Ordenanza 15637 establece la existencia de un cupo urbanizador para los usos residenciales que se habilitará quinquenalmente mediante un concurso de propuestas de desarrollo.

Ejército	351	3
Universidad	125	1
Vacíos del Estado	490	4
Calles	Cálculo aproximado	12
Loteado a cubrir	Cálculo aproximado	13
Mancha urbana actual	5.000	50

Fuente: MBB, 2009.

Según la información catastral, en el año 2009 existían 2.200 hectáreas privadas vacantes al interior del ejido urbano²². Cabe cuestionar entonces la conveniencia de haber ampliado la superficie para desarrollos suburbanos en vez de implementar, en *primera instancia* y de *manera prioritaria*, distintos instrumentos a fin de movilizar el suelo urbano ocioso. Con relación a esto último, el Plan Director establece que deberá continuarse en una *segunda etapa* con “el impulso a nuevas intervenciones dentro del ejido, en sectores formalmente urbanizados con alta concentración de suelo ocioso, como forma de ampliar la oferta de suelo y consolidar el espacio urbano.”

Un aspecto central del Plan Director es la creación del *distrito periurbano calificado* (PUC) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisión mínima de 1.000 y 2.500 m² (FOS y FOT de 0,40), en el sector NO-N-NE contiguo al Anillo de Circunvalación Externa, en una zona de gran valor paisajístico. Está claro que la propuesta de “periurbano calificado” responde a las tendencias del mercado evidenciadas en las últimas décadas y está orientada a los grupos de mayor solvencia económica que efectivamente pueden acceder a esta tipología. ¿Por qué incrementar la oferta de suelo para el segmento social de mayores ingresos, cuando al momento de sanción del Plan existían aproximadamente 1.000 hectáreas vacantes zonificadas como uso residencial parque al interior de la circunvalación (Urriza, 2011), y además se verificaba una importante cantidad de lotes tipo barrio parque sin edificar en la ciudad?

Resulta oportuno detenerse en los considerandos de la normativa que afirman:

Los distintos estudios de aproximación y precisión al diagnóstico de la condición del suelo

²² Esta cifra resulta de la sumatoria de 783 ha de *vacíos privados reales* y un 13% del ejido *loteado a cubrir* (1.430 ha aproximadamente).

en la ciudad, determinan la necesidad de acciones desde el estado municipal que orienten hacia un mayor equilibrio territorial en la accesibilidad al suelo del colectivo poblacional. (...) resulta necesario la elaboración de programas e instrumentos para actuar con alto grado de eficacia social que conduzcan a detener y/o revertir la segregación territorial, incrementar los valores de calidad urbana en su concreción basado en una planificación que contemple la heterogeneidad social... (MBB, 2011: 6).

Sin lugar a dudas, la intervención del municipio con tal propósito es absolutamente necesaria; sin embargo, la tipología de desarrollo propuesta por el Plan Director del Periurbano contribuye a la valorización y consecuente consolidación de la franja norte-noreste como un submercado de suelo orientado principalmente a la población de mayor poder adquisitivo.

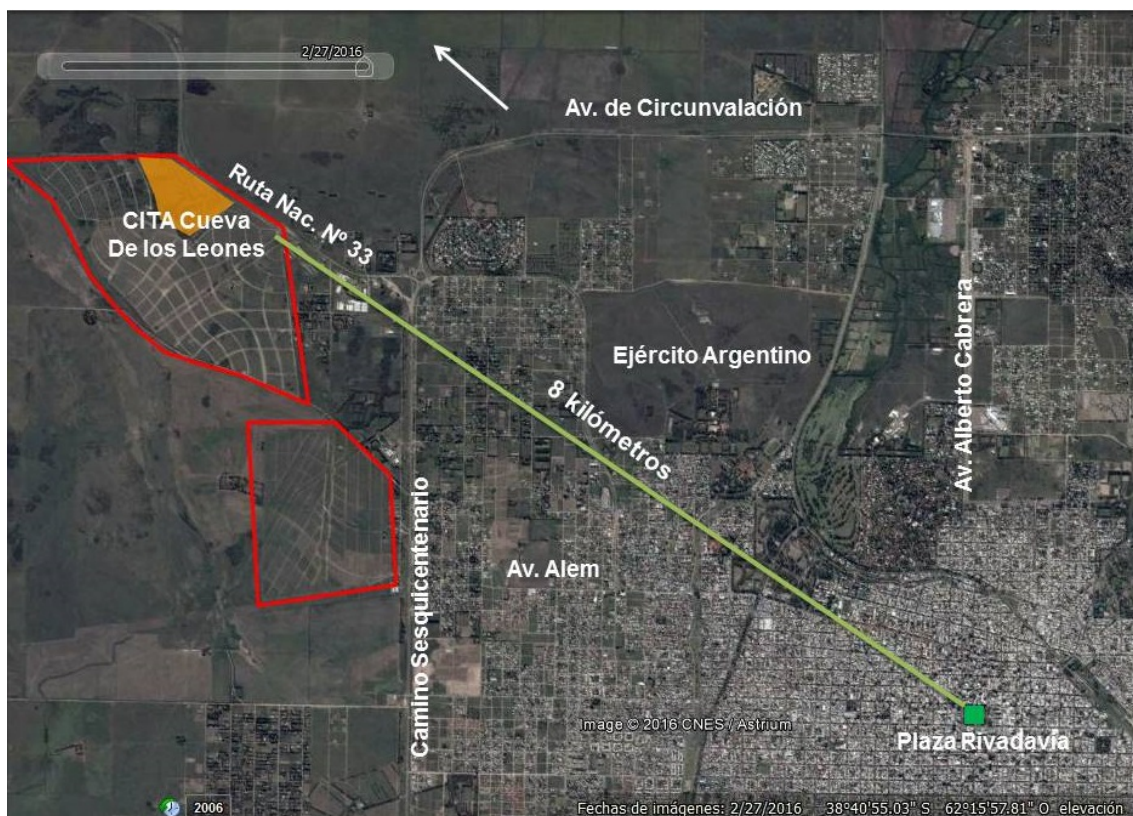
Por otra parte, este Plan no considera que el mercado de suelo urbano funciona de manera diferente al de otros bienes. En este sentido, sostiene que “La existencia de un periurbano calificado y controlado, sin inversión estatal mayoritaria, permite inducir una disminución referencial en los suelos del área urbana que podrán abrirse a expectativa de mercados más mayoritarios” (MBB, 2011: 8). Una particularidad de este mercado es que el aumento de la oferta no garantiza una declinación de los valores; por lo cual difícilmente los lotes vacantes existentes en la ciudad serán más accesibles a los grupos de menores ingresos mediante la implementación del Plan.

En febrero de 2011 el Honorable Concejo Deliberante aprobó por mayoría el primer cupo urbanizador de 4.200 nuevas parcelas y 2 CITA del Plan Director del Periurbano Bahiense (Decreto 1672/2010 del Departamento Ejecutivo). En noviembre de ese mismo año se abrió el concurso de propuestas de desarrollo, las cuales fueron presentadas en marzo de 2012.

Los proyectos participantes comprendían un total de 776 hectáreas²³. Ivars Desarrollos Urbanos S.A. propuso el desarrollo de 1.184 parcelas, el CITA de la “Cueva de los Leones” y un Centro de Servicios Suburbanos, más allá de la circunvalación sobre la ruta Nacional N° 33 (Figura 8).

²³ Quedó un remanente del cupo urbanizador de 2.696 parcelas y un CITA que fue incorporado en la segunda apertura del Concurso de Propuestas lanzado en enero de 2014. En ese llamado se presentó una única propuesta en el Paraje Los Mirasoles que aún está siendo evaluada.

Figura 8: Localización del proyecto de Ivars Desarrollos Urbanos S.A.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la imagen de Google Earth, febrero 2016.

Por su parte las empresas C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A. y Syrah Global S.A. presentaron proyectos de urbanizaciones cerradas. La primera propuso un barrio cerrado denominado “Valle Alto”, con 200 parcelas de 1.000 y 1.600 m² (Foto 2). Esta propuesta fue revocada por no cumplir con el procedimiento del concurso. En tanto la propuesta de urbanización cerrada de Syrah Global S.A. comprende 320 parcelas en el sector este de la periferia, en un terreno contiguo al Cementerio Parque El Recuerdo. Este proyecto aún no evidencia avances en su materialización.

Foto 2: Proyecto de C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A.



Fuente: Fotografía de archivo personal, enero 2013.

El carácter de estos proyectos demuestra que el Plan Director del Periurbano no está destinado al “*colectivo poblacional*” ni tampoco promueve la “*heterogeneidad social*” como enuncia.

Banco de tierras municipal y Programa Hábitat Bahía Blanca

Los bancos de tierras constituyen un importante instrumento de intervención pública directa en el mercado de tierras. Esta herramienta de gestión y control de la urbanización contribuye a regular el mercado, capturar -mediante operaciones de compra-venta- los incrementos de valor del suelo generados por el desarrollo urbano, y proveer tierras accesibles para el desarrollo de programa de vivienda, entre otros posibles destinos.

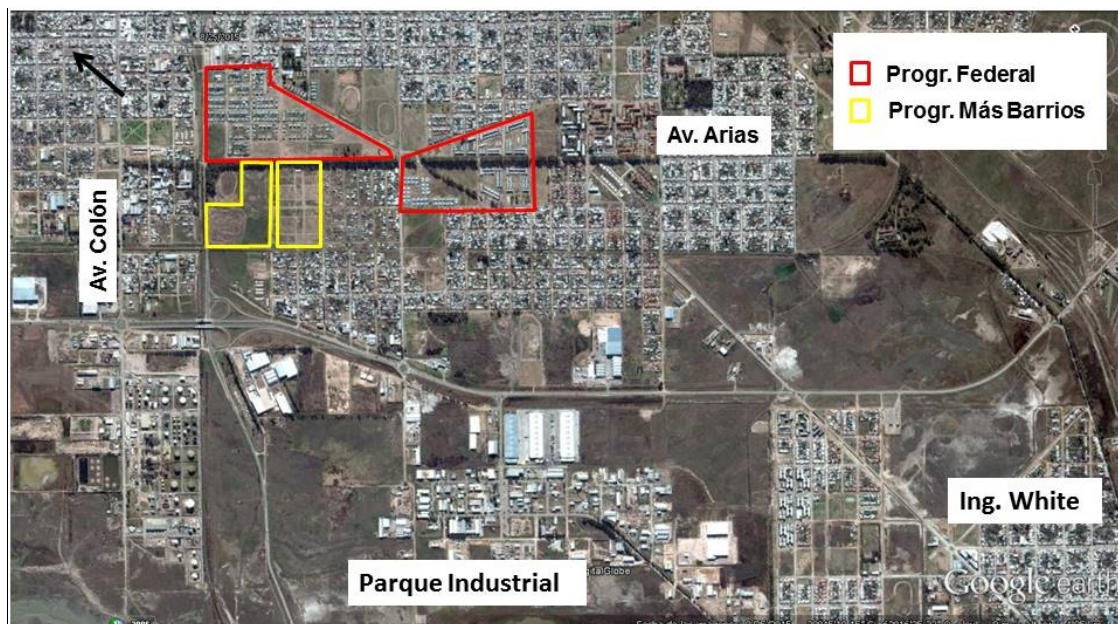
Como se mencionara anteriormente, Bahía Blanca se caracteriza por la existencia de importantes superficies de suelo urbano vacante (privadas y públicas) que interrumpen la continuidad de la trama urbana y generan consecuentemente mayores costos que debe asumir la sociedad local. La conformación de un banco de tierras municipal constituye una intención de larga data que ha sido planteada por diferentes gobiernos, no obstante no ha logrado concretarse como tal.²⁴

²⁴ La Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano de 1986 planteó la necesidad de iniciar un programa de adquisición sistemática y anticipada de tierras para su posterior desarrollo (MBB, 1986). Retomando este planteamiento, el Departamento de Planeamiento Urbano elaboró en 1993 un Proyecto de Creación del Banco de Tierras Municipal. En 1994, la Ordenanza N° 7991 de creación del Ente Municipal de la Vivienda establecía que procuraría la formación de un Banco de Tierras. En el año 2001 se creó el Programa de Reactivación Local (PRL) que facultaba al Departamento Ejecutivo a adquirir terrenos baldíos o parcialmente construidos, con deudas por

El antecedente técnico-administrativo más reciente es la Ordenanza N° 15642, sancionada en abril de 2010, que aprobó el *Programa Hábitat* y creó el *Banco de Tierras Municipal*. En el artículo 4 establece que los inmuebles que se incorporen al dominio público “tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para la vivienda de interés público, y la localización de servicios y equipamientos colectivos.” Asimismo define los diferentes recursos que podrían integrar el banco²⁵.

La conformación de este banco no ha prosperado en la gestión de tierras privadas, en tanto se ha concentrado en las gestiones relativas a lograr la transferencia de inmuebles propiedad del Estado Nacional y Provincial existentes en la ciudad. En este sentido, se han aprovechado tierras públicas para emplazar conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Viviendas, y también se han cedido aproximadamente 1.600 lotes fiscales a familias de escasos recursos a través de los programas Hábitat y Más Barrios (Figura 9).

Figura 9: Localización de conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Viviendas y Programa Más Barrios en tierras fiscales de Bahía Blanca.



Fuente: Elaboración propia sobre la imagen de *Google Earth*, enero 2016.

tasas retributivas de servicios, derechos y contribución de mejoras, compensando del precio la referida deuda. Este programa fue desestimado en el año 2003 con el cambio de gobierno.

²⁵ Cfr.: Ordenanza N° 15642. Disponible en: <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/datos-abiertos/decretos-y-ordenanzas/>

El *Programa Hábitat Bahía Blanca* contempla cuatro componentes: la conformación del mencionado patrimonio público de suelo (Banco de Tierras), la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado, la producción de nuevo suelo urbanizado, y la regularización dominial. Además establece un conjunto de herramientas, tales como medidas de política fiscal que tiendan a dinamizar la oferta de mercado y medidas para la modificación de la condición dominial del suelo ocioso ya urbanizado o apto para serlo, entre otras. Los resultados obtenidos hasta el momento se centran fundamentalmente en los sorteos de lotes efectuados durante los últimos años; no obstante, un número importante de éstos permanece sin ser ocupados (Figura 9).

Programa de movilidad del suelo urbano inactivo

La demanda de tierras adquirió mayor notoriedad en los últimos años a partir de la movilización de las familias beneficiarias del PRO.CRE.AR. que reclaman a las autoridades la posibilidad de acceder una parcela a precios acordes a los reconocidos por esta línea de crédito.

En este contexto, el gobierno local decidió implementar el *Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico* (Ordenanza N° 17515), sancionado el 14 de febrero de 2014²⁶. Estas ciertas medidas con intención de promover la incorporación de tierra ociosa al mercado, “atento a la disponibilidad de servicios y cobertura de transporte público que el esfuerzo social de la comunidad bahiense ya ha otorgado, alcanzando tanto al suelo de propiedad privada como el suelo fiscal.”

Entre las medidas que este Programa contempla se incorporaron la *Tasa Progresiva al Baldío* y la *Contribución de mejoras por acciones estructurales* en el ejercicio 2014 de la Ordenanza Fiscal, a fin de aumentar la presión tributaria a los terrenos baldíos y macizos sin edificación (Ordenanza N° 17413). Involucra fracciones o macizos de suelo indiviso, y antiguos loteos que han tenido nula o

²⁶ En el sitio web de Gobierno Abierto de la MBB se encuentra publicada la información referida al Programa de Movilidad del Suelo Urbano en un mapa interactivo. A partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015, se reestructuró el organigrama municipal y se disolvió la denominada Agencia Urbana, responsable del mencionado programa.

escasa ocupación, que no cumplan el plazo de tres años para la ejecución de obras en los inmuebles declarados de parcelamiento y/o construcción obligatorias. Esta disposición involucra 9.014 inmuebles baldíos que comprenden una superficie de 1.772 hectáreas (Figura 10)²⁷.

Figura 10: Inmuebles afectados a la contribución de mejoras por acciones estructurales



Fuente: [Página web del Gobierno de Bahía Blanca](http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/mapa/movilidad-de-suelos/)

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

²⁷ Recuperado del sitio <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/movilidad/doc/Ordenanza-Fiscal.pdf>

abandono.

Por otra parte se realizó una *convocatoria pública a la disposición de suelos y presentación de propuestas de urbanización* por propietarios de suelo o agentes desarrolladores que acrediten condiciones urbanísticas y económicas para disponer los suelos o realizar los desarrollos. Las propuestas declaradas admisibles podrán acceder al beneficio de reducción total a la “Contribución de Mejoras por acciones Estructurales” (art. 2 de la Ord. 17515). La Ordenanza establece que los suelos con dominios aptos para ser subdivididos y escriturados serán destinados prioritariamente a los beneficiarios del programa PRO.CRE.AR u otro similar que a futuro otorgue créditos para la compra de lotes y construcción de vivienda. Cabe señalar que, según información publicada en el mapa de movilidad de suelo, las propuestas calificadas con proyectos urbanos involucran 71,46 ha., de las cuales 38,76 ha. estarían destinadas al PRO.CRE.AR.²⁸

Por último cabe mencionar que este Programa también incorpora la *Ordenanza de Completamiento de tejido* (Decreto 8-23827/2013 del Departamento Ejecutivo). Comprende fraccionamientos o sectores de fraccionamientos de tipo urbano originados con anterioridad a la sanción del Decreto-Ley 8912/77, que se encuentran totalmente baldíos o con ocupación muy dispersa²⁹, carecen total o parcialmente de las infraestructuras básicas como apertura y tratamiento de calles, red eléctrica y provisión de agua potable. El artículo 22 del Decreto 1549/83 que reglamenta el DL 8912/77 prevé que los fraccionamientos previos a esta ley que no hubiesen materializado el uso urbano deberán ser denominados *reservas para completamiento de tejido*. Asimismo establece que, previo estudio particularizado, se fijarán por ordenanza las condiciones a que quedará sujeta su habilitación para el uso asignado. Esta ordenanza involucra *4.410 parcelas* en distintos sectores de la

²⁸ Por su parte, la ANSES implementó un llamado público a concurso para la compra de terrenos privados para ser destinados al PRO.CRE.AR, cuyos pliegos se vendieron hasta el 23 de mayo de 2014. Esta iniciativa estaba orientada a personas físicas o jurídicas propietarias de suelo susceptible de ser utilizados para producir lotes urbanos. En julio de 2014 el director operativo de PRO.CRE.AR, indicó que se presentaron 15 ofertas en la ciudad que estaban siendo evaluadas.

²⁹ Se considera *ocupación dispersa* la que se verifica en manzanas subdivididas en parcelas urbanas en las cuales menos de un 15% de las parcelas se encuentran ocupadas, o bien existen parcelas baldías contiguas que conforman un macizo de al menos 0,5 ha.

ciudad que totalizan 439 ha³⁰.

Para concluir, las medidas contempladas por este Programa no han prosperado por diversos factores y no se ha registrado avances en su implementación. Ante la necesidad de dar respuesta a la demanda habitacional, los instrumentos tendientes a movilizar suelo ocioso propuestos por el gobierno local saliente no son soluciones inmediatas como la población requiere (y exige); suponen plazos de tiempo mayores para realizar las gestiones pertinentes y acondicionar -en muchos casos- la tierra antes de poder ser ocupada para la construcción de las viviendas.

La información publicada por la Agencia Urbana en la página web de gobierno abierto confirmó la existencia de una superficie vacante de 1.772 hectáreas (9.014 inmuebles baldíos) que claramente justifican la necesidad de implementar una política de gestión del suelo que movilice las parcelas ociosas y promueva un crecimiento ordenado y más sustentable de la ciudad. Resulta oportuno recordar que fue la misma Agencia Urbana quien en el año 2010 impulsó el Plan Director del Periurbano con el fin de instrumentar un mecanismo de habilitación de desarrollos suburbanos destinados a *“receptar el aumento poblacional y a ampliar la oferta de suelo”* (MBB, 2010).

Es dable objetar la conveniencia de haber ampliado la superficie para desarrollos suburbanos en vez de implementar, en primera instancia y de manera efectiva, distintos instrumentos a fin de movilizar el suelo urbano ocioso. Indudablemente ésta no es una misión sencilla, implica accionar e intervenir en el mercado en pos de un uso eficiente de este recurso que beneficie a la ciudad en su conjunto. En este sentido, la incorporación de tierra vacante a la oferta y el completamiento del tejido a partir de su progresiva ocupación requieren de gestiones activas, continuas y eficientes que trasciendan la etapa de formulación y planeamiento.

Reflexiones finales

Desde principios de siglo XX el rol de Bahía Blanca como cabecera regional impulsó a distintos gobiernos municipales a formular planes urbanos que orientaran el crecimiento de la ciudad. Sin embargo muchas de las propuestas de acción y ordenamiento, por diversos motivos, no lograron materializarse o tuvieron efectos

³⁰ Disponible en: <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/movilidad/doc/Reserva.pdf> Bajado el 19 de noviembre de 2014.

“no deseados” en el proceso de estructuración urbana.

La existencia de tierra ociosa en Bahía Blanca no es un fenómeno reciente, data de varias décadas; no obstante, el Estado local no ha intervenido activamente con una política efectiva de gestión del suelo en beneficio de la ciudad y su crecimiento. Movilizar el abundante suelo inactivo existente y promover su urbanización debería haber sido una política pública prioritaria, que efectivamente trascendiera las intenciones enunciadas en distintos planes e instrumentos.

Las superficies vacantes y el crecimiento discontinuo y en extensión, más allá de estos vacíos, ocasionan considerables disfuncionalidades; no sólo supone mayores costos económicos de funcionamiento y mantenimiento que debe asumir la ciudad en su totalidad, sino también una fragmentación urbana y social. Se incrementa la superficie urbana, y por lo tanto, el tiempo y las distancias a recorrer se acrecientan, así como también se intensifica la movilidad, el número de viajes y la dependencia del automóvil o transporte público, situación que perjudica fundamentalmente a la población de menores recursos. Asimismo este modelo de crecimiento desaprovecha la capacidad instalada en materia de infraestructura y equipamiento en la ciudad consolidada, e implica mayores costos en la provisión de los servicios dado las distancias a recorrer, la discontinuidad espacial y la baja densidad de ocupación.

Por otra parte, resulta importante considerar que favorece la valorización de las tierras ociosas ubicadas entre las áreas de expansión y el área urbana consolidada, al mejorar su situación relativa, provocando el encarecimiento del suelo para los sectores de menores ingresos. Los propietarios de estas tierras obtienen un excedente y se benefician del accionar público y privado en el proceso de construcción urbana.

Mientras la población de altos ingresos puede localizarse en ciertos sectores periurbanos valorizados por la inversión, las expectativas de desarrollo, el entorno social, la oferta ambiental, la disponibilidad de amplias parcelas, la adecuada accesibilidad y dotación de infraestructura, entre otros factores; algunos grupos sociales de escasos recursos que no pueden participar en el mercado formal, resuelven su problema habitacional mediante la invasión de tierras en zonas menos favorecidas.

Bahía Blanca evidencia un proceso de diferenciación morfológica y un patrón de segregación a gran escala -a nivel de grandes sectores- en el crecimiento de la ciudad, favorecido por la normativa urbana. Se observa entonces la conformación de áreas diferenciadas: una periferia ocupada por los estratos alto y medio con una fisonomía de "suburbio verde" y unifamiliar en el norte-noreste (zona alta); una periferia más densa de conjuntos habitacionales y viviendas de estrato medio y medio-bajo en el noroeste y este; y una periferia de escasos recursos que crece en la franja oeste-sudoeste-sur (zona baja), donde las condiciones en términos de calidad urbana, dotación de infraestructura y equipamiento, accesibilidad y articulación con la ciudad son inferiores y en algunos casos deficientes.

El suelo vacante supone una *oportunidad*, siempre y cuando se implemente una política capaz de movilizar y aprovechar la tierra ociosa en beneficio de la ciudad. Bahía Blanca dispone de loteos tipo barrio parque con un porcentaje significativo de parcelas sin ocupar que pueden absorber la demanda de familias de ingresos altos y medios-altos. No es necesario ampliar la oferta para este grupo con capacidad de pago mediante el desarrollo de un "periurbano calificado", propiciando en definitiva un patrón de crecimiento en muy baja densidad y diferenciado socialmente. Sí es imperioso promover el acceso a tierra dotada de servicios para familias de ingresos medios y bajos que hoy, por distintas razones, quedan fuera del mercado formal; y así procurar dar respuesta a la demanda habitacional de numerosos hogares bahienses. De esta manera no solo se garantizaría el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, sino que también se avanzaría en el completamiento y consolidación de la mancha urbana, aprovechando las infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos existentes, en pos de una ciudad más compacta y sustentable.

Para concluir, el suelo es un recurso limitado y el modelo de crecimiento en baja densidad de la periferia, sustentado en la normativa urbana, implica un alto consumo del mismo. El Estado local es responsable de promover su cuidado y preservación, y para ello es necesario considerar y evaluar las consecuencias económicas, sociales y urbano-ambientales del modelo urbano impulsado. Asimismo es dable destacar que la toma de decisiones en materia de política urbana debe estar sustentada en un conocimiento profundo del funcionamiento del mercado del suelo, que se diferencia claramente del de otros bienes.

A fin de orientar el crecimiento y regular el proceso de expansión urbana, el Estado debe intervenir ante tendencias que respondan exclusivamente a la lógica e intereses de los propietarios de la tierra, desarrolladores y agentes inmobiliarios. La acción pública en este sentido tiene implicancias en la calidad de vida, el acceso al suelo y la vivienda, la disponibilidad de infraestructura y equipamiento, y la distribución de la renta urbana, entre otras cuestiones.

Bibliografía y fuentes de información:

CÁRDENAS ROPERO, Francisco (2012). "Ciudad compacta-ciudad eficiente". En: Vázquez Mao, Xoán (Ed.). *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI*. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 305-328.

CHAVOYA GAMA, Jorge Ignacio, et al (2009). "Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta". *5th International Conference Virtual City and Territory*, Barcelona. Disponible en: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11342/1/01_PROCEEDING_S_M1_03_0006.pdf (Bajado en enero de 2013).

CLICHEVSKY, Nora (2007). "La tierra vacante 'revisitada'. Elementos explicativos y potencialidades de utilización". *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste. núm. 6, octubre, 2007, pp. 195-219. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236767010> (Bajado en noviembre de 2014).

CLICHEVSKY, Nora (2009a). "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano". *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. v. 14 núm. 1. pp. 63-88.

CLICHEVSKY, Nora (2009b). "Suelo vacante: ¿de quién, cuánto, dónde, porqué, para qué? Respuestas y redefinición de políticas de suelo". Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Police.

DIARIO LA NUEVA. "¿Llenar espacios vacíos o irse más lejos?". Bahía Blanca, 4/1/2010.

DIARIO LA NUEVA. "Dilemas del planeamiento. ¿Una segunda ciudad, cuando la primera está a medio llenar?" Bahía Blanca, 13/12/2009.

DIARIO LA NUEVA. "La polémica del periurbano ¿Hacia dónde orientar el planeamiento de la ciudad de Bahía Blanca?" Bahía Blanca, 4/4/2010.

DIARIO LA NUEVA. "Unas 6 mil familias declararon padecer problemas de vivienda" Bahía Blanca, 13/2/2005.

GALIANA, Luis y VINUESA Julio (Coords.) (2006). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Editorial Síntesis.

GARBIÑE, Henry (2007). "Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad. En: Indovina, Francesco (Coord.). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputación de Barcelona. pp. 203-240.

MAGRINYÀ, Francesc y HERCE, Manuel (2007). "Los costes ambientales de la ciudad de baja densidad". En: Indovina, Francesco (Coord.). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Diputación de Barcelona, pp. 243-264.

MOLINÍ, Fernando y SALGADO, Miguel (2010). "Superficie artificial y viviendas unifamiliares en España, dentro del debate entre ciudad compacta y dispersa." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N° 54 - 2010, pp. 125-147.

MOLINÍ, Fernando y SALGADO, Miguel (2012). "Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta". *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XVII, n° 958. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-958.htm> (Bajado en enero de 2013)

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (1971). *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (1986). *Reformulación del Plan de Desarrollo de Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (1993). *Código de Planeamiento Urbano de Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2000). *Plan Estratégico Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2009). "Estudio de vacíos reales. Crecimiento y compleción de la mancha urbana y su relación con la normativa vigente". Secretaría de Economía, Departamento de Catastro. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2010). Ordenanza N° 15637 Plan Director del Periurbano Bahiense.

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

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2011). "Plan Director del Periurbano bahiense y desarrollo de centros de interés turístico ambiental del Partido de Bahía Blanca. Concurso de propuestas para acceder al cupo urbanizador. Pliego de Bases y Condiciones". Bahía Blanca.

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

URRIZA, Guillermina (2011). "La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca". *Revista Huellas*, Universidad Nacional de La Pampa, N° 15, Primavera 2011. pp. 198-220

ZINGER, Alicia y DEL POZO, Olga (1990). "Bahía Blanca: análisis de la aptitud del medio natural para la expansión urbana." *Revista Universitaria de Geografía*, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, Vol. IV, N° 1 y 2, pp. 79-97.