

# Políticas urbano-habitacionales con enfoque integral: su implementación en Bahía Blanca

**Urban housing policies with an integral approach: its implementation in Bahía Blanca**

**María Jimena Irisarri<sup>1</sup>** 

Recibido: 30/12/2023

Aceptado: 30/05/2024

**DOI:**10.32457/riem1.2418

## Resumen

En los últimos tiempos, se han elaborado políticas que intentan atender la problemática urbano-habitacional de manera integral. El objetivo de este artículo es analizar aquellas iniciativas concebidas con un enfoque de este tipo que se pusieron en marcha en el municipio de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, Argentina, desde distintos niveles estatales, utilizando metodología cualitativa. Como las intervenciones sufren variaciones y reelaboraciones al implementarse en el territorio, se desea evaluar en qué medida han alcanzado esa aspiración inicial y, en caso de no haber logrado acercarse a esta perspectiva, observar si los obstáculos que encontraron se deben a limitaciones de las propuestas en sí o a aspectos locales. Los resultados obtenidos permiten corroborar que las políticas urbano-habitacionales integrales aplicadas en Bahía Blanca continúan haciéndolo de forma segmentada por cuestiones del distrito, más que por restricciones de las propias normativas.

**Palabras clave:** integralidad, política urbano habitacional, implementación, municipio de Bahía Blanca, niveles estatales

## Abstract

In recent times, urban housing policies have been developed that attempt to address the problem in an integral manner. The objective of this article is to analyze those initiatives conceived under this approach that were launched in the municipality of Bahía Blanca (province of Buenos Aires,

<sup>1</sup> Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca. Dirección de correo electrónico: [mjirisa@criba.edu.ar](mailto:mjirisa@criba.edu.ar).

Argentina) from different state levels, using qualitative methodology. As the interventions undergo variations and reworkings when implemented in the territory, we want to evaluate to what extent they have achieved that initial aspiration and if they have not managed to get closer to that perspective, observe if the obstacles they encountered are due to limitations of the proposals themselves, itself or to local aspects. The results obtained allow us to corroborate that the comprehensive urban-housing policies applied in Bahía Blanca continue to do so in a segmented manner due to district issues, rather than due to restrictions of the regulations themselves.

**Keywords:** integral, urban housing policy, implementation, municipality of Bahia Blanca, state levels

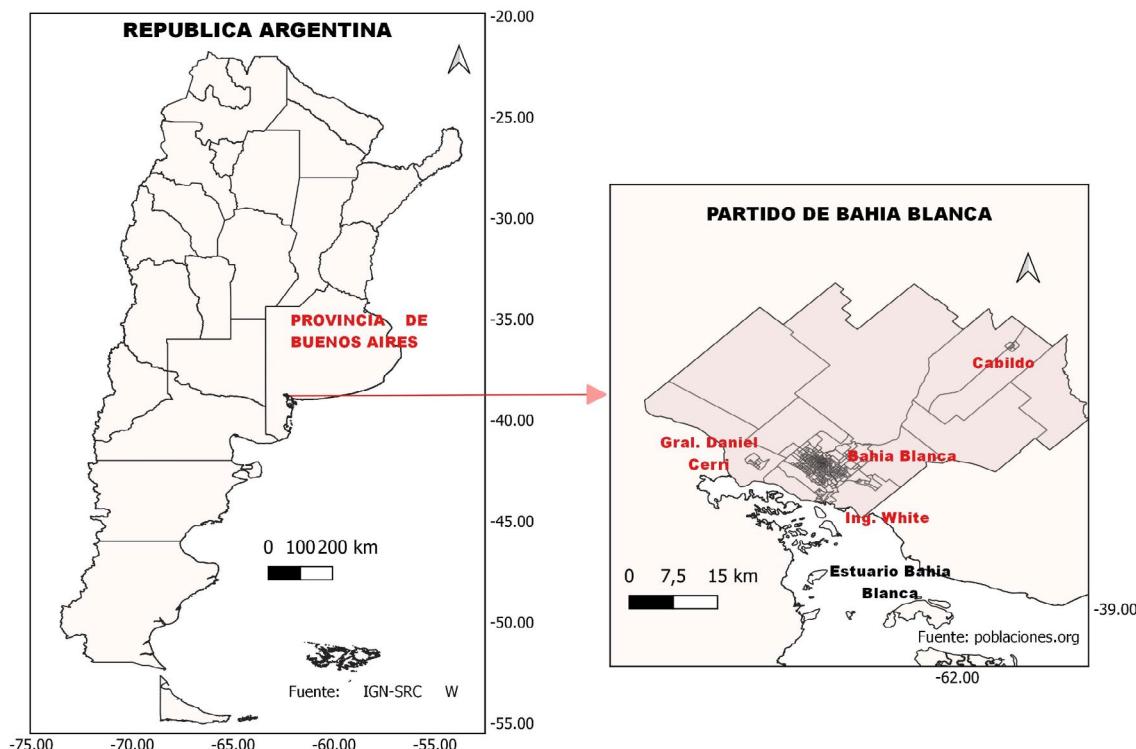
## I. Introducción

El enfoque integral en política urbano-habitacional busca superar la concepción tradicional instrumentalista y física de la vivienda, como mero albergue, morada o alojamiento al tratarse de una noción que desestima el entorno. Este nuevo enfoque supone que el acceso a ese bien es algo “más que la obtención de un producto, ya que conlleva un verdadero proceso social de inclusión en el que deben vincularse el alojamiento, la privacidad, el espacio suficiente, la accesibilidad física, la seguridad en el entorno, en la tenencia y la adecuación cultural” (Lentini, 2015:116). Desde una perspectiva integral las intervenciones urbanas se entrelazan con las habitacionales en tanto ambas pueden visualizarse como una relación articulada “de ida y vuelta” (Gargantini y Pedrotti, 2018: 323), porque la naturaleza de la vivienda requiere vincularse con otros bienes y servicios de la ciudad para su adecuado funcionamiento y, a su vez, los espacios habitacionales inciden de manera decisiva en la conformación de la estructura urbana.

Este artículo aborda el estudio específico del municipio de Bahía Blanca, ubicado al sudoeste de la provincia de Buenos Aires (Argentina), denominado igual que su estuario próximo y que su ciudad cabecera<sup>2</sup>. El municipio posee 336 574 habitantes, según el censo de 2022, y está integrado también por las localidades de Cabildo y las casi adyacentes de General Daniel Cerri e Ingeniero White.

<sup>2</sup> La provincia de Buenos Aires está dividida políticamente en partidos. Son administrados por una Municipalidad, compuesta de un ejecutivo unipersonal y un Concejo Deliberante (artículo 190 de la Constitución provincial).

**Figura 1.** Partido de Bahía Blanca y sus localidades.



El objetivo del presente artículo es analizar las iniciativas urbano-habitacionales que se pusieron en marcha en Bahía Blanca concebidas bajo el enfoque integral, para evaluar en qué medida y aspectos han alcanzado esta aspiración. El trabajo se enmarca en un campo de análisis de políticas públicas enfocado en la perspectiva de la implementación, y alude al conjunto de acciones que transforman a las intenciones en resultados observables.

A los fines de esta indagación se ha recurrido a una metodología cualitativa. En primer lugar, se revisaron las intervenciones urbano-habitacionales implementadas en el municipio de Bahía Blanca provenientes de diferentes niveles estatales. Se seleccionaron, de manera particular, aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, programas, planes y presentaciones oficiales que aluden a la integralidad. Se agregaron, además, artículos de la Constitución provincial como así también normativas antiguas que están expresamente mencionadas en los documentos citados. Para interpretar de qué manera proyectan una actuación integral y con qué alcances, sobre esa selección documental que conforma la unidad de muestreo, se aplicaron técnicas de análisis de contenido que permiten percibir lo manifiesto, directo, que es expresión del sentido que se pretende comunicar, pero, además, posibilitan aprehender lo oculto, indirecto. Tanto los datos expresos (lo que la normativa dice) como los latentes (lo que dice sin pretenderlo) cobran sentido y son captados dentro de un contexto, un marco de referencia que contiene toda aquella información que se puede conocer de antemano o inferir a partir del documento (Andréu Abela, 2018). Se delimitaron unidades de registro, es decir, partes de la unidad muestral analizables de forma aislada. Así, se escogieron los segmentos que

contienen una alusión al diagnóstico y a la intervención integral. Se definieron también unidades de contexto, entendidas como las partes de la muestra que permite caracterizar y comprender el significado del contenido de las unidades de registro (Guix Oliver, 2008). Además, se recurrió a los debates previos de las iniciativas, los vistos y considerandos y las presentaciones oficiales de las intervenciones. Finalmente, para ordenar la información recogida de forma coherente y objetiva en compartimentos claramente establecidos (Guix Oliver, 2008), se definieron tres categorías de análisis: acciones asociadas a la integralidad; características de las intervenciones planificadas y, por último, resultados esperados con la aplicación de este enfoque. Mediante el uso de esta metodología se desean conocer los planteos iniciales de las intervenciones autodenominadas integrales, para indagar si sufrieron variaciones en su aplicación que no estaban contempladas. Para conocer de qué manera se llevaron a cabo las intervenciones proyectadas, se consultaron tanto páginas oficiales como otras de instituciones privadas que aportan datos estadísticos e información urbano-habitacional.

Creemos que los abordajes realizados en clave local permiten poner de relieve las formas en que se producen y se transforman las políticas diseñadas, en ese u en otros niveles del Estado, así como las variaciones y reelaboraciones que adoptan a la hora de manifestarse en un espacio configurado por una historia de relaciones entre los actores (Chiara y Di Virgilio, 2005). En la Argentina, tres niveles estadales se superponen en un mismo territorio: el nacional, las veinticuatro provincias y los municipios. Como resultado de esta forma de organización, ninguna política bajo responsabilidad de una escala de gobierno se encuentra por fuera de la jurisdicción de las demás. Así, los procesos de formulación e implementación discurren por distintas arenas de decisión, y se ven tensionados por las dinámicas políticas y de gestión pública (Chiara, 2022).

Nuestra hipótesis de trabajo es que, si bien las políticas urbano-habitacionales integrales aplicadas en Bahía Blanca han tenido la intención de intervenir desde este enfoque, en la práctica, continúan haciéndolo de forma segmentada por cuestiones locales, más que por limitaciones de las propias normativas.

El artículo está estructurado en tres apartados. En el primero, se analiza la integralidad de los proyectos a nivel nacional y provincial. En el segundo, se indaga cómo se ha abordado, bajo este criterio, el conocimiento de la demanda urbano-habitacional al que estos instrumentos, desde distintas escalas estatales, intentan ocuparse, en un ámbito específico como Bahía Blanca. Finalmente, en el tercero, se aborda de qué manera se llevaron a la práctica las intervenciones proyectadas, además de algunas iniciativas locales que se elaboraron en este municipio del sudoeste bonaerense.

## II. La integralidad en iniciativa estatales para afrontar la problemática urbano-habitacional en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires

Como indica Catenazzi (2011), en los últimos años el principio de la universalidad comenzó a recuperar sitio en el debate sobre políticas públicas. Ello ocurre en contraposición al principio que defiende la focalización en los sectores de mayores necesidades. Para alcanzar la integralidad se ha adoptado, además, una perspectiva basada en derechos y la puesta en valor de la singularidad de los problemas y las soluciones en el territorio. Gracias a esa mirada, según la autora, pueden ser captadas las dinámicas particulares con sus desafíos, actores, relaciones intergubernamentales, etc. Predominan los análisis de procesos específicos, sin perder de vista un enfoque integral que, en el caso de lo urbano-habitacional, comprende “la vivienda como una parte inseparable del sistema mayor: la ciudad” (Fiscarelli y Fabri, 2022: 29).

Para adecuar las soluciones previstas a las demandas existentes es fundamental incluir, de manera activa, tanto en la toma de decisiones como en la gestión de las políticas públicas, a todos los involucrados, especialmente de los sectores populares, así como considerar sus procesos recientes asociativos/comunitarios con anclaje territorial (Avalle *et al.*, 2023), dado que las políticas y su implementación afectan a su vida y posibilidades de desarrollo. Esto hace posible plasmar una diversidad de perspectivas, conceptos y soluciones, a la vez que otorga mayor legitimidad a las intervenciones y mejora su efectividad (Barrera, 2009).

Lo anterior requiere de la coordinación estatal en la planificación y ejecución de las políticas públicas de acuerdo con atribuciones prefijadas. En efecto, la Constitución nacional y provincial, como así también la carta orgánica de los municipios establecen las competencias al respecto de cada nivel del Estado. Así, mientras que las obras de infraestructura son de injerencia concurrente del gobierno nacional, provincial y municipal, son estos dos últimos niveles, es decir el provincial y el municipal, los que comparten la provisión de servicios públicos y atienden, asimismo, todo lo relativo a las normas de ordenamiento territorial (Scatolini *et al.*, 2019). Específicamente respecto a lo habitacional, de forma tradicional los gobiernos locales se han orientado a implementar políticas provenientes de los niveles provinciales y nacionales, como así a también regular, administrar y mantener la ciudad por medio del otorgamiento de permisos de construcción y la regulación de los usos de suelo (Lobato, 2018). Por otra parte, las competencias municipales, históricamente, se limitaron a la construcción y mantenimiento de infraestructura urbana, así como a la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo asuntos de hábitat, tránsito urbano y asistencia a la población en riesgo (Cravacuore, 2007).

Si bien lo relativo a las normas de ordenamiento territorial es facultad de las provincias y de los municipios, ellos no han avanzado en la materia de manera uniforme. No existe una ley de ordenamiento territorial con alcance federal. En efecto, al poner en marcha en 2020 el Plan Nacional de Suelo Urbano, desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se reconoció que, pese a “las competencias que en materia de suelo —planificación y uso del territorio— poseen los gobiernos subnacionales, resultaba indispensable asistir[los] y apoyar[los] técnicamente” (Resolución 19/2020). El enfoque que estamos analizando aparece conectado con uno de los objetivos específicos de la

iniciativa, que vincula la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo “prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles”. Así, se procura que no se generen exclusiones, expansión indiscriminada de la mancha urbana, inaccesibilidad y aumento en los costos de los servicios e infraestructura, mediante la acción y la planificación coordinada de los distintos niveles del Estado. Además, se garantiza el derecho a la ciudad y un lugar donde desarrollar la vida dignamente. Se propugna, adicionalmente, una planificación integral de carácter federal, participativa e incluyente. Asimismo, se busca una acción integradora que tienda a un mejor y más racional aprovechamiento de los recursos urbanos (Argentina, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020).

Respecto a la promoción específica de políticas de acceso a la vivienda, los gobiernos locales en Argentina han actuado como meros implementadores de iniciativas derivadas de niveles superiores (Gargantini, 2020). En esa línea, el poder ejecutivo nacional creó en 2012 el programa Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR), con los propósitos tanto de financiar la demanda de la población que no califica para los créditos hipotecarios disponibles por las altas restricciones impuestas como de generar empleo en el sector de la construcción como política de desarrollo económico. Para ello, se conformó un fondo fiduciario con recursos públicos para la construcción y adquisición de inmuebles. El concepto que estamos abordando es utilizado como calificativo de los proyectos urbanísticos (públicos, privados o mixtos), sin mayor explicación. La ley 27328 sobre contratos de participación público-privada, en uno de sus apartados, estipula respecto a este enfoque que los proyectos deben promover la inclusión social para optimizar el acceso a infraestructura y servicios básicos (Argentina, Poder Legislativo Nacional, 2018b). También, deben preservar el medio ambiente y la sustentabilidad económico, social y ambiental del área donde se ejecuten. La integralidad de esta normativa apunta, asimismo, a facilitar el acceso a la vivienda y la generación de empleo (Decreto 902/2012). Este último aspecto, se enmarca en una estrategia aplicada por el gobierno nacional a partir de 2003 para enfrentar las consecuencias que la crisis del año 2001 había provocado en el mercado de trabajo, mediante la elaboración de programas orientados a la reinserción laboral de quienes estaban desocupados, mediante la promoción de cooperativas de trabajo y emprendimientos asociativos enmarcados en la economía social y solidaria, que incentiva conjuntamente la demanda de empleo, ingresos y soluciones habitacionales (Deux Marzi, 2022).

A nivel barrial también surgieron políticas integrales, concordantes con un contexto latinoamericano en que prosperaron intervenciones a esta escala tendientes a compensar desigualdades y radicar —en vez de erradicar, como perseguían iniciativas anteriores—, a los habitantes en sus lugares de residencia (Miranda Gasull, 2022). Desde 1996 se ha llevado a cabo, el programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), con inversiones de entidades internacionales para incrementar “la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social [...] de la población que reside en villas y asentamientos irregulares” mediante un proyecto integral que incluye “actividades de regularización dominial, infraestructura y fortalecimiento del capital social” (Argentina, Ministerio de Desarrollo Social y Hábitat, 2007). El programa apunta a dar respuesta con obras de equipamiento a las carencias que presentan esos espacios, no solo legales sino también materiales, ambientales y sociales.

Otro ejemplo similar de políticas para todo el país concebidas bajo este enfoque y en esta misma escala barrial, pero que procura además la obtención de un techo, es el programa integral de Hábitat

y Subsidio a la Vivienda, financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que busca incrementar, desde 2016, el acceso a la vivienda formal a través de un crédito hipotecario con subsidio al capital y contribuir al proceso de mejora integral del hábitat mediante la urbanización y regularización de “barrios precarios” (Argentina, 2016: 4), denominación que no señala solo carencias legales sino también materiales y sociales. El programa busca la provisión de infraestructura de servicios básicos; la mejora del espacio público y equipamiento comunitario; la promoción de actividades de integración socio-urbana centradas en la capacitación, la educación y el empoderamiento de la comunidad como participante activa de las intervenciones; el fomento de la seguridad de tenencia de la tierra (asistencias técnicas para la regularización, trabajos de mensura y registros catastrales). Además de sumar nuevas acciones y mencionar lo comunitario, esta iniciativa implica un avance en la concepción de políticas integrales, dado que incluye tanto el derecho a la integración urbana de esos barrios (regularización dominial y urbanística) como el derecho social de sus pobladores.

Más recientemente, en octubre de 2018, el Congreso aprobó la ley 27453, que declara de interés público el régimen de integración socio urbana de barrios populares, identificados como tales en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), creado por decreto 358/2017. La ley de 2018 utiliza la caracterización de “popular” para evitar caer en la dicotomía formal-informal (Cravino, 2021) o eludir referenciar carencias como en las denominaciones anteriores.

En su articulado, la ley 27453 señala la amplitud de dimensiones que deben tenerse en cuenta: mejoramiento y ampliación del equipamiento social y de infraestructura, acceso a los servicios, tratamiento de espacios libres y públicos, eliminación de barreras urbanas, mejora en la accesibilidad y conectividad, saneamiento y mitigación ambiental, fortalecimiento de actividades económicas familiares, redimensionamiento parcelario, seguridad en la tenencia y regularización dominial. De la misma manera, la ley señala la pluralidad de intervenciones requeridas, al eludir a un conjunto de acciones, el carácter de estas: progresivo, integral, participativo, con enfoque de género y diversidad (perspectiva que hasta ahora no se había remarcado en otras iniciativas), y pone en la agenda cuestiones comunitarias más que sociales (Argentina, Poder Legislativo Nacional, 2018a).

Se persigue, como señala Miranda Gasull, una concepción de justicia distributiva mixta, dado que “por un lado, se construye a partir de una visión con criterios igualitarios [...] Sin embargo, también [se] apela a criterios basados en la dotación del mercado. En este sentido, se refiere a la ‘integración’ como componente tendiente a igualar los beneficios de la ciudad formal” (2022: 10), sin atender los problemas que generan esas desigualdades. La ley 27453 también ha recibido otras críticas que fueron sintetizadas por Guevara (2021), una de ellas es el hecho de centrarse, exclusivamente, en la expropiación como medio para la adquisición del suelo en el que se asientan los barrios populares, dejando de lado otros instrumentos jurídicos menos onerosos. Por otra parte, debido a los recursos que involucra, su efectividad puede resultar restringida. Asimismo, cuestiona que esta apuesta del gobierno a la regularización dominial para su incorporación al mercado inmobiliario, puede terminar provocando la expulsión de sus moradores. Contrariamente, sostiene que cuando los movimientos populares conciben la urbanización o integración socio-urbana, piensan en la permanencia en el lugar, en la mejora de las condiciones de vida. Por tal motivo, Ferrari menciona (2021) la necesidad de respetar la diversidad social, cultural, los modos de construir ciudad considerando costumbres,

idiosincrasias e historias, agregando la dimensión simbólica y participativa, que históricamente han quedado relegadas en las políticas públicas.

De lo antedicho se observa que todas estas iniciativas integrales, a nivel nacional, reproducen mecanismos de actuación similares, salvo dos que adicionan el crédito hipotecario para la vivienda u otras que suman algunas cuestiones novedosas como el género, lo comunitario, lo ambiental, la participación, el desarrollo territorial, etc., priorizando la regularización dominial y la dotación de infraestructura, que en definitiva fomentan la propiedad privada más que el acceso a la misma o la articulación con el resto de la ciudad.

Además de estas iniciativas nacionales, los aspectos vinculados a las normas de ordenamiento territorial (uso y subdivisión del suelo) son facultades de las provincias y de los municipios, como poder no delegado al gobierno federal. Pese a contar con esa prerrogativa, pocas han elaborado una legislación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; Buenos Aires, Jujuy y Mendoza, han sido unas de las excepciones (Scatolini y Duarte, 2020).

A fines de 2012, se sancionó en la provincia de Buenos Aires la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH), que “viene a dar respuesta desde una mirada integral a los distintos aspectos vinculados a la problemática de la tierra y la vivienda, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación que permiten fortalecer la intervención eficiente y justa del Estado para resolver el déficit urbano habitacional” (Provincia de Buenos Aires, 2012b), conforme lo establece la Constitución provincial.

¿A qué se está refiriendo la ley 14449 cuando se pronuncia por la integralidad? En primer lugar, si nos atenemos a lo que señala la carta magna bonaerense, el artículo 36 insta al gobierno de esa jurisdicción a impulsar la eliminación de obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías, entre ellos, de acuerdo al inciso 7, a la vivienda única (a través de políticas públicas destinadas a tal fin) y la constitución del asiento del hogar como bien de familia (régimen que protege al grupo familiar al impedir la ejecución de la propiedad por deudas posteriores a su constitución). En este sentido, el foco está puesto en la protección integral de la familia y en la remoción de barreras, más que en el fomento al acceso a ese bien material. Sin embargo, en el mismo inciso, como parte de un plan tendiente a la radicación de población en las ciudades y pueblos del interior, proclama que garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir la vivienda familiar única y de ocupación permanente a las radicadas o que se radiquen en el interior de la provincia en municipios de hasta 50000 pobladores. Vinculado al hábitat saludable, el más próximo a esta noción es el artículo 28, que sostiene que sus habitantes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

El artículo 3 de la LAJH es más concreto en este sentido al sostener que el derecho a una vivienda y a un hábitat digno (no menciona sustentable) “comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”

(Provincia de Buenos Aires, 2012a), de manera combinada. Puede observarse que las funciones a cubrir no son solamente las de cobijo y que están vinculadas, asimismo, con otros derechos.

El grado de implementación de la LAJH en la provincia de Buenos Aires ha sido disímil (37 municipios de 135 han adherido a la misma y solo 21 conformaron consejos locales). El 26 de septiembre de 2016, el Concejo Deliberante de Bahía Blanca, mediante la Ordenanza 18675, adhirió a las disposiciones y lineamientos de esa normativa.

Uno de los fines específicos que persigue la LAJH es “abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional” (artículo 1), principal problema al que, de alguna u otra manera buscan también dar respuesta todas las iniciativas mencionadas hasta aquí. En los apartados siguientes analizaremos la implementación de estos dos propósitos, no solo en la ley 14449, sino también en las otras normativas concebidas como integrales.

### **III. Abordaje integral de la diversidad y complejidad de la demanda urbano-habitacional en Bahía Blanca**

Para abordar de manera integral, es necesario conocer la naturaleza de la demanda urbano-habitacional, su diversidad, alcances y la multiplicidad de aspectos que presenta. La LAJH coloca en manos del municipio el registro de la demanda habitacional (artículo 6), al tratarse de la escala donde más se conoce la especificidad de cada partido, dadas la proximidad con el territorio y los vecinos. El principal problema es que Bahía Blanca no cuenta con información actualizada, ni cualitativa ni cuantitativa, sobre la cantidad de familias con necesidades habitacionales. Esto ocurre a pesar de que la ordenanza 15598 ya había creado en el año 2010, es decir con anterioridad a la sanción de la LAJH, el Registro Único de Postulantes (RUP) para así tener un control unificado y sistematizado de la demanda a planes y programas municipales, provinciales o nacionales de viviendas o terrenos del partido de Bahía Blanca, información antes dispersa en expedientes, notas y solicitudes a funcionarios (Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca, 2010a). En este registro, a través de una entrevista personal se indagaba la composición familiar, situación habitacional, capacidad de pago y se adjuntaba algún certificado de discapacidad, si lo hubiera. En abril de 2015 el RUP fue cerrado por falta de oferta de tierra, pero hasta ese entonces se habían anotado unas 10 951 familias que se percibían con necesidades habitacionales. Hasta 2023, el municipio alegaba que no proyectaba actualizar el registro para no generar falsas expectativas (se reabrió en Cabildo en 2017 ante la implementación de un programa de Lotes con Servicios). El gobierno local posee algunos datos adicionales provenientes de la planilla que completan las familias al solicitar programas sociales (ayuda económica del servicio social, de niñez, de salud, bienes de uso y servicios, bolsón de emergencia, fondo rotativo de materiales (Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca, 2010c), garrafa social, inscripción en plan de viviendas, microcréditos de economía social, subsidio por única vez, tarjeta social-nación, tarifa de interés social, voluntariado social, etc), pero el origen de la demanda no está dado por un déficit habitacional sino en una necesidad de otro tipo. Por tanto, hay carencias en la población del partido en estas cuestiones de las cuales

el municipio no toma conocimiento si no se acercan los vecinos a solicitar ayuda, a veces por cuestiones de otra naturaleza.

El artículo cuarto de la LAJH, define al déficit urbano habitacional como “la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, de servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible”. Nada de esto se encuentra actualmente asentado en Bahía Blanca. Solo se cuenta con información sobre la demanda de lote o vivienda, hasta 2015.

Esta información puede completarse, en parte, con los resultados parciales del último censo de 2022, que permite tener una noción territorializada de esa realidad. De acuerdo con los datos que se conocen, un 65,5 % de los hogares ocupan un inmueble propio, cifra alarmante dado que el porcentaje de tenencia en la provincia de Buenos Aires es de 69,92 %, hogares y el porcentaje nacional de 68,85 % hogares. En relación con las viviendas que cuentan con revestimiento en los pisos, el número para Bahía Blanca mejora, ya que representa el 92,86 %, de viviendas mientras que en la estadística provincial dicho índice alcanza un 83,94 % de viviendas. Por otra parte, un 97,1 % de viviendas tiene agua por cañería dentro del inmueble, siendo 93,3 % de viviendas la cifra provincial. Mientras que, en toda la jurisdicción bonaerense, un 76,75 % de viviendas utiliza agua de la red pública para cocinar y beber, en Bahía Blanca lo hacen el 96,4 % de viviendas. Un 98,5 % de viviendas poseen baño con letrina dentro del inmueble, cuando en Buenos Aires, esa cifra llega al 96,9 % de viviendas. Para cocinar, un 85,5% de viviendas utiliza gas de red o electricidad, siendo el porcentaje provincial de 65,5 % de viviendas. Otro dato significativo es que, salvo las localidades turísticas de la zona de la costa atlántica, el Gran Buenos Aires y la Plata, Bahía Blanca presenta una significativa cantidad de viviendas particulares no ocupadas (18 063). De estos resultados puede inferirse que el déficit cuantitativo es preocupante en el distrito analizado.

Por otra parte, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), releva en forma trimestral 31 aglomerados urbanos nacionales y brinda de manera periódica un grupo de indicadores referidos a la situación de las viviendas y la disponibilidad de infraestructura pública. Sin embargo, la EPH tiene dos inconvenientes metodológicos para el aglomerado Bahía Blanca-Cerri. En primer lugar, la muestra que se toma es pequeña, quitando representatividad a los datos. En segundo lugar, la encuesta exhibe también una limitación en la cobertura, dado que solo alcanza el 1 % de la cantidad de viviendas construidas en villas y asentamientos precarios y no está territorializada.

Para conocer las características y condiciones de vida de estos últimos (información social, catastral, dominial, urbana y de antecedentes) a partir de la LAJH se creó el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos precarios (RPPVyAP). Desde mediados de 2014 hasta fines de 2015, se llevó a cabo un relevamiento para determinar espacios donde fuera necesario aplicar un régimen de integración socio-urbano, proceso definido por la LAJH casi de manera similar a como lo hace la mencionada ley nacional 27453 (salvo que la normativa bonaerense, que es más antigua, agrega la construcción, mejora y ampliación de vivienda, el redimensionamiento parcelario y no menciona el fortalecimiento de las actividades económicas familiares dado que, al haber sido sancionada en 2012, todavía no estaba en auge la producción teórica de la economía popular, sino la de la economía

social y solidaria). La Gerencia General de Desarrollo Territorial de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA) presta colaboración y suministra datos. El criterio de clasificación de estos barrios (villas, asentamientos precarios u otros) en la provincia de Buenos Aires se realiza de acuerdo a la trama que siguen (irregular, regular y planificada, con cierto grado de organización), al momento de conformación (provisorio, históricos), al tipo de viviendas construidas (consolidadas o no consolidadas), a la densidad de población (alta, baja), a la infraestructura con que cuenta (autoprovista o no) y, por último, a existencia de espacio verde (escaso o nulo). Con estos criterios, se detectaron en Bahía Blanca 32 villas y asentamientos precarios. Ellos han sufrido modificaciones desde el momento la realización del registro: hoy algunos están subdivididos (como el caso de Tierras Argentinas que figura en el mapa de la provincia como barrios Ferrocarril Roca y Los Mexicanos), han aparecido otros nuevos (Villa Esperanza y 1810) y además se detectan algunas omisiones (por ejemplo, Villa Duprat).

Desde RENABAP se contabilizaron treinta barrios populares en el partido. Con denominación y otros criterios diferentes a los utilizados por el RPPVyAP<sup>3</sup>, figuran algunos no reseñados por el registro de Buenos Aires (Estación Aguará en Cerri, Duprat, Punta Blanca y Portal del Este); otros con nombres diferentes (Paloni como Costa Blanca) o diferenciados (Saladero es subdividido como sector Quintas y Nuevo).

Para tener información más precisa sobre su cantidad y características, entre 2017 y 2019, el área de políticas sociales del municipio puso en marcha un relevamiento de los barrios para mapear los indicadores y categorizar el déficit de acuerdo con infraestructura y cantidad de viviendas construidas.

El municipio tiene una Central Territorial de Datos dependiente del Departamento Catastro, con información de carácter “formal”. Desde noviembre de 2021, en el Consejo Local del Hábitat se ha conformado una Comisión Territorial, para que ONG, universidades, miembros del Concejo Deliberante, del ejecutivo y colegios profesionales, elaboren una cartografía social de la ciudad, incluyendo también lo “informal”. Sin embargo, este agrupamiento no realiza reuniones periódicas ni elabora informes que puedan servir de insumo para conocer esta problemática.

Por su parte, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVPBA) cuenta con un Registro Único de Demanda (RUD) que está informatizado en un paquete *software* instalado en los municipios desde hace 23 años, donde se realiza la inscripción descentralizada de la demanda. El RUD ha tenido importantes dificultades en el registro y en el proceso de sistematizar la información que es enviada por los gobiernos locales (Canestraro, 2021). En cualquier caso, en Bahía Blanca el RUD no está implementado.

Desde Nación, se creó en 2023 el Registro Único de Solicitantes (RUS) de lotes urbanos y rurales para identificar la demanda por parte “de personas y familias de sectores populares” (Argentina.

---

<sup>3</sup> Aquellos espacios donde viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los servicios básicos -agua corriente, electricidad con medidor domiciliario y/o red cloacal. Esta definición hace énfasis en la legalidad de la posesión o derechos sobre las propiedades registradas, y agrega indicadores de pobreza estructural (Guevara, 2021).

Ministerio de Desarrollo Social, 2023). Pese a acotar a los destinatarios en su descripción, entre las condiciones a cumplir, no aparece como requisito vivir en un barrio popular ni tampoco contar con un mínimo de ingresos demostrables.

Para completar el panorama integral de la problemática, además de conocer la demanda y el déficit, también es importante diagnosticar la oferta de tierra. A este respecto, el Plan Nacional de Suelo Urbano, sancionado en 2020, al que adhiere el gobierno local, promueve ampliar su disponibilidad para la implementación de programas. En la provincia de Buenos Aires, en noviembre del año 2020, se conformó también un Registro de Suelo Urbano.

En Bahía Blanca, como se observa en la tabla, hay espacios sin uso pertenecientes al Estado nacional que se podrían movilizar, algunos de los cuales están a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) o de la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF). Recientemente, el Concejo Deliberante estableció la necesidad de contar con información fidedigna acerca de la cantidad de inmuebles que se encuentran en jurisdicción del partido pertenecientes al Estado Nacional, cuyo destino aún no ha sido definido por los responsables de las mismas (HCDBB, 2023). De igual forma, en la tabla se aprecia que es significativa la proporción de suelo sin uso en manos de privados.

**Tabla 1.** Vacíos urbanos

CATEGORÍA	HAS	5	VAR 2011/2018 (%)
Área Urbana	10.787,80	100	0
Privados			
Reales Disponibles	485	4,5	-1,1
Loteados a cubrir	358,1	3,3	-3
APVN	119,8	1,1	-0,3
Nación			
Ejército	359,9	3,3	-0,1
AABE	183,3	1,7	-1,8
Plan Arraigo	49,7	0,5	-1,1
Universidad	156,8	1,5	0,2
Provincia/MBB			
Plan Familia Propietaria	121,9	1,1	-1,2
Parques y Reservas	153,1	1,4	0,1
Otros			
Clubes	232,8	2,2	-1,1
TOTAL	2.220,40	20,6	-9,4

Fuente: MBB, Central Territorial de Datos, Departamento de Catastro

Una vez enunciada la necesidad de abordar el tema, con los alcances y dificultades que hemos señalado que se producen en su implementación en este municipio, en el próximo capítulo analizaremos qué características deben tener las acciones para ser consideradas bajo este enfoque y si realmente se llevaron a cabo tal como estaban previstas.

#### **IV. Atención integral de la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional en Bahía Blanca**

Mientras que la LAJH promociona, mediante un conjunto de estrategias, el acceso a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, el ordenamiento territorial anterior de la provincia de Buenos Aires, el decreto/ley 8912 de 1977, buscaba detener mediante la reglamentación, la explotación indiscriminada de tierras que solían carecer de servicios básicos y evitar el perjuicio medioambiental (Sacón, 2019). Ella determinó que los nuevos parcelamientos estuvieran dotados previamente de infraestructura básica y, para evitar subdivisiones, estipuló que las dimensiones mínimas de los terrenos fueran de 12 metros de ancho y 300 metros cuadrados de superficie. También, delimitó densidades y áreas de reserva destinadas a albergar la futura expansión urbana.

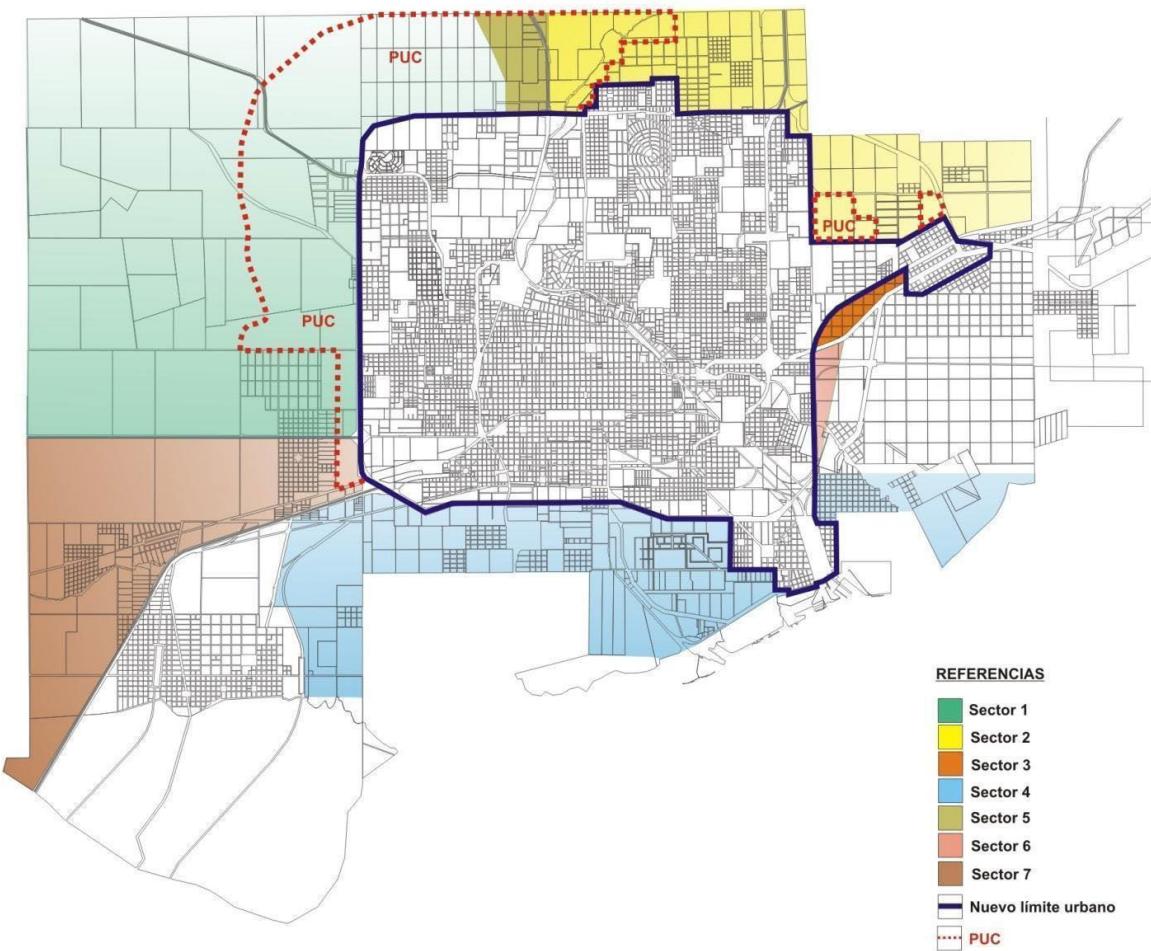
Ante la necesidad de adaptarse a esta nueva normativa provincial de 1977, en Bahía Blanca se realizaron revisiones en la planificación y el Código de Zonificación, pese a que en esa reformulación que se hizo en 1985, se reconoció que todavía había exceso de oferta de tierra urbanizada como para poder cubrir la futura demanda, dado que, en la práctica, se habían seguido manteniendo las dimensiones clásicas de 8,66 metros y 10 metros de frente pese a haberse sancionado la ley 8912 hacía ya siete años (MBB, 1985). Asimismo, entre los censos de 1970 y de 1980 se había evidenciado una desaceleración del crecimiento poblacional (MBB, 1985) en el partido. Vinculado a esta reformulación, en 1993 entró también en vigencia el Código de Planeamiento Urbano, aún en curso.

Pese a la disminución de población, la precariedad habitacional creció. De los doce asentamientos que se habían registrado en 1981, el Departamento de Catastro detectó veintiocho en 1996. Se incrementó el número de viviendas en estas áreas y sus residentes (4,9 % del total de la población). Desde el Municipio se confeccionó un Plan Estratégico en 1998, donde se enfatizó la promoción social, el fortalecimiento productivo, la sustentabilidad urbano-ambiental y la gobernabilidad política. También se elaboró un proyecto integral para asentamientos precarios e irregulares. Pero la crisis de 2001 y las políticas posteriores cambiaron sustancialmente lo proyectado y no se pudo implementar en su totalidad.

Entre el período intercensal 2001-2010, Bahía Blanca tuvo un crecimiento poblacional mayor al registrado en los diez años anteriores. En esa década crecieron las villas y asentamientos pero también la mancha urbana. Para ampliar la oferta de suelo, en 2010 se sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense que creó un distrito periurbano calificado (PUC) destinado al uso residencial de baja densidad, con subdivisiones mínimas de 1 000 y 2 500 metros cuadrados a la vera del Camino de Circunvalación que bordeaba la ciudad, fundamentalmente en el tramo Noroeste-Norte-

Noreste. Según sus promotores, una buena parte del *stock* de baldíos al interior del casco urbano no se ofrecía en el mercado de suelo (MBB, 2010) y eso provocaba un crecimiento desmedido en la periferia, sin direccionamiento.

**Figura 2:** Distrito periurbano de Bahía Blanca según el Plan Director de 2010



Fuente: MBB, 2010: 38

Como consecuencia de la aplicación de este plan, la superficie del suelo ocupado en el aglomerado Bahía Blanca-Cerri-White, aumentó un 5,31 % anual, cuando venía haciéndolo por una proporción del 3,7 % entre ese año y 1993. El déficit habitacional no disminuyó. Por tal motivo, en simultáneo al lanzamiento del RUP, para ampliar la oferta pública de suelo e incentivar la comercialización privada del mismo, en 2010 se puso en marcha el programa Hábitat Bahía Blanca (Ordenanza 15642) donde se preveía la conformación de un Banco de Tierras aptas para la construcción de conjuntos habitacionales de interés social (Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca, 2010b).

En octubre de 2011, se implementó el Fondo Rotativo Solidario de Materiales (Ordenanza 16.397), destinado a la refacción de viviendas para familias de escasos recursos. Con el objeto de aumentar la disponibilidad de suelo ocioso con destino mayormente al PRO.CRE.AR, donde habían resultado beneficiados más de 2 000 bahienses, en febrero de 2014 se creó el Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico (Ordenanza 17515) de origen privado o fiscal que se encontraran vacantes dentro del área urbana o por sobre las zonas complementarias del ejido. En el marco de esta iniciativa, en octubre de 2014, 15 hectáreas utilizadas comunmente como campo de instrucción por el Ejército Argentino, fueron destinadas a beneficiarios de esa línea de crédito<sup>4</sup>. Otra medida puesta en marcha por el gobierno local fue el programa Más Barrios, mediante el cual los vecinos podían acceder a un lote para vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por ellos mismos y el Estado municipal.

Todos estos instrumentos previos a la adhesión a la LAJH, carecían de un enfoque integral, pues se trataba más bien de medidas aisladas que atendían problemáticas concretas, sin el éxito esperado. En cambio, la aplicación de la ley 14449 activó el régimen de integración socio-urbana y estableció el programa de zonas especiales en la promoción del hábitat social y reserva de tierras para la puesta en marcha de procesos de regulación urbano y dominial (en suelo público ocioso o privado) mediante el Programa de Movilidad de Suelo Inactivo que fijaba la ordenanza de 2014 y la posibilidad de ejecución de Consorcios Urbanísticos. A fines de 2018, se creó el Área Particularizada de Promoción del Hábitat Social (Ordenanza 19.582).

Respecto a las características de las intervenciones necesarias para hacer frente a la demanda urbano habitacional, la ley 8912 aludía a que dichos procesos debían ser ininterrumpidos (se habilitaban una vez que se completaba la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales). No aparecía la integralidad, salvo cuando se mencionaba que en aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas se aplicaría este criterio, atendiendo a una cuestión más de magnitud territorial y de competencias estatales, que de otros aspectos.

A diferencia de la ley 8912, la LAJH establece en su artículo 20 que para admitirse un proyecto de lotes con servicios (de producción social del hábitat o de urbanizaciones planificadas) se debe asegurar, en primer lugar, que de manera progresiva se alcancen condiciones físicas de habitabilidad y de funcionalidad urbana y ambiental. Además, el proyecto debe ser apto para uso residencial y tiene que estar ubicado dentro del área urbana, con preferencia de zonas de completamiento y consolidación del tejido o en sectores adyacentes, aptos para producir una ampliación urbana. Esto último para evitar que se generen vacíos urbanos y favorecer el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicio como así también la integración socio-espacial. Otro parámetro de calidad que señala la LAJH es la cercanía a zonas de centralidad. También establece la necesidad de continuidad con la trama circulatoria, para favorecer la conectividad y accesibilidad. En este sentido, es importante la acción municipal para planificar a largo plazo la red vial, y que todos los sectores estén integrados a la ciudad. Por consiguiente, no se aceptan centros aislados porque generan segregación. Asimismo, la ley determina que el proyecto debe

---

<sup>4</sup> El Ejército Argentino había tomado posesión de esas tierras desde 1944. Mediante el Decreto 767/2015 se declaró su prescripción adquisitiva a favor del Estado Nacional. Una vez tasados, fueron transferidos al Fondo Fiduciario Público del PRO.CRE.AR.

poseer compatibilidad de usos y no existir actividades nocivas o peligrosas en el entorno, aunque sí pueden darse mixtura de usos y actividades. Agrega que la extensión de infraestructura, de servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público debe alcanzar estándares mínimos de calidad. A su vez, tendrá que poseer aptitud hidráulica o captación de recurso hídrico. Por último, es necesaria una demanda habitacional que justifique la ampliación y la ocupación inmediata. Es contraproducente la sobre oferta de suelo. Si bien el artículo 20 de la LAJH no menciona la integralidad, los parámetros de calidad que configura se vinculan con la necesidad de generar iniciativas de esta categoría, tanto habitacionales como urbanas, iniciativas que además sean sostenibles ambientalmente.

Para los emprendimientos encuadrados en el Programa Lotes con servicios, el artículo 23 de la LAJH estipula que “en las parcelas menores a 200 metros cuadrados de superficie, será exigible la provisión de los servicios de agua corriente y cloacas, o servicio centralizado y planta de tratamiento” pero “en las que se generen con superficies superiores a 270 metros cuadrados, no se solicitarán estos servicios, debiendo certificarse por la Autoridad del agua bonaerense (ADA) la calidad y capacidad de extracción de la fuente de agua” (Provincia de Buenos Aires, Decreto 1062/2013).

Este último aspecto es fundamental para Bahía Blanca, por la crisis hídrica que históricamente sufre, acrecentada en 2021 cuando se declaró emergencia pública en el partido (Ordenanza 20.506). Desde entonces, la prestadora local, Aguas Bonaerense Sociedad Anónima (ABSA), no ha estado otorgando la factibilidad de obra a ningún privado o colectivo de personas que lo solicite, sea o no la obra de interés social. Por tanto, siguiendo la reglamentación de la LAJH, desde el Estado local se ha buscado dar respuesta a esta problemática, subdividiendo los nuevos macizos en lotes más grandes según lo establece la ley (mayor a 270 metros cuadrados), en detrimento de disminuir la cantidad de parcelas ofertadas.

Recientemente, para desturar el problema, el Concejo Deliberante ha permitido que aquellos propietarios de terrenos sin servicios de agua potable y red cloacal puedan escriturar sus lotes y contar con un permiso municipal para construir, por estar ubicados en Área de Urbanización prioritaria o recurriendo a la explotación de ese recurso de forma subterránea, potabilizado para consumo (HCDBB, 2023).

La gestión democrática de la ciudad es otro de los principios de la LAJH que está vinculado a la integralidad. Entiende que la toma de decisiones debe asegurar la participación protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad y de los ciudadanos y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda (artículo 13). Establece el derecho a la participación e iniciativa en diferentes procedimientos, en la exigencia de la legalidad y a la información (artículo 57). Así, la multiactoralidad frente a la acción exclusiva del mercado y/o del Estado, cobra relevancia en la LAJH y agrega a la integralidad otro factor. El artículo 18 promueve procesos de organización colectiva, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas. Además de generar empleo endógeno es, como sostiene Avalle *et al.* (2023), una forma de romper con la dependencia de los grandes contratistas y permitir un mayor control local sobre los procesos de desarrollo y fortalecer la participación, la autogestión y el empleo.

Otro aspecto vinculado con la participación es la conformación de los consejos locales y el Provincial de Vivienda y Hábitat (órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la LAJH). En Bahía Blanca, además de autoridades legislativas, ejecutivas, colegios profesionales y universidades nacionales, participan las organizaciones no gubernamentales Ser Comunidad, Cáritas, ABC, Sureando y el Movimiento Evita.

## V. Discusión y conclusiones

En las iniciativas nacionales, provinciales y locales analizadas, la integralidad refiere a la implementación de diferentes operaciones que aspiran a impactar en las diversas dimensiones que abarcan lo urbano-habitacional. En sus enunciados, se observa la preponderancia de acciones materiales (aprovechamiento racional de los recursos, desarrollo de servicios y de infraestructura) y legales (seguridad en la tenencia) sobre aquellas acciones que aluden a cuestiones específicas que aparecen con menor frecuencia (género, preservación ambiental, simbólicas).

Si bien no son numerosas aún las políticas concebidas bajo este enfoque, plantean instrumentos que pueden aplicarse para lograr conseguir este resultado. No se trata de intervenciones que limitan o proscriben (como lo era por ejemplo la ley 8912), sino que promueven, en distintos grados (unas más abarcativas que otras), la integralidad urbano habitacional. Utilizan en su mayoría (salvo la LAJH que es más precisa, aunque no determinante), conceptos amplios, sin mucha precisión en sus definiciones, alcances y formas de ejecución. Esto resulta positivo dado que otorga libertad de acción a la hora de aplicarse (de acuerdo a las especificidades del espacio donde serán implementadas) mientras respeten los parámetros establecidos. Asimismo, permite que aquello que no está contemplado y no lesione el espíritu del proyecto original pueda incluirse, como podrían ser antecedentes en cada distrito pensados desde otras perspectivas pero que han resultado exitosos u otros derechos vinculados a lo urbano habitacional que en un principio no fueron anunciados. Así, en este abanico de acciones, los ejemplos sobre los alcances logrados a lo largo de todo el país resultan diversos, constituyéndose en experiencias a replicar, analizar o cuestionar. Es un enfoque que ha ido creciendo en los últimos tiempos, con nuevas perspectivas (como la economía popular) y aportes (la integración socio-urbana, por ejemplo) que hemos señalado. Esto demuestra que sigue creciendo y constantemente se renueva en función de los cambios socioeconómicos. Su consolidación dentro de las políticas públicas depende de la inventiva de los distintos niveles del Estado en el diseño e implementación y sobre todo del involucramiento de los movimientos sociales o de base en su propagación, gestión y reelaboración.

Hasta ahora, una de la más completa es la LAJH, dado que formula distintas herramientas, para que los gobiernos locales bonaerenses —que conocen la idiosincrasia de sus jurisdicciones—, puedan implementarlas de acuerdo con sus características. Asimismo, a divergencia de la ley 27453 que también otorga al Municipio atribuciones, ésta última solo atiende la integración socio urbana de barrios populares, diferente a la ley 14449, que apunta a varias dimensiones de la cuestión.

Para abordar la problemática, es fundamental primero realizar un diagnóstico de la demanda y oferta urbano habitacional. Desde los distintos niveles del Estado se han puesto en marcha

diversos mecanismos para conocer esta problemática en Bahía Blanca, a veces con modalidades y criterios varios. Sin embargo, los datos obtenidos en esta jurisdicción del sudoeste bonaerense están desactualizados, superpuestos e incompletos. No es lo mismo percibir la demanda, que es subjetiva y depende de los propios involucrados, que conocer el déficit, que es lo que muchas veces se hace, bajo indicadores objetivos gubernamentales que no siempre se acercan a la realidad. No es un problema de las iniciativas en sí, que como dijimos son muy amplias, sino de su aplicación en un territorio específico, dado que su adopción o no adopción termina convirtiéndose en una cuestión de decisión política, o de una buena gestión del gobierno local para hacerlas cumplir tal como debería ser. Una cosa es la adhesión municipal a estas intervenciones (Bahía Blanca lo hizo a casi todas) que muchas veces genera rédito político, y otra cosa distinta es la ejecución propiamente como tal, por los esfuerzos en financiamiento y los costos no siempre materiales que exigen.

Respecto a la atención de la problemática, para efectivizar los resultados, casi todas las iniciativas procuran una acción coordinada de distintos niveles de gobierno y de otros actores, con precisión respecto a las incumbencias, facultades y obligaciones de cada uno de ellos, de acuerdo a las incumbencias constitucionales. Los niveles más altos del Estado pueden encargarse de la iniciativa, el financiamiento, la asistencia técnica y legal, la supervisión. Pero como el municipio y las organizaciones de bases conocen más la idiosincrasia local, tienen un rol preponderante en la ejecución.

En las normativas, se incluye la participación de estos sectores, de privados y de los gobiernos locales, mediante la celebración de convenios, la adopción de planes y programas, así como de otras acciones de cooperación. Esta situación requiere de un trabajo coordinado entre los distintos niveles gubernamentales (que no siempre son de la misma línea partidaria) y con otros actores no estatales; asimismo, tenacidad para ir superando la excesiva burocratización de los trámites; también, celeridad ante la necesidad de apresurar las gestiones por los tiempos cortos de algunas convocatorias y la lejanía del partido del centro decisional, con viajes constantes de los funcionarios a la capital nacional y provincial. Tal vez, una gestión conjunta regional que tienda al apoyo mutuo podría mejorar estas limitaciones.

Como se ha visto, la ansiada integralidad ha sufrido transformaciones al ser implementada en un territorio específico, con su propia historia, dinámica y tensiones. En el caso de Bahía Blanca, otras disposiciones, aplicadas anteriormente, habían intentado conocer la demanda habitacional, ampliar la oferta de suelo y de vivienda y mejorar su calidad; e incluso habían intentado la integración de barrios más vulnerables. Si bien no obtuvieron los resultados esperados por la mirada parcial que tenían de la problemática, en la actualidad, se toman algunos elementos de esas disposiciones más antiguas y se combinan con los nuevos principios, lineamientos y herramientas que ofrecen estas iniciativas integrales. Sin embargo, no se observan aún los resultados esperados. Existen problemas concretos en el municipio que dificultan su implementación: la desactualización de su planificación y del código urbano; la falta histórica de agua en el distrito; la cantidad de tierra ociosa en manos de privados o del estado sin movilizarse; la escasa participación social de la población y de las instituciones vinculadas a la problemática; las dificultades que tienen las cooperativas, mutuales, organizaciones civiles de la jurisdicción para iniciar procesos de organización colectiva. Esto corrobora nuestra hipótesis inicial de que las políticas urbano-habitacionales integrales aplicadas

en Bahía Blanca continúan haciéndolo de forma segmentada por cuestiones locales, más que por limitaciones de las propias normativas, que al no ser limitadas, aportan herramientas para solucionar los desafíos que se advierten en cada espacio.

Solo un estudio acotado puede dar cuenta de esta situación. El abordaje de estas cuestiones en el Municipio de Bahía Blanca resulta emblemático como caso testigo dado que es uno de los pocos donde se aplicaron intervenciones planificadas como integrales desde distintos niveles estatales en todos sus aspectos (inclusive se ha conformado el Consejo local del hábitat). Posee además un tamaño de población media —más cercana a los 300 mil habitantes que a los 100 mil— que complejiza su dinámica, pero que puede ser analizada por no ser tan vasta e incansable en magnitud como las de las grandes ciudades; no es parte del conurbano bonaerense que tiene su propia idiosincrasia histórica; ni es capital de provincia, donde están más próximos los centros de decisión política. El abordaje planteado permite, por un lado, dar cuenta de cómo se reelaboran las iniciativas en un territorio específico, pero también, por otro lado, mostrar que el carácter integral de una política no asegura que, en su implementación, no se avance de manera fragmentada, desintegrada y desordenada, como en este caso, causando pérdidas de tiempo y de recursos. Esto obliga a repensar las características de este enfoque, no desde su planificación que hemos dicho que es abarcativa, sino desde su implementación, para procurar que se puedan lograr los resultados esperados y que estos no dependan de la buena voluntad ni de la libre interpretación de los gobiernos locales.

## VI. Referencias

- Andréu Abela, J. (2018). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Argentina. Ministerio de Desarrollo Social y Hábitat (2007). *Programa de Mejoramiento de Barrios II*. <https://promeba.gob.ar/documentos>
- Argentina. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2016). *Programa Integral de Hábitat y Vivienda*. BIRF. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/mas-programas/programa-integral-de-habitat-y-vivienda>
- Argentina. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020). *Plan Nacional de Suelo Urbano, Manual de Ejecución, Programa Nacional de Producción de Suelo*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual\\_de\\_ejecucion\\_-\\_pnps.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_ejecucion_-_pnps.pdf)
- Argentina. Ministerio de Desarrollo Social y Hábitat (2023). *Bases y condiciones para solicitar la inscripción al Registro Único de Solicitantes (RUS) de lotes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rus\\_-\\_bases\\_y\\_condiciones.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rus_-_bases_y_condiciones.pdf)
- Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2012). *Decreto 902/2012, Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-902-2012-198531/texto>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2017). *Decreto 358/2017. Créase la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares.* <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275037>

Argentina, Poder Legislativo Nacional (2018a). *Ley 27.453. Régimen de Regularización Dominial para la integración socio urbana.* <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

Argentina, Poder Legislativo Nacional (2018b). *Ley 27.328. Contratos.* <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27328-268322>

Avalle, G., Ferrero, M. M. y Hernández Bertone, J. (julio 2023). El Barrio como simiente de economía popular y comunitaria. Protagonismo de “los peores” en las políticas de integración socio urbana en Argentina. *Revista Prisma Social*, Universidad del País Vasco, 42(3er. trimestre). <https://revistaprismasocial.es/article/view/5133>

Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana tendencias democráticas en los gobiernos locales. Poggiese, H. y Cohen Egler, T. (Comp.), *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/11barre.pdf>

Canestraro, M., Arenaza, S., Suero, P. y Zulaica, L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *QUID16*. Facultad de Ciencias Sociales UBA, n° especial Red CU – 2021, 27-50.

Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. Álvarez, M., *Gestión municipal y proyectos integrales, entre lo estratégico y lo cotidiano*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/08/catenazzi.pdf>

Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca, Argentina (abril 2022). *Indicadores de actividad económica*. Fundación Bolsa de Comercio de Bahía Blanca. <https://creebba.org.ar/iae/iae173.pdf>

Chiara, M. (Comp.) (2022). *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171419/1/Relaciones-intergubernamentales.pdf>.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2005). *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). Cravacuore, D., Israel R. (Comp.). *Procesos Políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

Cravino, M. C. (2021). Implementación de la ley de regularización dominial de barrios populares. Desafíos y relaciones con la economía popular. *Revista Idelcoop*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Educación Cooperativa, 233, 92-107

- Deux Marzi, M. V. (2022). Economía popular, social y solidaria en Argentina. Horizontes emancipatorios y nuevas agendas en el contexto post-pandemia. *33 Congreso Internacional del CIRIEC*, Valencia. <https://oppepss.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2022/09/33-Congreso-CIRIEC-PAPER-Deux-Marzi-1.pdf>
- Ferrari, P. (2021). Integración sociourbana en la Patagonia argentina: producción material y experiencias. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 70(XXV), 171-191. <https://doi.org/10.17141/iconos.70.2021.4650>
- Fiscarelli, D. y Fabri, M. E. (2022). La vida cotidiana en el barrio el Mercadito (La Plata): aportes para la rehabilitación de conjuntos monofuncionales de baja densidad. *A&P Continuidad*. 9(16), 18-35. <https://doi.org/10.35305/23626097v9i16.361>
- Gargantini, D. M. y Pedrotti, C. I. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía, sociedad y territorio*. XVIII(57), 319-357. <http://dx.doi.org/10.22136/est20181131>
- Gargantini, D. M. (2020). Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (22), 5-36 <https://doi.org/10.32457/riem.vi22.507>
- Guevara, T., Marigo, P. y Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017. *Oculum Ensaios*, 15(3), 455-473. <https://www.redalyc.org/journal/3517/351757994007/html/>
- Guevara, T. (2021). Movimientos populares, Nueva Agenda Urbana, Derecho a la Ciudad e integración sociourbana. Di Virgilio, M.M. y Perelman, M. (Coordinadores), *Desigualdades urbanas en tiempos de crisis*. Santa Fe: Ediciones UNL, 108-123.
- Guix Oliver, J. G. (2008). El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? *Calidad Asistencial*. Barcelona: Unidad de Medicina Preventiva y Salud Pública. Universitat Rovira i Virgili, 23, 26-30. [https://doi.org/10.1016/S1134-282X\(08\)70464-0](https://doi.org/10.1016/S1134-282X(08)70464-0)
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2010a). *Ordenanza 15598. Registro Único de Postulantes*. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/15598/>
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2010b). *Ordenanza 15642. Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal*. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/15642/>
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2010c). *Ordenanza 16397. Fondo Rotativo de Materiales*. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/16397/>
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2014). *Ordenanza 17515. Programa de Movilidad de suelo urbano inactivo y consorcios urbanísticos*. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/17515/>
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2016). *Ordenanza 16875. Adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/18675/>

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca, *Diario de Sesiones* (6 de octubre de 2016), 27 reunión, 26 sesión ordinaria. [https://concejobahia.gob.ar/subidos/sesiones/2016/reunion27\\_06-10-2016.pdf](https://concejobahia.gob.ar/subidos/sesiones/2016/reunion27_06-10-2016.pdf)

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2018). *Ordenanza 19582. Área particularizada de Promoción del Hábitat Social.* <https://sibom.slyt.gba.gob.ar/bulletins/1923/contents/1296703>

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2019). *Ordenanza 19582. Creando el Área Particularizada de Promoción del Hábitat Social.* <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/19582/>

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2021). *Ordenanza 20506. Emergencia pública en el partido de Bahía Blanca.* <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/20506/>

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2023). *Expediente 446-9044/2023.*

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (2023). *Condiciones habitacionales de la población, los hogares y las viviendas 2022. Resultados definitivos,* Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022\\_condiciones\\_habitacionales.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_condiciones_habitacionales.pdf)

Lentini, M. (2015). La política de vivienda como política social. Barreto, M. Á. y Lentini, M., *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina,* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Café de las Ciudades, 115-142.

Lobato, S. (2018). Nuevas formas de producción de ciudad a nivel local en municipios intermedios argentinos. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 6, 02-26. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/21612>

Miranda Gassull, V. P. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP. *Procesos urbanos.* 9(1).

Municipalidad de Bahía Blanca (1985). *Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano de Bahía Blanca: Análisis y Diagnóstico.* Bahía Blanca.

Municipalidad de Bahía Blanca (2010). *Plan Director del Plan Director del Periurbano bahiense y desarrollo de centros de interés turístico ambiental del Partido de Bahía Blanca.*

Provincia de Buenos Aires (1994). *Constitución,* La Plata.

Provincia de Buenos Aires (1977). *Decreto Ley 8912. Ley de Ordenamiento territorial y uso del suelo.* La Plata. <https://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

Provincia de Buenos Aires (2012a). *Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat.* <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>

Provincia de Buenos Aires (2012b). *Fundamentos de la Ley 14449.* <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bj7lKCAV.html>

Provincia de Buenos Aires (2013). Decreto 1062. *Reglamentación de la Ley 14449* <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmgO6sQ.html>

Sacón, T. (2019). Regulación del suelo urbano. Aproximaciones espaciales desde una perspectiva de derechos. *Políticas urbanas. Instrumentación del derecho a la ciudad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. FADU-Instituto de la Espacialidad Humana.

Scatolini, L. y Duarte, J. (2020). Hacia una política nacional de suelo urbano en la República Argentina. Para la construcción de ciudades más justas. *Café de las ciudades*. <https://www.cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/335/hacia-una-politica-nacional-de-suelo-urbano-en-la-republica-argentina.html>