



Reseña de Tesis

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

Thesis review. Housing policy in Bahía Blanca in the framework of the new integrated approach to habitat

Lucía Andrea Díaz^a 

Título de la tesis: Política habitacional en Bahía Blanca en el marco del nuevo enfoque integral del hábitat.

Tesista: Lucía Andrea Díaz.

Dirección: Dra. Valentina Viego y Dra. Jimena Irisarri.

Fecha de defensa: 29 de septiembre del 2023

Tesis para obtener el título de Magister en Políticas y Estrategias, Universidad Nacional del Sur.

Problema 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, 2023**). Sin embargo, el proceso de urbanización no ha sido uniforme en todas las regiones, sino que se ha dado con un alto grado de desigualdad tanto social como territorialmente, de concentración de renta y de poder que han generado un espacio heterogéneo, segregado, con fuertes contrastes marcados por situaciones de pobreza, precariedad, y vulnerabilidad.

^a Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS-UNS/CONICET), Argentina. 

✉ Díaz: lucia.diaz@uns.edu.ar

Recibido: 21 de noviembre de 2023; *Aceptado:* 22 de diciembre de 2023.

Publicación del *Área de Estudios Urbanos*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. ISSN-e: 2250-4060.

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). 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.

Autores como Abramo (2011); 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, los ingresos, la tenencia segura, la infraestructura barrial, 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 Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat (LAJH), sancionada en el 2012 en la Provincia de Buenos Aires (Argentina), 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.

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 con la informalidad y precariedad habitacional. Se destaca por el carácter desigual de la expansión urbana, visible en un espacio heterogéneo con fuertes contrastes y asimetrías. Esto es consecuencia, en gran medida, de la dinámica inmobiliaria, los precios del suelo y la normativa urbana.

En el año 2016, mediante la *Ordenanza Municipal N° 18.675*, Bahía Blanca se adhirió a los artículos, disposiciones y lineamientos de la LAJH. Entre sus considerandos, se menciona que si bien el municipio cuenta con normativas que buscan avanzar en la resolución del déficit habitacional en la *Ordenanza N° 15.642/2015* y la *Ordenanza*

Nº 17.515,¹ 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.

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 son algunas preguntas a las que esta investigación buscó dar respuesta.

Esta tesis analiza 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.

En tal sentido, se elabora un diagnóstico de la situación habitacional en la ciudad en el cual se caracteriza la detección y registro de la ocupación irregular del suelo en Bahía Blanca. Además, se analiza el rol que el Municipio ha adquirido en los procesos de urbanización y ocupación irregular del suelo, así como se estudia el origen, características y funcionamiento de la reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat. Adicionalmente, el documento recopila y examina indicadores de presupuesto y su ejecución destinada a la política habitacional. De esta manera, el presente trabajo presenta una actualización de la situación habitacional en Bahía Blanca, a la vez que resulta un insumo para perfeccionar la política desde un enfoque multidimensional y reflexionar sobre sus desafíos.

Estrategia metodológica

En tanto el abordaje integral del hábitat no es observable en forma directa ni posible de delimitar en un conjunto de variables operativas, se empleó una metodología cualitativa y mixta que combina el análisis de fuentes documentales (artículos de investigación, leyes y normas, notas periodísticas, bases de datos y registros), por un

¹El Programa Hábitat y Banco de Tierras Municipal (Ordenanza 15642/2015), busca 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. Por su parte, el Programa de Movilidad del Suelo Inactivo y de Desarrollo Urbanístico (Ordenanza 17515) 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.

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 hacen de las posibilidades y límites que desenvuelve una política habitacional de carácter integral.

La selección de los entrevistados se realizó mediante una muestra intencionada de distintos perfiles: miembros de Organizaciones Sociales con base territorial, referentes barriales, habitantes de barrio popular, representantes de colegio de profesionales, funcionarios y exfuncionarios del poder ejecutivo local y provincial; y miembros del Concejo Deliberante de la Ciudad. Los encuentros se llevaron a cabo entre el 23 de mayo y el 20 de diciembre de 2022 de manera presencial o por videollamada.

En esta tesis 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, por lo que encarar el análisis centrado en la percepción de los actores permitió identificar la diversidad de intereses y prácticas entre los grupos humanos y permitió acceder al conocimiento de la problemática o fenómeno analizado (Oszlak y O'Donnell, 2007; Rodríguez y Virgilio, 2011; Sirvent, 2007).

Principales resultados

La mayoría de las políticas habitacionales diseñadas e implementadas en 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. Además, si bien ha habido avances al 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 asentamientos precarios, los datos recolectados a lo largo de esta tesis delatan que tales acciones públicas no logran adelantarse a la dinámica informal en claro crecimiento.

La sanción de la *Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) N° 14.449* en la provincia de Buenos Aires, impulsada por los movimientos sociales, se ha presentado como un cambio en la orientación de las políticas públicas dirigidas a intervenir o mejorar el hábitat, la cual reúne un conjunto de herramientas de intervención política, la mayoría preexistentes, con el objetivo de proponer un abordaje más integral al problema habitacional. Sin embargo, 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.

Por su parte, 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. La gran concentración de 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 la 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 de Planeamiento Urbano*,² Bahía Blanca se ha ido configurando de acuerdo con 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 treinta barrios informales dejan 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.

La adhesión a la LAJH en Bahía Blanca abrió la posibilidad de contar con un conjunto de

² Existe un *Plan de Desarrollo* del año 1971, reformado en 1985; A su vez, existe el *Código de Planeamiento Urbano* de 1993 y el *Plan Estratégico* del año 1998, aunque fue desestimado por el gobierno municipal asumido a fines del 2003.

instrumentos para combatir la informalidad urbana. Sin embargo, como se analiza en esta investigación, según el testimonio de la mayoría de los entrevistados, la aplicación de la misma en la ciudad ha sido muy lenta, manifestado en la nula concreción de proyectos de lotes con servicios,³ consorcios urbanísticos⁴ o de integración socio urbana.

Una de las causas principales resulta en 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. En tanto la empresa que presta el servicio es de gestión provincial, al igual que el dominio de la LAJH, refleja las limitaciones tanto del gobierno local como del provincial para llevar adelante medidas tendientes a cumplir sus propios objetivos.

En contraposición, se registran avances relativos en la regularización dominial, aunque este no suele ser la dimensión más relevante o “urgente” a resolver de la problemática habitacional. Asimismo, salvo por la escasa aplicación de instrumentos de captación de plusvalías, 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.

La dificultad de poder aplicar la mayoría de las herramientas que la normativa propone delata que la dinámica del hábitat informal supera a la limitada voluntad estatal para revertirla o prevenirla. Si bien solo han pasado dos gestiones municipales desde la adhesión a la ley en la ciudad, pareciera que resta mucho camino aún por recorrer.

De esta manera, el análisis realizado en esta tesis permite responder provisoriamente el interrogante principal que guio el desarrollo de la misma: en materia de política habitacional local, aún se sigue priorizando la lógica mercantil por sobre la social y la función reguladora del Estado frente a los intereses particulares queda, en la mayoría

³Un terreno con infraestructura básica a las familias que permiten que éstas vayan construyendo sus viviendas y logrando mejoras para el barrio (*Art. 19°, LAJH*).

⁴Consiste en la asociación entre organismos del Estado y actores particulares (universidades, sindicatos, cooperativas, personas individuales, etc.) para ejecutar proyectos de edificación, urbanización o reurbanización de un área de la ciudad (*Art. 55°, LAJH*). Involucra a la regularización dominial y 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 es la radicación de la mayor parte de la población de los barrios intervenidos y que solo se realicen relocalizaciones en ciertas situaciones críticas, como reordenamiento urbano necesario, hacinamiento o factores de riesgo (*Asociación Civil Madre Tierra, 2016; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2017*).

de las veces, desdibujada y limitada a instrumentos de negociación público-privada, sin una clara idea de ciudad integrada y sin alterar las relaciones de hegemonía del orden urbano vigente.

Declaración de contribuciones de autoría (CRediT)

Díaz: Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Adquisición de Financiamiento (Funding acquisition); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Administración de proyecto (Project administration); Recursos (Resources); Software (Software); Supervisión (Supervision); Validación (Validation); Visualización (Visualization); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing).

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana* (1° ed.). Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) : Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). Asociación Civil Madre Tierra. (2016). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Otto per mille. Chiesa Valdese. <https://madretierra.org.ar/2020/07/20/manual-sobre-la-ley-14-449-de-acceso-justo-al-habitat/>
- Banco Mundial. (2023). *Desarrollo urbano*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2017). *Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación*. (p. 84). Centro de estudios Legales y Sociales (CELS). https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88. <https://doi.org/10.15446/bitacora>
- Giraldo, F., García, J., Ferrari, C. y Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. UN-Hábitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urbanization%20for%20Human%20Development%20Politics>
- Morales Schechinger, C. (2005). *Algunas reflexiones de las reglas del mercado de suelo urbano*. <https://comunidades.cepal.org/ciudades/sites/ciudades/files/2023-11/Morales%202007%20Algunas%20reflexiones%20sobre%20el%20mercado%20de%20suelo%20%20urbano.pdf>

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación). <https://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf>
- Rodríguez, M. C. y Virgilio, M. M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Prometeo.
- Sirvent, M. T. (2007). *El proceso de investigación. Ficha I*.