

ANA LÍA GUERRERO
MARIANELA DE BATISTA
MARÍA EMILIA ESTRADA
COORDINADORAS

INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DEL SUDOESTE BONAERENSE (PROVINCIA DE BUENOS AIRES – ARGENTINA)



COLECCIÓN
ESTUDIOS SOCIALES
Y HUMANIDADES

Ana Lía **Guerrero** | Marianela **De Batista** | María Emilia **Estrada**
Coordinadoras

**INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO
TERRITORIAL DEL SUDOESTE BONAERENSE
(PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA)**



Colección **Estudios Sociales y Humanidades**

Investigaciones para el desarrollo territorial del Sudoeste Bonaerense: provincia de Buenos Aires, Argentina / Ana Lía del Valle Guerrero... [et al.]; coordinación general de Ana Lía del Valle Guerrero; Marianela De Batista; María Emilia Estrada. - 1a ed. - Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns, 2020.

342 p.; 23 x 17 cm.

ISBN 978-987-655-245-5

1. Política de Ordenamiento del Territorio. 2. Administración Territorial. I. Guerrero, Ana Lía del Valle II. Guerrero, Ana Lía del Valle, coord. III. De Batista, Marianela, coord. IV. Estrada, María Emilia, coord.

CDD 710



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



Librería
Universitaria
Argentina

Diseño interior: Alejandro Banegas

Diseño de tapa: Fabián Luzi

El contenido de los artículos es de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los textos pueden reproducirse total o parcialmente citando la fuente.

Queda hecho el depósito que establece la Ley n.º 11723

Bahía Blanca, Argentina, mayo de 2020.

© 2020, Ediuns.

ÍNDICE

Introducción	9
 Parte 1. Transformaciones territoriales en partidos del sudoeste bonaerense.....	 19
 Capítulo 1	
El bienestar rural en el sudoeste bonaerense en relación con el escenario provincial (2010).....	21
<i>Claudia Mikkelsen, Sofía E. Ares, Matías a. Gordziejczuk, Natasha Picone</i>	
 Capítulo 2	
Una lectura integrada de los procesos emergentes de territorialización turística del patrimonio en destinos del sudoeste bonaerense	49
<i>Soledad Gallucci, Ana Lía del Valle Guerrero</i>	
 Capítulo 3	
El turismo rural como actividad complementaria en las explotaciones productivas agropecuarias del sudoeste bonaerense	75
<i>María Emilia Estrada</i>	

Capítulo 4

Dinámicas territoriales en pequeños asentamientos balnearios del sudoeste bonaerense. Evolución del proceso de ocupación en Sauce Grande y Claromecó	103
<i>Loreana C. Espasa, María Paula Michalijos</i>	

Capítulo 5

Rescate y valorización de la gastronomía de culturas inmigrantes en el sudoeste bonaerense	133
<i>Marcelo Champredonde, Liliana Inés Oustry, María Amalia Rodríguez, Hebe Ruth Cacciuri</i>	

Capítulo 6

Hacia la construcción de una marca colectiva para el aceite de oliva del sudoeste bonaerense	155
<i>Lorena Tedesco</i>	

Capítulo 7

Conocimientos, dinámicas de especialización industrial y trayectorias diferenciales de desarrollo en espacios locales. El caso de la industria textil y de calzado en el sudoeste bonaerense	171
<i>María Cecilia Martín, Roberto N. Bustos Cara</i>	

Capítulo 8

Afrontando la transformación productiva de la región del sudoeste bonaerense	197
<i>Gabriela Cristiano</i>	

Capítulo 9

La incidencia de las presiones institucionales en la cadena ganadera del sudoeste bonaerense	215
<i>Marianela De Batista</i>	

Capítulo 10

La potencialidad recreativa del paisaje del humedal de la bahía Blanca	239
<i>María Patricia Rosell, María Belén Ramos, Jonatan Nicolás Campo</i>	

Parte 2. Problemáticas y funciones urbanas de Bahía Blanca como ciudad intermedia del sudoeste bonaerense	257
 Capítulo 11	
Centralidades urbanas: Algunos aportes para su lectura en la ciudad de Bahía Blanca	259
<i>María Jimena Irisarri, Luis Miguel Pites</i>	
 Capítulo 12	
El avance de la ciudad informal y el problema de la segregación socio-residencial. El caso de Bahía Blanca.....	279
<i>Lucía Andrea Díaz</i>	
 Capítulo 13	
Caracterización del sector de software y servicios informáticos en la localidad de Bahía Blanca.....	303
<i>José Ignacio Díez, Carolina Pasciaroni, Mariela Scudelati, Andrea Barbero</i>	
 Sobre los autores	331

CAPÍTULO 12

EL AVANCE DE LA CIUDAD INFORMAL Y EL PROBLEMA DE LA SEGREGACIÓN SOCIO- RESIDENCIAL: EL CASO DE BAHÍA BLANCA

Lucía A. Díaz¹

Introducción

En la actualidad, fruto de los nuevos procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios inherentes de la globalización, la ciudad, y sobre todo las de mayor tamaño, —las metrópolis— se han ido consolidando como verdaderos instrumentos del desarrollo económico.

Así, a lo largo de la historia, se ha podido observar que la urbanización y el desarrollo económico han estado fuertemente interrelacionados, provocando una sinergia bastante virtuosa. Incluso, varios investigadores sociales distinguen a la urbanización como sello característico del progreso económico.

¹ Departamento de Economía (UNS), Bahía Blanca, Argentina, correo electrónico: lucia.diaz@uns.edu.ar.

Tal como lo afirman datos del Banco Mundial², en la actualidad más de la mitad de la población mundial (54% aproximadamente) vive en áreas urbanas y se estima que el porcentaje irá en aumento en los próximos años. No obstante, si bien en términos globales este proceso de urbanización ha sido acompañado por una ampliación del desarrollo humano (aumento de la esperanza de vida, una mejora en la igualdad de género; un crecimiento y diversificación económica; y una extensión del acceso a los servicios sociales básicos), también se han ido profundizando las desigualdades sociales medidas en términos relativos, generando distribuciones inequitativas de los recursos, bienes e ingresos (Giraldo, 2009).

Asimismo, desde la reunión de Naciones Unidas en Vancouver en 1976 (Hábitat I) y en Estambul en 1996 (Hábitat II) se fue difundiendo una nueva forma de comprender el hábitat: entendiéndose como algo más que un territorio conformado por viviendas, para comenzar a considerarlo como un espacio donde se localiza el ser humano de manera integral, en el cual se desarrolla política, económica y socialmente. Paralelamente, se fue afianzando el derecho a la vivienda adecuada en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y la consolidación del derecho a la ciudad³, el cual tiene en cuenta el desarrollo de las personas en un territorio específico, considerando tanto a la vivienda como a su entorno más próximo, valorando la cantidad y calidad de los equipamientos sociales, del espacio público físico y la movilidad al interior de la ciudad.

Así, a lo largo de la historia las formas de habitar las ciudades han contribuido a producir y reproducir la desigualdad tanto social como territorialmente, reflejando un espacio heterogéneo, segregado y con fuertes contrastes que

²<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2015&start=1960&view=chart>.

³ Según la Carta Mundial por el *Derecho a la Ciudad* (2005), define a la ciudad como el ámbito colectivo de realización política, cultural, social y ecológica de todos sus habitantes e implica el “usufructo equitativo de las ciudad dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089.

afectan, en definitiva, a la integración, conexión y dinámica urbana. Esto se verifica, ya que, si bien por un lado, la urbanización favorece el avance de la economía al concentrar geográficamente la producción y los mercados, proveer infraestructura y servicios básicos, etc.; por el otro, el crecimiento de las ciudades refleja en sí mismo las desigualdades con que tiene lugar tal desarrollo, con sectores sociales más prósperos que ocupan ciertos sitios de cada localidad y otros grupos menos favorecidos que tienden a estar marginados de los beneficios de la vida urbana.

En el siguiente trabajo se pretende realizar una lectura crítica de la realidad del espacio urbano de la ciudad de Bahía Blanca en términos de informalidad, de segregación socio-económica y desigualdad; en el contexto de las políticas aplicadas en dicho territorio encaminadas a abordar las distintas dimensiones que contempla el tema del hábitat. En el marco del desarrollo de un nuevo abordaje propuesto por organizaciones internacionales que prioriza la calidad de los asentamientos humanos y a las soluciones habitacionales integrales, se pretende analizar en qué medida las políticas bahienses en la materia se acercan o se alejan de este moderno enfoque.

Para ello, en primer lugar se realizará un estado de arte de la situación de informalidad urbana a nivel latinoamericano, destacando la gran incidencia que actualmente tiene los asentamientos informales en las ciudades de la región. Posteriormente, bajo tal panorama, se procederá a exponer el nuevo paradigma de abordaje para el problema habitacional por parte de los estados nacionales, impulsado por la ONU y El Banco Interamericano de Desarrollo, que empezó a consolidarse en las últimas dos décadas y que busca complementar los procesos informales y espontáneos de creación de barrios, aportando desde el Estado los elementos, servicios e infraestructura necesarios, incurriendo en definitiva en un costo menor que el que conlleva el desplazamiento de los barrios a otras zonas de la ciudad (MacDonald, 2005).

Luego, se analizará los aspectos más relevantes en materia del hábitat de la ciudad de Bahía Blanca, examinando su expansión urbana, como así también, el rol del Estado en su intervención con medidas de política en dicho sentido.

Finalmente, se discutirá si los instrumentos disponibles para abordar el problema del hábitat precario permiten realizar un abordaje integral como el que se expone al principio del trabajo, detectando los resultados y las debilidades de los mismos, que permitan dejar en evidencia qué estrategias se podrían seguir en la construcción de medidas de acción que reviertan tal problemática.

Crecimiento de la población urbana vs profundización de la informalidad

Convirtiéndose en la segunda región más urbanizada del mundo (después de Norteamérica: Estados Unidos y Canadá), en América Latina y el Caribe el 80%⁴ de la población vive en ciudades. Sin embargo, su expansión urbana ha sido de carácter desigual, manifestándose con mayor profundidad en las últimas décadas a través del gran crecimiento de los denominados asentamientos urbanos informales, donde se concentra casi un tercio de los habitantes de las urbes. En tales asentamientos se superponen una diversidad de privaciones relativas al hábitat urbano, relacionadas con la educación, salud, empleo, seguridad, entre otras tantas.

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

⁴ <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador.2858.html>.

construcción de la ciudad, es decir, ocupaciones que carecen de condiciones urbano-ambientales aptas o situaciones de extremas densidades.

Asimismo, la informalidad urbana genera importantes impactos en el medio ambiente, ya que si la población marginada se localiza en terrenos naturalmente adversos se agudizan los peligros por la precariedad de las construcciones, excesivas densidades de ocupación y la falta de elementos de protección e infraestructura adecuada.

También, dichos asentamientos acarrearán una gran cantidad de problemas sociales: sus habitantes viven en situación de inseguridad e inestabilidad que potencia los riesgos a los que están expuestos, aparecen mercados ilegales ante la falta de provisión de infraestructura y servicios, se acumulan distintas privaciones, violaciones de derechos, y se manifiestan contextos de suma violencia que perpetúan la informalidad y pobreza, reproduciendo, en definitiva, limitaciones en el desarrollo humano y social de la población (Lefevre; Reese, E. *et al.*, 2016).

Paralelamente, el continuo riesgo de desalojo, la carencia de documentos de propiedad, y hasta de direcciones de residencia, producen y reproducen condiciones de marginalidad⁵ y de segregación⁶, acentuando las asimetrías con la

⁵ Se entiende por *Marginalidad*: la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que de acuerdo con determinados criterios les correspondería participar. Por participación se comprende el ejercicio de roles o papeles concebidos de la manera más amplia: a) Incluyen tanto un actuar, como un no actuar (producir o consumir), un dar o un recibir, tanto obligaciones o deberes como derechos, b) Se ejercen en distintas instituciones y esferas de la vida individual y colectiva. A cada individuo le corresponde un determinado conjunto de roles, conjunto que se le atribuye en función de su pertenencia a cierto número de categorías socio-culturalmente relevantes (sexo, edad, estado civil, etc.) (Germani, 1973)

⁶ Se interpreta por *Segregación urbana o residencial*: la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo se defina las diferencias sociales. La segregación puede ser según condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica, entre otras. En América Latina la atención ha estado centrada en la segregación socioeconómica. Asimismo se diferencian tres dimensiones en la segregación: i. El grado de concentración espacial de los grupos sociales; ii. La homogeneidad social que presentan las distintas áreas

parte de la sociedad que está integrado en el mercado formal de tierras y vivienda.

Nuevas soluciones integradas

La concepción de la vivienda y del hábitat ha sufrido en las últimas décadas un cambio significativo que ha promovido un extenso debate en el ámbito académico. Frente a los numerosos efectos sociales negativos que han generado las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal impuestas en los años noventa en la mayoría de la región Latinoamericana, surgen nuevos enfoques de intervención frente a los problemas de la pobreza urbana, y del hábitat social informal.

Considerando el grado de complejidad y multidimensionalidad del problema de la pobreza urbana, se ha empezado a abordarla teniendo en cuenta las diferentes variables involucradas: socioculturales, políticas, ambientales, inseguridad, entre otras. Frente a dicha problemática el Estado juega un rol fundamental, ya que su intervención (tanto directa como indirectamente) a través de medidas de política tiene implicancias inmediatas en el mercado de tierras, en la forma de ocupación, y de apropiación del suelo.

Luego del fracaso de otros esquemas de política en torno al hábitat por parte de los estados nacionales de la región latinoamericana, a partir de la década de los ochenta, y especialmente en los noventa, empieza a consolidarse un consenso en torno a un nuevo modo de abordar el problema habitacional, dejando de lado las políticas implementadas en década anteriores centradas en programas de financiamiento de la oferta, erradicación de los asentamientos

internas de las ciudades; y iii. El prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad (Sabatini, 2003).

irregulares y la entrega de viviendas “llave en mano”⁷, que no habían podido alcanzar resultados masivos. El nuevo enfoque mencionado se centra en un conjunto de medidas de políticas que se pueden estructurar en tres grandes niveles o componentes. En primera instancia se destacan aquellas políticas enfocadas en el mercado de suelo urbano y la dinámica de formación de su precio, como los programas de producción de suelos y la recuperación de plusvalías. Luego, se destacan aquellas medidas orientadas a la producción estatal de nueva oferta habitacional, tales como la creación de lotes con servicios en terrenos vacíos, las construcciones de nuevas viviendas, etc. Por último, se encuentran los programas que buscan la integración socio-urbana de los asentamientos y barrios precarios, como los programas de regularización dominial, provisión de acceso a espacios y lugares públicos, programas de autoconstrucción y empleo, etc., que permiten poner el valor lo ya construido por los propios vecinos. Y todo ello, a través de la consolidación de una gestión urbana participativa e inclusiva.

Como país firmante de la Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2016)⁸, la cual “establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas”, Argentina no solo es una de las naciones con mayor grado de urbanización del mundo (poco más del 93%)⁹ sino que además se caracteriza por presentar un modelo de crecimiento urbano disperso, desorganizado y discontinuo, causado, esencialmente, por la falta de una planificación, una gestión y una normativa territorial. Lo que ha repercutido, a través de los años, en el empeoramiento del déficit habitacional, el cual asciende a 28,4% de los hogares según el Censo 2010; en el cre-

⁷ “La producción llave en mano de vivienda administrada centralmente desde el Estado persigue un fin de lucro, conlleva una lógica de desarrollo territorial donde los pasos para la concreción del emprendimiento habitacional suponen una inversión total sobre un suelo urbanizado y el ciclo productivo finaliza con la entrega (*llave en mano*) del producto/vivienda” (Zapata, 2017: 19).

⁸ Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

⁹ Datos obtenidos para el año 2015 en: <http://urbandata.unhabitat.org>.

cimiento de las restricciones de acceso al suelo por las dinámicas del mercado que elevan el precio de la tierra; y en el incremento de la población que vive en asentamientos considerados informales, que según un relevamiento elaborado por la ONG TECHO en el año 2016: “1 de cada 10 argentinos vive en asentamientos informales”¹⁰.

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

Particularmente, en la provincia de Buenos Aires rige desde el año 1977 el Decreto-ley n.º 8912 sobre ordenamiento territorial y uso del suelo, el que debe articularse para su aplicación, junto con el Código Rural de la provincia (Decreto-ley n.º 10081/83 y modificatorias), la Ley n.º 11723¹¹ sobre medio ambiente para lograr un adecuado uso, conservación y recuperación de los suelos, y la normativa municipal correspondiente (Lanfranco Vazquez, 2006)

La Ley n.º 8912¹² fue sancionada el 24 de octubre de 1977, durante el gobierno de facto del general Saint Jean, gobernador bonaerense del Proceso de Reorganización Nacional, con el objetivo de actuar como freno a la explotación indiscriminada de la tierra que en muchos casos adolecían de los servicios básicos indispensables y afectaba en forma directa la calidad de vida y al medio ambiente. Es decir, se proponía ordenar el territorio, regular el uso,

¹⁰ http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe_relevamiento_Techo_2016.pdf.

¹¹ El Capítulo II del Título III: “Del Suelo” de dicha ley se establece principios para el tratamiento e implementación de políticas de protección y mejoramiento como la unidad de gestión; la elaboración de planes de conservación y manejo de suelos; la participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centro de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso; entre otras <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%20%2011723.pdf>.

¹² <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>.

la ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo que hasta por esos años se encontraban exentos de norma alguna.

Según el análisis de Calvo (2011), “si bien los objetivos de la ley son válidos y vigentes, la implementación de los mismos en los municipios han tenido graves falencias”. Principalmente se observa que la previsión de un área de planeamiento en cada municipio, de un rol fundamental para el desarrollo urbanístico (arts. 70 y 74), en muchos casos, no se ha implementado adecuadamente. Esto produjo una ineficiencia en los análisis urbano-territoriales de las ciudades (acarreado, así, un crecimiento desordenado); una incorrecta aplicación de la normativa vigente a nivel municipal, producto en la mayoría de los casos, de no efectuar un texto ordenado de la misma; y tampoco se ha incorporado en la práctica la temática ambiental.

En dicho contexto y teniendo en cuenta la insuficiencia de las políticas estatales aisladas como respuesta al complejo problema de acceso a la tierra y a la vivienda, a fines del año 2012 la Legislatura de la provincia de Buenos Aires aprobó la Ley n.º 14449 de “Acceso Justo al Hábitat”, la cual propone fortalecer la capacidad estatal para intervenir junto con otros actores sociales y económicos, para lograr dar una respuesta integral a la problemática habitacional.

Esta normativa plantea la generación de distintos instrumentos y herramientas que permiten una gestión eficiente y justa del territorio, otorgándole al Estado un papel fundamental en el mercado de suelo, que busque recuperar y distribuir los beneficios, que controle la expansión urbana y que provea una oferta de tierras accesibles, especialmente a los que carezcan de una vivienda propia. Asimismo, dicha ley brinda un importante protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles, entendiendo que el problema del acceso al hábitat es una responsabilidad estatal y que para abordarla de manera integral se necesita el trabajo conjunto con las familias afectadas y las organizaciones que las representan.

La configuración de la expansión urbana y la situación habitacional en la ciudad de Bahía Blanca

Fundada en 1828, la ciudad de Bahía Blanca se encuentra al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica. Una ciudad intermedia, que posee una población de aproximadamente 300 000 habitantes y que cuenta con un puerto de aguas profundas, un polo petroquímico de gran tamaño y dos prestigiosas universidades nacionales, que posicionan a la ciudad como una de las más importantes para el desarrollo económico y social de la Argentina.

Desde el año 2001 hasta la actualidad, Bahía Blanca ha presentado una mezcla de bajo nivel de crecimiento poblacional con una gran expansión del área urbana. De esta forma, mientras que entre 2006 y 2010 por cada 1% de incremento poblacional la ciudad se expandió un 1,7%, entre los años 2010 y 2016, por cada 1% de incremento poblacional la ciudad se expandió 5,4%. Tal crecimiento urbano fue mayormente en dirección norte y sudeste de la ciudad. Asimismo, en cuanto a los usos que explican dicha expansión entre los años 2010 y 2016, se observa un claro predominio de los loteos residenciales que promedian 83% en todo el período, frente al 17% de las industrias. Los usos residenciales se distribuyeron en residencial extraurbano (38%), residencial urbano (26%), residencial informal (9%), vivienda de interés social (5%) y urbanizaciones cerradas (5%)¹³ (CIPPEC, 2017: 14-15).

¹³ Residencial urbano, se trata de todos los barrios urbanos abiertos de la ciudad; residencial extraurbano, son aquellos loteos destinados a vivienda de fin de semana o permanente, en lotes con superficies mayores a 500 m²; loteos informales, contempla tanto modalidad villa como asentamientos; vivienda de interés social, son aquellos barrios o conjuntos de vivienda construidos por el Estado o por organizaciones de la sociedad civil (CIPPEC, 2017).

Tabla n.º 1. Población urbana y superficie de Bahía Blanca en 2006, 2010 y 2016

Año	Población	Superficie urbana (ha)	Densidad (hab/ha)	Crec. Medio anual		
				Población	Superficie Urbana	Factor
2006	293 480	9906	337,5	-	-	-
2010	299 033	10 229	342,1	0,47%	0,18%	1,7x
2016	308 103*	12 010	389,8	0,50%	2,71%	5,4x

*La población 2016 surge de la EPH.

Fuente: CIPPEC (2017).

Los datos que corresponden a la población urbana de Bahía Blanca, fue seleccionada en base a los radios censales que coinciden con el tamaño de la ciudad en cada corte temporal analizado.

De los datos se desprende que la población no ha aumentado de manera proporcional a la extensión de la mancha urbana, produciéndose, así, un descenso gradual en la densidad promedio. Tal crecimiento de la ciudad se fue extendiendo más allá de los límites de circunvalación, dándose de “a saltos” de acuerdo a la dinámica del mercado inmobiliario y a las posibilidades de acceso al suelo.

Paralelamente, se observa que fueron quedando tierras vacantes al interior de la ciudad¹⁴, que sumado a la existencia de numerosos terrenos fiscales, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano (Urriza, 2016).

De esta forma, tal ritmo de expansión urbana de Bahía Blanca ha provocado grandes implicancias en las políticas públicas. Ya que una ciudad extensa y difusa demanda una mayor inversión para construir redes de infraestructura de servicios, un mayor gasto para brindar el equipamiento comunitario, a la vez que dificulta contar con buenos servicios de transporte público, por ejemplo.

¹⁴ Según estimaciones realizadas en el 2010, existían aproximadamente 2150 hectáreas de suelo urbanizable de propiedad privada, de las cuales 1.350 estaban zonificadas por el Código de planeamiento Urbano para uso residencial (Urriza, 2016: 107).

Lucía A. Díaz

Asimismo, este tipo de ciudad dispersa obliga a mayores desplazamientos, implicando mayores costos también para los ciudadanos (CIPPEC, 2017).

Figura n.º 1. Mancha urbana de la ciudad de Bahía Blanca, año 2015



Fuente: Urriza (2016).

Por otra parte, alentado por la dinámica inmobiliaria, los precios del suelo y la normativa urbana, se percibe una gran diferenciación¹⁵ y segregación socio-espacial en el proceso de urbanización, que está marcada, básicamente, por la capacidad económica de la población para acceder a la tierra, generando paulatinamente la instalación de distintos perfiles socioculturales difíciles de revertir. Así, se observa que los estratos alto y medio-alto de la ciudad tienden a concentrarse en el norte y noreste de la periferia, zona alta y más apta, donde se observan áreas residenciales de mayor prestigio y valor, calidad

¹⁵ Entendiendo Diferenciación como acción y efecto de diferenciar, que significa: 1) hacer distinción, conocer la diversidad de las cosas, dar a cada una su correspondiente y legítimo valor; 2) diferir, distinguirse una cosa de otra (Prieto, 2011).

arquitectónica, mejores condiciones recreativas, paisajísticas y ambientales, dotadas de muy buena infraestructura. Los grupos medio y medio-bajo residen, principalmente en el noroeste, parte del este, y sudoeste de la ciudad; mientras que los sectores de menores recursos se ubican, en su mayoría, en la franja oeste-sudoeste-sur. Dicha zona es la más baja de la ciudad, está orientada hacia el estuario, es la menos apta para el desarrollo y es en donde se observan fuertes carencias habitacionales (Urriza, 2011; Formiga Y Gárriz, 2014).

Como muchas otras ciudades de Latinoamérica y de la Argentina, en especial, Bahía Blanca no es ajena a la problemática de la informalidad y precariedad habitacional. Desde mediados del 2014 hasta fines del 2015, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVyA) llevó a cabo un relevamiento en la provincia de Buenos Aires del cual se desprendió que la ciudad cuenta con un total de 16 asentamientos precarios, 10 villas¹⁶ y 6 barrios catalogados como otros tipos de barrios (correspondientes a situaciones particulares susceptibles de ingresar en el registro o que merecen un estudio particular), que albergan a más de 8400 familias distribuidas en, aproximadamente, 400 hectáreas.

Tales asentamientos se caracterizan por poseer un alto nivel de hacinamiento, grandes déficit de infraestructura, problemas con el acceso formal a los

¹⁶ El art. 27 de la ley provincial n.º 14449 de “Acceso Justo al Hábitat” define y distingue *las villas* de los asentamientos precarios, caracterizando a las primeras como “urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, son barrios organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista”. Los *asentamientos precarios*, son “aquellos barrios informales en los que sus trazados tienden a ser regulares y planificados, generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos”.

servicios básicos como la energía eléctrica y el gas natural, a los cuales tienen acceso formal únicamente la mitad de los barrios, o el agua potable y la red cloacal, a la cual no tiene acceso casi ningún asentamiento. También presentan escasez de espacios verdes y recreativos, calles de tierra, problemas de residuos, pocos espacios comunitarios, limitaciones en el acceso al sistema de transporte público, de salud, de educación y algunos asentamientos ubicados en la zona sur conviven con problemáticas ambientales y contaminantes provenientes del área portuario-industrial. Asimismo, se observa una preocupante falta de regularización dominial y la ocurrencia reiterada de intentos de usurpación de terrenos públicos y privados por parte de distintas familias en busca de una respuesta por parte de las autoridades municipales (Díaz, 2017: 34-38).

Las respuestas del Estado municipal frente a la problemática habitacional bahiense

A la luz del nuevo abordaje en materia de política del hábitat, en la ciudad de Bahía Blanca se han implementado distintos programas en las últimas dos décadas, en pos de una mejor calidad habitacional.

En lo que respecta al mercado de suelo urbano, la puesta en marcha del Programa Hábitat y Banco de Tierras Municipal (Ordenanza n.º 15642, año 2010) y el Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico (Ordenanza n.º 17515, año 2014) por parte del gobierno local, han logrado la incorporación de terrenos públicos como oferta de terrenos urbanizados y la construcción de conjuntos habitacionales en los mismos, y se ha avanzado en la movilización del suelo ocioso. A esto último se le suma la incorporación de la tasa progresiva al baldío y la contribución de mejoras por acciones estructurales. No obstante, los resultados obtenidos han sido parciales y las normativas se encuentran desactualizadas en virtud del cambio de

paradigma en la gestión de suelo que plantea la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat (Proyecto de Ordenanza para la adhesión a la Ley provincial n.º 14449)¹⁷, la cual insta a los distintos municipios de la provincia a adherirse a la misma.

Por otra parte, en relación a la producción estatal de nueva oferta habitacional, en Bahía Blanca, el Programa Federal de construcción de Viviendas, implementado a principios de los 2000, junto con el reciente Programa Más Barrios, han permitido que más de mil familias accedan a un terreno, vivienda y a la infraestructura básica con la ayuda, también, de las organizaciones comunitarias (Formiga y Gárriz, 2014). Paralelamente, se observan un conjunto de medidas tendientes a lograr una integración socio urbana de los asentamientos y barrios precarios de la ciudad, como el Programa nacional PROMEBA¹⁸ y el Programa Nacional Arraigo (fines de 1990) que pudo dar solución a la ocupación de algunas tierras fiscales por parte de varias familias.

No obstante, se evidencia que las mencionadas acciones estatales no han podido revertir aún las dificultades que se le presentan a un gran porcentaje de la población bahiense para acceder al suelo y a la vivienda seguro de manera formal, a la vez se evidencia una escasa oferta de tierras aptas para el desarrollo residencial, y menos aún para proyectos de vivienda social autogestionada o para los sectores denominados populares. Asimismo, se percibe un cuadro alarmante en cuanto a la situación de precariedad en la que se encuentran los distintos asentamientos de la periferia.

Tales asentamientos están sumergidos en una situación de vulnerabilidad y de asimetría con relación al resto de la ciudad, que reproducen la segmentación y segregación,

¹⁷ Cuya autora ha sido la concejala Paola Ariento <http://hcdbahia blanca.gov.ar/index.php/concejales/proyectos/proyecto/6891/>.

¹⁸ Ejecutado al 100% únicamente en la Villa Rosario, el cual consistió en la reubicación de las viviendas en situación de riesgo ambiental y la provisión de servicios básicos, espacios públicos e infraestructura. <http://www.promeba.gob.ar/programa.php>.

(...) lo que implica una reducción de la integración entre grupos o estratos socioeconómicos y en consecuencia, una disminución de las oportunidades de los sectores de menores recursos para incorporar y movilizar activos que les permitan de esta manera, superar las condiciones de pobreza y elevar su bienestar y calidad de vida (Prieto, 2011: 2).

Asimismo, la falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos y a la inexistencia de parámetros tributarios que contribuyan a limitar la especulación, exige acciones por parte del Gobierno Local para administrar los recursos de manera eficiente y equitativa, que permitan una efectiva redistribución a favor de los sectores más castigados de la ciudad.

En este sentido, la reciente adhesión del municipio a la Ley provincial n.º 14449 de “Acceso Justo al Hábitat” (Ordenanza n.º 18675) abre una gran oportunidad para revertir estas problemáticas, con la aplicación de distintos instrumentos en dicho sentido. Tal es el caso, de la creación del Consejo Local del Hábitat, que tiene como principal objetivo impulsar una participación democrática de la población en la toma de decisiones, fomentando la reproducción autogestionaria del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas. Asimismo, la normativa establece la implementación de distintos programas, como el de Integración Urbana (art. 4), el cual busca fundamentalmente la radicación de la mayor parte de la población de aquellos barrios que han sido originados a partir de una toma de tierra, realizando relocalizaciones únicamente en ciertas situaciones críticas (reordenamiento urbano, hacinamiento o factores de riesgo), y buscando poner el valor lo ya construido por los propios vecinos.

Otras de las medidas que se contempla en la ordenanza es el Programa de Consorcios Urbanístico (art. 8) encargado de ejecutar proyectos de urbanización o edificación conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados. Dicho instrumento se vuelve relevante ya que posibilita la generación de suelo urbano aun cuando el municipio no disponga de tierras fiscales, permiten generar una sinergia interesante con propietarios privados,

que a su vez se ven beneficiados por la acción del estado, resultando que todas las partes involucradas se vean beneficiados.

También se incluye la implementación de Programa de Lotes con Servicios (art. 9), entendiéndose por los mismos a aquellos proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de una vivienda básica, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevas. Este programa retoma la experiencia de muchas organizaciones que lograron solucionar su problema de vivienda, mediante la cual la organización ofrece la tierra donde se realizan las obras de infraestructura básica, y luego las familias adjudicatarias, organizadas, van autoconstruyendo sus viviendas y logrando mejoras para el barrio (Asociación Civil Madre Tierra, 2016). Otra cuestión muy relevante es la que se menciona en art. 18 de la ordenanza donde se declara de “interés municipal la consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social”, lo cual permite que se establezcan zonas donde el municipio pueda promover y fomentar que no se cobren tasas y derechos, que se otorguen créditos, se cambien algunas normas del código de ordenamiento urbano, entre otras acciones.

En relación al financiamiento, la ordenanza establece la creación de una Contribución al Desarrollo Urbano, un tributo por plusvalía urbanística mediante el cual la municipalidad de Bahía Blanca obtiene el derecho de participación en las valorizaciones inmobiliarias, es decir, variaciones de la renta diferencial urbana, como efecto directo o indirecto del acto administrativo producido por el Estado originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas (tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo). De esta manera, se logra que estas valoraciones sean capturadas por el municipio y no por entidades privadas, logrando producir fondos para brindar servicios y ejecutar programas en materia habitacional.

Por último, se ordena la creación de una cuenta especial denominada Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat, que es administrada por la Secretaría de Infraestructura y está compuesta por los recursos generados por el tributo por plusvalía urbanística (contribución al desarrollo urbano), por los préstamos del Fondo Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” de la Provincia de Buenos Aires y por los bienes enunciados en el art. 9 de la ordenanza que sean incorporados al patrimonio municipal y que tengan como destino acrecentar los recursos de dicha cuenta.

Los recursos de esta cuenta tienen como

(...) asignación y fin específico la compra de tierras que tengan como destino ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos y/o desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo. Dándole prioridad a proyectos de Producción Social del Hábitat¹⁹, es decir, aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva.

En la ciudad de Bahía Blanca existen ejemplos de barrios creados por parte de los propios vecinos como el barrio Esteban Napal construido con la ayuda de la asociación civil Ser Comunidad a fines del año 2007, o el barrio Ser Comunidad inaugurado a principios de marzo de 2017 correspondiente a un proyecto conjunto entre el ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, y Cáritas Argentina, que contó con recursos

¹⁹ Entendida como “aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (cooperativas, asociaciones, mutuales, sindicatos, entre otros), la PSH se trata de un fenómeno que implica capacitación, participación responsable, organización y solidaridad activa de los pobladores, que contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, y potenciar la economía de los sectores populares en su conjunto (Ortiz Flores, 2007:31-32).

del Plan Federal y fue puesto en marcha mediante la autoconstrucción, ayuda comunitaria y asistencia técnica. Otro caso es el programa vecinal denominado “Que ningún chico de Villa Caracol duerma en piso de tierra este invierno”, lanzado a principios del 2017 con el objetivo de dotar de suelo de hormigón a las viviendas del mencionado barrio, de construir divisiones para diferenciar las habitaciones de los adultos y niños, y también sanitarios dentro de los hogares, que surgió de la idea de un grupo de trabajadores sociales que fue aceptada por la Municipalidad. La misma propuso una partida de microcréditos que permitieron que los vecinos compren buena parte de los materiales, a la vez que aportaron ellos mismos la mano de obra, supervisados por las agrupaciones sociales, logrando de esa forma que a fines de ese año 1300 familias obtengan sus mejoras habitacionales. Tal fue el éxito de dicho programa que para el 2018 se instaló la idea de ir por más, extendiéndose a otros barrios y sumando mejoras en los mismos.

Estos casos comprueban que para lograr una integración adecuada de la ciudad es necesario que los hacedores de política se involucren con las organizaciones sociales, quienes son los interlocutores más importantes y los que mejor conocen las necesidades y la realidad de la población de menores recursos. Se observa, de esta forma, que la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas habitacionales genera una mayor autonomía, un mejor alcance de los programas que se implementan y, fundamentalmente, la construcción de una ciudad más igualitaria e inclusiva.

Conclusiones

Entendiendo al espacio urbano como un producto social, definido por el conjunto de relaciones, funciones y materialidades que en él se desarrollan, resulta interesante observar también las diversas formas de exclusión que se despliegan.

En la actualidad es en las ciudades donde los efectos de la marginación y segregación son más visibles. Esto se refleja en la mayoría de las urbes de Latinoamérica en las cuales se visualiza que dentro de un espacio no tan separado conviven distintas realidades socioeconómicas que se contrastan y llevan a la profundización de asimetrías y desigualdades entre los grupos de la sociedad, limitando una correcta integración territorial.

A lo largo de estas páginas se pudo observar que el hábitat es considerado actualmente como un verdadero espacio donde se localiza y se desarrolla de manera integral el ser humano, cuyo acceso es interpretado como un derecho social que debería ser garantizado por el Estado, quien es responsable, a su vez, de promover su cuidado y preservación, considerando y evaluando las consecuencias económicas, sociales, ambientales del modelo urbano que impulse.

En materia habitacional el Estado juega un rol fundamental como ejecutor de medidas de política, con implicancias inmediatas en el mercado de tierras, en la forma de ocupación y de apropiación del suelo. El nuevo abordaje que comienza a consolidarse desde los años noventa, especialmente en la región latinoamericana, busca dejar de lado las políticas implementadas décadas anteriores para empezar a dar prioridad a soluciones habitacionales más integrales, orientándose a la consolidación y radicación de los asentamientos informales, buscando involucrar a las población afectada.

Como ocurre en distintas ciudades de América Latina y en la Argentina, Bahía Blanca se caracteriza por tener un proceso de urbanización discontinuo, con una expansión territorial por encima del crecimiento poblacional, que provocan efectos que repercuten en toda la población y también en las medidas de política.

Por otra parte, la existencia de más de treinta asentamientos informales en la ciudad, manifiesta un cuadro alarmante ante la falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos, a la inexistencia de parámetros tributarios que

contribuyan a limitar la especulación, y a la escasa oferta de tierras aptas para usos residencial o proyectos de vivienda social.

En este sentido, la adhesión a la Ley provincial n.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat por parte del municipio bahiense abre una gran oportunidad para revertir estas problemáticas, con la aplicación de distintos instrumentos que buscan aportar valiosas herramientas que logren una gestión eficiente y justa del territorio. Además, se propone otorgar un mayor protagonismo tanto al gobierno local como a las propias familias afectadas y a las organizaciones civiles que las representan. Es precisamente este último punto lo que distingue a esta medida, ya que permite un acercamiento más real a las necesidades e inconvenientes de la comunidad y, la participación de ésta en la resolución de sus problemas obteniendo una mayor autonomía y un mejor alcance de las políticas.

Referencias bibliográficas

- Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Equipo de Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires (FOTIVBA), Buenos Aires, Argentina.
- Calvo, A. (2011) *Ley n.º 8912*. Ficha n.º 8 del Taller Vertical Meda Altamirano Yantorno, Planeamiento Físico, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de la Plata.
- Clichevsky, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. División de Medios Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas. Chile.
- Díaz, Lucía A. (2017) “Políticas de integración urbana. Un análisis del caso de Bahía Blanca”. Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Sur.

- Formiga, N. y Gárriz, E. (2014). “La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la ciudad de Bahía Blanca”. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Giraldo F. *et al.* (2009) *Urbanización para el desarrollo humano*. Políticas para un mundo de ciudades. UN-Hábitat, Bogotá.
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2016). “Proyecto de Ordenanza adhiriéndose a la Ley Provincia n.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat”, Expediente n.º HCD-660/2016.
- Lanfranco Vazquez, M. L. (2006). “Análisis normativo y perspectivas ambientales del ordenamiento territorial y uso del suelo en la provincia de Buenos Aires, República Argentina”. VI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales “Escenarios prospectivos acerca del desarrollo del territorio. Una reflexión estratégica”. Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Lefevre, C.; Reese, E. *et al.* (2016). “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”. *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. CELS, cap. II.
- Ley n.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat*, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 7 de octubre de 2013.
- MacDonald, J. (2005). “La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Municipalidad de Bahía Blanca (2010). Ordenanza n.º 15642 *Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal*.
- Municipalidad de Bahía Blanca (2014). Ordenanza n.º 17515 *Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico*.

- Prieto, M. B. (2011) “Segregación socio-espacial urbana. Una mirada Geográfica utilizando Sistemas de Información Geográfica al caso de Bahía Blanca- Argentina”. Ponencia presentada en XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.
- Programa de Ciudades de CIPPEC (2017). “Hacia un plan de desarrollo urbano integral para Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación”. Buenos Aires, CIPPEC.
- Urriza, G. (2011) “La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca”. Revista *Huellas*, Vol. 15, Instituto de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa.
- Urriza, G. (2016). “Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate”. Revista *QUID* 16, Espacio Abierto, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Buenos Aires.