

# **Programas públicos y carencias habitacionales en los hogares de menores recursos de la ciudad de Bahía Blanca.**

Nidia Formiga, Eduardo Gárriz y Ricardo Esandi.

Cita:

Nidia Formiga, Eduardo Gárriz y Ricardo Esandi (2011). *Programas públicos y carencias habitacionales en los hogares de menores recursos de la ciudad de Bahía Blanca. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/867>

## **PROGRAMAS PÚBLICOS Y CARENCIAS HABITACIONALES EN LOS HOGARES DE MENORES RECURSOS DE LA CIUDAD DE BAHÍA BLANCA**

Nidia Formiga, Eduardo Gárriz, Ricardo Esandi  
Dpto de Geografía y Turismo Universidad Nacional del Sur

[nformiga@uns.edu.ar](mailto:nformiga@uns.edu.ar)

[ejgarriz@uns.edu.ar](mailto:ejgarriz@uns.edu.ar)

[daseinre@gmail.com](mailto:daseinre@gmail.com)

### **Resumen**

Esta ponencia se enfoca en la condición del hábitat en los sectores sur, sureste y suroeste de esta ciudad intermedia, los más críticos en materia habitacional dado que en ellos se localizan áreas periféricas con un marcado grado de marginalidad y escasa integración morfológica y funcional con el resto del espacio urbano. Esto se materializa en un paisaje de fuerte diferenciación socio espacial, respecto a otros sectores más integrados de la trama.

Para una comprensión más global de la situación, se examina el impacto de los principales programas públicos de vivienda social y acceso a la tierra, en la solución de los problemas habitacionales de los hogares más desfavorecidos.

Cabe considerar que si bien las políticas públicas han atendido la problemática de vivienda, siguen registrándose tomas de tierra y erradicaciones como manifestaciones visibles de la falta de respuesta a las necesidades de los hogares en pobreza extrema. La atención de las necesidades de estos hogares es un nudo crítico de la actual política habitacional, centrada preferentemente en satisfacer la demanda de hogares, también con menores recursos relativos, pero con inserciones laborales formales de sus titulares y capacidad de pago. En el actual esquema se privilegia, por tanto, la demanda sobre la necesidad, postergándose la atención de los hogares con situaciones más críticas. La concepción vivierendista y el esquema de entrega llave en mano de los programas actuales conspiran contra el desarrollo de alternativas en las que se recupere el dato fundamental, instalado en la trama social, de la producción social de vivienda y ciudad, alternativas que privilegiarían las potencialidades de estos hogares, no tanto sus carencias.

**Palabras clave:** Políticas públicas - demanda - necesidades habitacionales  
- informalidad producción social

## INTRODUCCIÓN

La dinámica urbana va estructurando, morfológica y funcionalmente, las distintas áreas que componen la ciudad y las nuevas centralidades revalorizan su entorno, crean condiciones atractivas y acentúan la diferenciación socioespacial. De esta manera, inciden en la conformación espacial, las condiciones en que se ha efectuado la expansión de la ciudad, el Estado en la provisión de infraestructura y equipamientos, así como la participación de los sectores privado y público en la producción de suelo urbano. La expresión más acabada de esta diferenciación se observa, en primera instancia, a través de la materialidad de las viviendas ya que resume, en gran medida, la distancia social y las condiciones de existencia de sus habitantes.

Las carencias más críticas en vivienda y conformación del hábitat, se localizan en áreas urbanas periféricas de baja calidad ambiental y escasa integración funcional, acentuando la marginalidad y la diferenciación socio espacial. En este ámbito de producción informal de ciudad, la intervención estatal se traduce en distinto tipo de acciones para tratar de encauzarlas en la lógica social o en la normativa vigente. De tal manera, el Estado actúa como regulador de los sectores privados, mediador de conflictos y legitimador o legalizador de la ciudad “ilegal”. (Clichevsky, 1990: 8). En estos casos la gestión se aplica en un sentido amplio, que hace referencia a la “ciudad real” frente a la “ciudad formal”. Dicen Prévôt y Schenier que, en efecto, numerosos problemas escapan a toda legalidad, toda técnica clásica y se administran por aproximación y compromiso entre los diferentes actores (autoridades municipales, líderes locales, asociaciones de barrio, etc.). Todas estas prácticas urbanas, sobre todo en relación al suelo, producen sus propias reglas. (Clichevsky y otros, 1990: 87).

En Argentina, el accionar del Estado ha ido variando en las últimas décadas, según las condiciones socioeconómicas y políticas en que se registraron sus intervenciones, lo que ha motivado la aplicación de distintos programas habitacionales, con resultados variables debido a los agentes involucrados, en los estilos de gestión y las modificaciones que se introducen durante la ejecución de los emprendimientos. Esta situación es claramente observable en la materialización de los diversos conjuntos de vivienda, con tiempos lentos y largos debido a prolongadas interrupciones, rumbos que dependen de cambios políticos e institucionales y que, en conjunto, introducen incertidumbre en los resultados.

Esta ponencia<sup>1</sup> se enfoca en las condiciones del hábitat en los sectores sur, sureste y suroeste de Bahía Blanca, ciudad intermedia localizada en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. Estos sectores son los más críticos en materia habitacional, dado que ellos se localizan en áreas periféricas con un

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se realiza en el marco del Proyecto de Investigación “Tendencias y desafíos en las ciudades medias. Efectos dinamizadores, procesos sociodemográficos y territorialización de las acciones en la ciudad de Bahía Blanca”, que se desarrolla en el Departamento de Geografía y Turismo, financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur.

marcado grado de marginalidad, así como escasa integración morfológica y funcional con el resto del espacio urbano. Esto se materializa en un paisaje de fuerte diferenciación socio espacial, respecto a otros sectores más integrados de la trama. El objetivo es analizar las políticas habitacionales- entendidas de manera general como el conjunto de decisiones y acciones, directas e indirectas, del sector público en materia habitacional- a través de las acciones llevadas a cabo por el Estado y otros agentes, con el propósito de resolver problemas de déficit habitacional, entre los que se destacan las situaciones de conflicto surgidas como consecuencia de las ocupaciones ilegales de tierra. El propósito es establecer la incidencia de las acciones del Estado en la solución del problema habitacional de los hogares de menores recursos y las condiciones relativas al hábitat.

Como se expresa en un estudio reciente sobre el estado de las ciudades en América Latina y el Caribe, “Las ciudades de hoy deben ser reguladas buscando mejorar la calidad de vida de los seres humanos y el medio ambiente. No es una tarea fácil, requiere intervenciones decisivas para modificar la segregación socio-espacial imperante en nuestros asentamientos humanos como una de las manifestaciones más dramáticas de la pobreza urbana, de las carencias y de la exclusión existentes no solo en el mundo sino también y de una forma muy pronunciada en América Latina”. (ONU-HABITAT, 2010:24)

Para una comprensión más global de la situación, se examinan los principales programas públicos de vivienda social y acceso a la tierra, en la solución de los problemas habitacionales de los hogares con menores recursos en las últimas dos décadas porque es cuando, con el proceso de reestructuración del Estado, se producen importantes transformaciones institucionales con profundas implicancias en lo social y, particularmente, en lo vinculado a la vivienda y al hábitat.

Las soluciones a esta problemática siguen presentando limitaciones si tenemos en cuenta dos aspectos principales. En primer lugar la exigencia de una constancia de ingresos que garantice la cobrabilidad de las cuotas establecidas. En segundo lugar, la oferta se hace desde una perspectiva vivandista y el producto es una vivienda llave en mano.

Si bien desde la puesta en marcha del Plan Federal se puede observar la apertura, con una variedad de instrumentos que atienden distintas situaciones (desde la vivienda nueva a los mejoramientos, terminación de planes anteriores, acciones en villas y asentamientos, provisión de infraestructura, etc), todavía se carece de una política habitacional adecuada a las necesidades y capacidades de las familias de escasos recursos, que permita implementar un proceso de mejoramiento del hábitat popular sustentable y aprovechar el capital social y humano existente en estos grupos de la población.

Para el desarrollo del estudio, en lo referente a la oferta pública, se recurrió a la información oficial respecto a la disponibilidad y avance de los distintos programas. Siempre en este plano de la situación local, se trabajó con documentación disponible en las oficinas municipales, complementada con entrevistas a funcionarios vinculados a la temática de la tierra y la vivienda de

la actual gestión. Se realizó, además, trabajo de campo, mediante un relevamiento para registrar los avances de los distintos programas y establecer las condiciones del hábitat en las áreas intervenidas.

## **VIVIENDA Y HÁBITAT MARGINAL**

La problemática habitacional urbana, en los sectores de población con graves carencias materiales, abarca una amplia variedad de situaciones, vinculada a las condiciones del mercado de tierras y de dominio, los instrumentos aplicados, los tiempos demandados para su regularización y la limitada eficiencia en la ejecución de las políticas públicas. Debe tenerse en cuenta que se “parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio” (Ortiz, 2004:36).

Es importante reflexionar sobre los términos vivienda y hábitat, los cuales no se han contemplado en forma integral, como lo propone la ONU. La política habitacional no se adecua a las necesidades y capacidades de las familias de escasos recursos, que permita implementar un proceso de mejoramiento del hábitat popular sustentable y al mismo tiempo aprovechar el capital social y humano existente en estos grupos de la población.

Siguiendo a Vinuesa Angulo (2008) se puede decir que “La vivienda como espacio privado necesario para satisfacer el derecho básico de los ciudadanos a disponer de un alojamiento digno y adecuado, es el principal configurador del espacio urbano y el primer consumidor de territorio...”.

Como se indica en un estudio sobre la situación habitacional en la Provincia de Buenos Aires para 2001 (SDU-UQ: 2007), tanto la vivienda como el concepto de vivienda adecuada y los indicadores utilizados para medir el grado de satisfacción de las necesidades habitacionales son construcciones sociales. Los autores hacen referencia a un documento del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en el que se destacan como aspectos a ser considerados en cualquier contexto los siguientes:

- Seguridad jurídica de la tenencia, en especial frente al riesgo de desalojo.
- Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.
- Gastos soportables, dentro del presupuesto familiar.
- Habitabilidad, considerando el concepto de vivienda saludable.
- Asequibilidad, en especial para los hogares de menores recursos.
- Lugar, que permita una adecuada accesibilidad y conexión a la trama urbana
- Adecuación cultural de la vivienda, que responda a los valores, necesidades y requerimientos de los hogares que los habitan.

Se considera de sumo interés y prioridad tomarlos en consideración, ya que la vivienda no sólo tiene la función de cobijo sino que, especialmente en los grupos de menores recursos también se constituye en lugar de trabajo y como espacio de acumulación, resguardo y manejo de recursos para la sobrevivencia.

En el estudio, como síntesis, se establece como condiciones que debe reunir la vivienda:

- Seguridad como unidad física: condiciones de estabilidad y durabilidad estructurales.
- Saneamiento y bienestar: disponibilidad de servicios básicos.
- Independencia habitacional
- Seguridad en la tenencia
- Accesibilidad al espacio público y adecuada inserción en el entorno.
- Adecuadas condiciones ambientales

En tal sentido se debería utilizar una definición amplia, como indica Herzer, en cuanto a que “se trata de una vivienda adecuada en un período adecuado como parte de un proceso colectivo; que sea accesible que se pueda pagar (sea alquiler o compra); que esté relativamente bien ubicada (que se acceda mediante transporte público), que tenga comodidades para la familia que la va a habitar; que disponga de servicios-luz, agua y cloacas, que se construya sobre suelo adecuado, que dé seguridad y privacidad a la familia y que se adecue culturalmente a sus necesidades. En pocas palabras que cumpla con los derechos expresados en el derecho a la vivienda”. (Herzer 2005: 36).

Siguiendo a Lombardo (2007), se considera que en la producción social del espacio urbano el proceso de espacialización se realiza a través de:

- la calificación del espacio –referida a la provisión de infraestructura, equipamiento y servicios, a las distintas áreas de la ciudad.
- La valorización del territorio – los precios del suelo, de los edificios y sus modificaciones según la calificación de las distintas zonas de la ciudad para las diversas funciones urbanas –
- La diferenciación espacial – las diversas cualidades que las distintas zonas y lugares urbanos presentan entre si.

Complementando lo anterior en cuanto a la idea de producción de hábitat deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos: (Herzer, op cit: 37)

- a) Seguridad de la tenencia:
- b) Creación de un ambiente sostenible
- c) Desarrollo de instrumentos financieros adecuados
- d) Participación, valoración de las necesidades y recursos de los grupos atendidos
- e) Integración social y mejoramiento urbano-mejoramiento barrial

Desde este último aspecto (e), es necesario tomar en consideración tres aspectos que se establecen como básicos y fundamentales:

- Los relativos a la vivienda y la habitabilidad, que comprende las características de las construcciones y la dotación de servicios básicos.
- Las características del hábitat. Se consideran las condiciones del entorno que inciden directamente en la calidad de vida, en cuanto a su relación directa en mejorar o deteriorar la situación respecto de la vivienda. Implica contar con condiciones que facilite la transitabilidad y la seguridad. Esto se expresa en un hábitat ordenado, con calles bien trazadas, mantenidas e iluminadas, con desagües adecuados y espacios verdes vecinales.

- En tercer lugar, la articulación de los distintos sectores, tanto morfológica como funcionalmente, al resto del espacio urbano en cuanto a accesibilidad y comunicación, que facilite la movilidad y el acceso a las distintas áreas de la ciudad, en particular al área central. Implica accesibilidad al trabajo, a bienes y servicios y a la recreación. Es decir, su integración al espacio urbano.

En este contexto, la problemática de la vivienda social es una deuda pendiente que se prolonga en el tiempo, vinculada a los lentos tiempos políticos, ya que las acciones del Estado que corresponden a las políticas de vivienda social son dependientes, en alto grado, de circunstancias externas al sector.

### **Situación habitacional en Bahía Blanca**

El examen de la oferta pública de soluciones habitacionales adquiere relieves más precisos si se lo sitúa sobre el trasfondo de las necesidades y requerimientos existentes en el Partido de Bahía Blanca y su ciudad cabecera homónima. Bajo este último aspecto, se cuenta con datos locales originados en el Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2001, en el estudio *Situación Habitacional de la Argentina 2001* (último diagnóstico de escala nacional sobre déficit habitacional, realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Universidad Nacional de Quilmes en 2007, en base a datos del Censo 2001) y en la Encuesta de Condiciones de Vida 2007 (ECV 2007)<sup>2</sup>, realizada por la Municipalidad de Bahía Blanca con colaboración del Departamento de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Sur.

Se resumen, a continuación, algunos datos relevantes de la situación local:

- De acuerdo con la ECV 2007, en dicho año, el *déficit de vivienda* en sus dos modalidades principales afectaba a un 13% de los hogares bahienses -unos 12.000 hogares estimados- (3,28% de hogares con déficit cuantitativo y 9,62% con déficit cualitativo de vivienda).<sup>3</sup>
- La Encuesta de 2007 permitió establecer los *perfiles de los hogares afectados*, en base a las características de sus jefes, revelando una mayor incidencia de las carencias habitacionales en hogares encabezados por adultos jóvenes (30 a 49 años), con familias en etapa de inicio, formación o consolidación –es decir, con una gravitante presencia de menores de 18 años-, de nivel educativo predominantemente bajo, económicamente activos y con posiciones ocupacionales que se encontraban por debajo del promedio

<sup>2</sup> LA ECV 2007 se realizó como parte del desarrollo del Sistema Integrado de Información Social. encarado en dicho momento por la Municipalidad local, y se aplicó a una muestra probabilística polietápica y estratificada de 1400 hogares de la ciudad de Bahía Blanca y la localidad de General Daniel Cerri (entre ambas localidades, 98% de la población total del partido en 2001).

<sup>3</sup> De manera análoga al estudio nacional, el déficit cuantitativo abarcaba los casos de hogares en viviendas irrecuperables y/o de hogares allegados, con el agregado en la ECV 2007 de las situaciones de cohabitación familiar (en la definición adoptada, núcleos secundarios allegados en viviendas con hacinamiento y tasa de dependencia económica mediana o baja). El déficit cualitativo comprendía los casos de hogares en viviendas deficitarias recuperables, en viviendas deficitarias recuperables o no deficitarias con hacinamiento y de núcleos secundarios en viviendas con hacinamiento y tasa de dependencia económica alta.

en lo que hacía a generación de ingresos. Dado que el ingreso es un factor determinante de la capacidad de ahorro y de acceso al crédito, las posibilidades de cambiar la actual vivienda o de introducirle mejoras o ampliaciones son extremadamente limitadas para los hogares cuyos jefes exhiben el perfil prevaleciente de bajos ingresos, escasa educación y posiciones laborales desfavorables.

- En correspondencia con estos datos, la Encuesta 2007 puso en evidencia que las situaciones de déficit se concentraban marcadamente en los *hogares de menores ingresos*. Reveló que en Bahía Blanca el 62% de los hogares afectados por déficit de vivienda en todas sus modalidades pertenecían al primer quintil de ingreso per cápita familiar (20% de hogares con menores ingresos). Este dato es muy cercano a lo informado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para el total del país en 2001: las dos terceras partes de los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos enfrentaban situaciones deficitarias, y en estos mismos hogares se concentraba la mitad o más de los casos totales de déficit en sus dos tipos.<sup>4</sup>
- Los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos presentan *dos rasgos característicos en cuanto a su situación económica y laboral* que los excluyen, en términos prácticos, de programas públicos de vivienda que exijan como requisitos capacidad de pago regular de cuotas e ingresos comprobables: (a) *Son hogares mayoritariamente pobres por ingresos*: Una referencia cercana en el tiempo a la ECV 2007, la proporciona la Encuesta Permanente de Hogares Continua del INDEC en su aplicación del segundo semestre de 2006, que mostró que en el total de aglomerados relevados el 88,6% de los hogares del primer quintil eran pobres. Los hogares en esta condición no sólo tienen escasísima o nula capacidad de ahorro sino que incurrirían, en principio, en desahorros más o menos continuos mientras su pobreza perdure. (b) *Son hogares cuyos aportantes activos de ingresos* (jefes de hogar, cónyuges y otros integrantes que trabajan remuneradamente) *cuentan, en su gran mayoría, con trabajos informales* que dificultan o impiden satisfacer el requisito de tener ingresos formales y comprobables. También de acuerdo a la EPH Continua del 2º semestre de 2006, en el total de aglomerados urbanos el 90,8% de los aportantes de ingresos de los hogares del primer quintil tenían trabajos en los que no les descontaban para jubilación o por los que no hacían aportes previsionales propios, indicador que puede considerarse como variable proxy de informalidad laboral. Desde la perspectiva de la reducción del déficit habitacional, a la que apuntan explícitamente, como se comentará luego, los Programas Federales de Construcción de Viviendas, los datos que anteceden parecen muy significativos, ya que es en los hogares del primer quintil de ingresos donde se concentraría, como ocurría en 2001 en el país y en Bahía Blanca en 2007, un alto porcentaje de las situaciones deficitarias.
- La *tenencia de vivienda y terreno*, otro dato fundamental del cuadro habitacional de los hogares, fue indagada en la ECV 2007 distinguiendo las *formas legales o regulares* de tenencia (propietario de la vivienda y del terreno, inquilino, ocupante por relación de dependencia) de las *irregulares o inestables* (propietario de la vivienda pero no del terreno, ocupante por

---

<sup>4</sup> Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación: La Política Federal de Vivienda en la Argentina: Evolución de la situación habitacional deficitaria 1991-2001, Buenos Aires, 2004.



préstamo o cesión, ocupante de hecho y otras formas). En Bahía Blanca, casi un 10% de los hogares enfrentaban distintas formas de tenencia irregular o inestable –dato muy cercano al revelado por el Censo de 2001-, Las dificultades de tenencia se asociaban fuertemente con limitaciones o carencias constructivas de las viviendas, siendo parte del fenómeno más abarcador de las relaciones entre situación habitacional desfavorable y pertenencia de los hogares a los sectores de menores recursos de la sociedad local.

- La ECV 2007 realizada en Bahía Blanca puso también de relieve la importancia que ha tenido y tiene entre la población y hogares locales, en particular entre los más carenciados, la *construcción de la vivienda por parte de sus propios moradores*. Un tercio de las viviendas construidas en las dos localidades principales del partido, y casi la mitad de las viviendas de los hogares de menores recursos, fueron construidas por sus dueños, en la mayoría de los casos mediante ayuda mutua y cooperación de vecinos, amigos y familiares. La producción social de la vivienda es, de este modo, un hecho instalado en la trama social local,
- Por último, la Encuesta de 2007 mostró la muy baja incidencia que han tenido en Bahía Blanca los *programas públicos* como forma de adquirir vivienda (1,7% de los hogares encuestados), llamando la atención no obstante lo exiguo de esta participación su presencia en casi todos los estratos sociales, incluido el de mayores recursos, y su ausencia en el estrato más bajo o Marginal, de acuerdo con la medida de nivel socioeconómico adoptada. Esto reflejaría tanto una “desfocalización” de los programas estatales de vivienda respecto a los hogares más desfavorecidos como el hecho, señalado previamente, de que estos programas no representarían una alternativa de solución habitacional para los hogares con mayores carencias, que se verían enfrentados a resolver por sí mismos, aun precariamente, sus necesidades habitacionales.

A partir de esta caracterización de la situación habitacional en Bahía Blanca, se aborda el caso de los sectores en que se centra este estudio.

## **LA MARGINALIDAD EN LOS SECTORES SUR, SURESTE Y SUROESTE**

La problemática habitacional de los hogares en peor situación relativa permanece como asunto pendiente en la agenda de la gestión local, con limitados avances en las últimas décadas y propuestas que no logran concretarse. Estas iniciativas se concentran, en su mayor proporción, en un sector de la ciudad cuyos rasgos morfológicos y condiciones del sitio, son los menos atractivos y con menores aptitudes para el desarrollo de un hábitat adecuado y de su integración a la trama urbana consolidada, así como para acceder a los servicios urbanos.

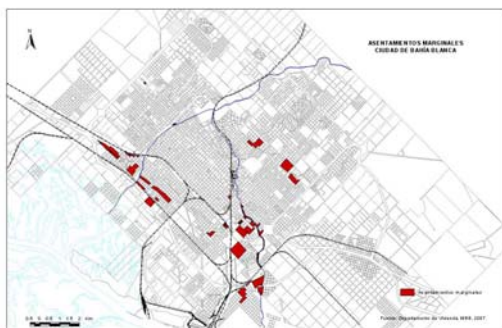
Gran parte del hábitat popular del sureste-sur-suroeste marginal es resultado de la conformación de un número importante de asentamientos precarios, algunos de los cuales se encuentran entre las primeras ocupaciones de este tipo en la ciudad (años 60`s), dada la existencia de amplias áreas de tierras vacantes, correspondientes a propiedades ferroviarias y obras viales sin concretar. La acción del Estado- directa o indirectamente- a partir de los

emprendimientos habitacionales para vivienda social que se fueron construyendo en estos sectores, no significaron un cambio en las condiciones existentes.

En los sectores objeto de estudio se evidencian diferencias en cuanto al nivel de las intervenciones, debido a que es allí donde todavía se localiza una amplia disponibilidad de tierras del Estado-como se mencionó anteriormente-, que en parte serían destinadas a programas de vivienda social. Desde hace algo más de una década, se iniciaron acciones que han resultado en cambios importantes en ciertas áreas; sin embargo, la situación de precariedad prevalece en gran parte del área de estudio, ya que los diversos programas y proyectos no alcanzaron a producir una transformación significativa en el hábitat.

### Asentamientos Carenciados

#### Bahía Blanca



#### Sectores Sureste-sur-suroeste



#### Referencias

- |                           |                          |
|---------------------------|--------------------------|
| 1. ExBritánico            | 9. Quilmes               |
| 2. Villa Nocito           | 10. V. Rosario Sur       |
| 3. Mariano Moreno         | 11. Spurr                |
| 4. Don Enésimo            | 12. Esperanza            |
| 5. Bajo Rondeau           | 13. Rosario prolongación |
| 6. San Blas               | 14. Progreso             |
| 7. Vista al Mar (Caracol) | 15. Porvenir             |
| 8. Parodi                 | 16. Sauce                |

### LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y ACCESO A LA TIERRA

Las acciones del Estado con relación a la vivienda de interés social deben entenderse a través de su participación en lo económico, como financiador de las mismas, como así también elaborando normativas y marcos regulatorios que procuran superar y solucionar problemas referidos tanto a la regularización dominial y mejoras urbanas como a la producción social del hábitat. En el desarrollo de los emprendimientos se destacan “distintas formas de intervención y relación entre ciertos actores, estableciendo mecanismos de gestión que estructuran roles y relaciones, formas de ejecución y pautas de localización en la producción del hábitat” (Rodríguez, op. cit.: 23).

Las nuevas viviendas, diseñadas para los actuales programas, responden a tipologías únicas para la construcción de unidades habitacionales a escala nacional. Estos prototipos se conforman sobre una estructura de módulos estandarizada en determinada cantidad de m<sup>2</sup>, y cuentan con dos/tres dormitorios, baño, cocina y estar-comedor. Lo más saliente es que los beneficiarios no tienen poder de elección, ni tampoco participan con los técnicos en la elaboración de proyectos consensuados, para establecer una relación “más amigable” entre habitantes y viviendas, como elemento básico del hábitat. Es así que “en este contexto de pobreza, no se plantean elementos

de diseño. Como si la pobreza por ingresos fuera universalizable, extensible y homologable a todos los planos de la existencia y los arquitectos populares no pudieran ejercer la práctica del diseño, como parte de la transformación de las condiciones de vida con los grupos de más bajos ingresos". (Rodríguez et al: 2007:108-109).

Debido a que, en general, son financiadas por el Estado, con créditos subsidiados y construidas por empresas privadas, las viviendas llave en mano no han respondido adecuadamente a las necesidades de los hogares destinatarios y no se ha logrado una diversificación de la oferta, que podría haber incrementado el número de soluciones habitacionales concretadas y lograr una reducción del déficit.

Además, la persistencia en la oferta de viviendas llave en mano no permite el acceso a otras opciones correspondientes a soluciones progresivas y tecnologías adecuadas a condiciones locales. Suele ocurrir que las soluciones aportadas corresponden a unidades diseñadas para otras realidades, con materiales que no responden a las condiciones ambientales, "concentrando los recursos en modelos que imitan situaciones ajenas, en muchas ocasiones sin fundamentos técnicos y bajo concepciones sectoriales del hábitat humano" (Gargantini, 2005:105). Las propuestas técnicas no toman en consideración las necesidades de sus futuros habitantes, en relación a las prácticas cotidianas y actividades económicas desarrolladas en el ámbito familiar. En síntesis, no contemplan la participación de los futuros habitantes en la construcción y la toma de decisiones.

Una crítica reiterada se hace a los criterios de selección, para acceder a estos planes, que en muchos casos no son accesibles a personas con graves problemas de vivienda, ya sea por la composición del grupo familiar o, según se mencionó, por los requisitos planteados a los postulantes. Bahía Blanca se sitúa, bajo este aspecto, más cerca de la norma que de la excepción respecto a lo que ocurre en la Provincia de Buenos Aires. El traslado a cada municipio del mecanismo de selección a seguir<sup>5</sup>, introduce un amplio margen de arbitrariedad en la selección de beneficiarios de los planes. En Bahía Blanca, el hecho positivo de la intervención de organizaciones de la sociedad civil, representadas en el CLES (Consejo Local Económico y Social), como garantes de la transparencia en la selección se ha visto contrabalanceado, hasta fecha reciente, por la ausencia de una base informativa sólida sobre la situación de vivienda y socioeconómica de los grupos familiares postulantes. El registro, extremadamente endeble, efectuado por la Municipalidad para los Planes Federales de Vivienda, no logra reemplazar el vacío que se origina en el Registro de Demanda Único y Permanente establecido en la Provincia, inexistente en la práctica como herramienta para la gestión local. Esta carencia informativa no sólo limita seriamente los procedimientos de priorización entre quienes están en condiciones de postularse sino que impide confrontar las soluciones habitacionales aportadas por los planes con el cuadro de requerimientos o necesidades existentes. Contribuye de este modo a ocultar,

---

<sup>5</sup> Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA): *Instructivo realizado por los Departamentos de Selección de Aspirantes y Organización de Consorcios para la Intervención Social en Operatorias vigentes con Municipios*: Programa Federal de Construcción de Vivienda

aun inintencionadamente, la desatención de los hogares en pobreza extrema y en peor situación relativa de vivienda.

### **Intervenciones en Bahía Blanca en las últimas dos décadas**

Se toma como estudio de caso la ciudad de Bahía Blanca por ser el ámbito de un gobierno local y el territorio específico de ejecución de los proyectos, como una de las modalidades de construir ciudad. En tanto espacio local es, además, la arena en que se despliegan las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y se concretan las relaciones entre agentes públicos y privados que evidencian la relación Estado-Mercado.

Es también en este espacio donde se manifiestan los problemas habitacionales de los hogares y las discrepancias entre necesidades y oportunidades, las expectativas creadas y los tiempos largos que padecen los demandantes, las relaciones entre oferta y demanda, así como las modalidades que asume la política habitacional, según los tiempos políticos.

En los años 90 se destacan dos formas de intervención (PROMEBA Y ARRAIGO), que se orientan a resolver tanto la situación dominial como al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de sus habitantes. En ambos casos la aplicación de la Ley Nacional 24146/92 permitió disponer de las tierras necesarias para llevar a cabo la regularización de estos emprendimientos.

Esta ley es sancionada con el objetivo de ofrecer, a las distintas instancias gubernamentales, las tierras fiscales ociosas pertenecientes a la jurisdicción nacional para su aprovechamiento, estableciendo la intencionalidad de realizar en ellas propuestas de uso residencial o equipamiento comunitario y recreativo. En los asentamientos marginales y las tierras disponibles del Estado se concentran en un área donde se localizan los tres sectores en estudio: sur, sureste y suroeste

### Programa de Mejoramiento de Barrios – Villa Rosario Sur

Este proyecto fue presentado como experiencia piloto por el Municipio local al Programa de Mejoramiento de Barrios de la Secretaría de Desarrollo Social, para ser financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Se elige a Villa Rosario para la propuesta, situada en el sector sudeste de nuestra área de estudio. Consistió en la reubicación de las viviendas que ocupan 168 familias asentadas en la margen izquierda del arroyo Napostá, sobre su curso inferior, radicadas ilegalmente en la zona de restricción bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Hidráulica. La selección de esta propuesta resultó de la vinculación entre el mejoramiento de la calidad habitacional con el saneamiento ambiental y preservación del recurso natural planteada en el proyecto.

La ejecución de este proyecto, sin duda, ha solucionado un grave problema habitacional. Un rasgo a distinguir en este proyecto, es el haber logrado una alta participación de las familias involucradas. Como se señala en el artículo del Consejo Nacional de la Vivienda (2002.:7), “cabe destacar el alto grado de organización comunitaria alcanzado con la conformación de una comisión

vecinal representativa e integrada en los distintos ciclos del proyecto desde una perspectiva de autogestión y protagonismo activo. A modo de ejemplo de la participación activa de la comunidad, y en el marco planteado para la relocalización, cabe mencionar que se consensuó con los beneficiarios la ubicación de cada familia en las nuevas unidades, manteniendo los vínculos existentes de vecindad que fueron desarrollándose, a través del tiempo, en el actual asentamiento”.

### El Programa Arraigo en Bahía Blanca

También en el marco de la Ley 24.146, el Programa Arraigo en Bahía Blanca se propuso regularizar la situación dominial de los asentamientos ilegales localizados sobre la traza del ex-Camino de Cintura de Vialidad Nacional, que para los sectores sur y suroeste del área de estudio son: Villa Nocito, Bajo Rondeau y Parodi . Constituyó un esfuerzo en materia de regularización dominial e impulsó programas complementarios de desarrollo urbano-ambiental, destinados a la recuperación del medio ambiente, la integración urbana y social, así como la provisión de infraestructura y equipamiento comunitario.

El proceso de gestión se llevó a cabo partiendo de un censo de las familias ocupantes, que arrojó un total de 776 familias involucradas y se realizaron los planos de mensura imprescindibles para la obtención de los títulos de propiedad. Se organizaron cinco Cooperativas de Vivienda, Crédito y Consumo con el doble objetivo de integrar a las familias y de ser la entidad intermediaria para la obtención de financiamiento. La conformación de cooperativas, a su vez, funcionó como organización base para controlar la no materialización de nuevas ocupaciones y de esta manera, preservar el éxito del programa.

Cabe señalar que quedaron pendientes de esta intervención, la construcción de 54 viviendas y 72 mejoras, las cuales serían incluidas en las obras previstas de los Programas Federales.

### Cambios en los inicios del Siglo XXI

A partir de fines de 2004, se destaca la puesta en marcha de *Programas Federales*, en cuyo marco se han iniciado una serie de operatorias en todo el país, orientadas en gran parte a la producción masiva de viviendas llave en mano y a cargo de grandes empresas constructoras.

En el sitio web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación se indica que el "Sistema Federal de la Vivienda", establecido por la Ley Nacional N° 24.464, fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Una síntesis de los diversos programas en ejecución se presenta en el esquema siguiente y el desarrollo de los mismos esta disponible en la página oficial [www.vivienda.gov.ar/programas.html](http://www.vivienda.gov.ar/programas.html)

El avance alcanzado por este Programa a nivel nacional, al 31 de marzo de 2011, se resume en el siguiente cuadro.

**RESUMEN TOTAL DEL ESTADO DE AVANCE  
DESAGREGADO POR PROGRAMA**

PROGRAMAS	Estado de avance Mayo 2003 a Marzo 2011					
	Viviendas			Mejoramientos		
	Terminadas	En Ejecución	A Iniciar	Terminados	En Ejecución	A Iniciar
PFREACT I y II	28.630	3.121	0	42	0	0
PFSH	21.927	2.936	2.389	11.151	4.987	610
PFCV	147.924	71.934	12.375			
PF-Villas	5.218	10.638	3.617	3.306	0	1.161
PFMV				70.815	31.079	6.045
PFEH	18.487	5.359	1.012			
PROPASA				4.107	1.927	0
PROMHIB	3.730	863	0	4.508	417	0
PROMEBA	1.232	310	0	63.148	54.362	0
PROSOFA I y II				48.043	4.322	249
ROSARIO HABITAT (2003-Mar 2007)	1.142	52	0	2.541	630	0
CARITAS	2.403	144	1.166			
PF FONAVI (2003-2009)	84.162	20.005	0	53.456	14.984	0
<b>TOTAL</b>	<b>314.855</b>	<b>115.362</b>	<b>20.559</b>	<b>261.117</b>	<b>112.708</b>	<b>8.065</b>

PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II - PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional - PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas - PF-Villas: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios - PFMV: Programa Federal Mejor Vivir - PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional - PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios - PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico - PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II - CARITAS: Programa de Viviendas Cáritas - FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

NOTA: Además de las soluciones habitacionales consideradas en este cuadro, la SSDUV realiza numerosas obras de infraestructura, equipamiento comunitario y de otros tipos.

Fuente: <http://www.vivienda.gov.ar/>

En cuanto a la ejecución general, la situación es la siguiente:

	Cantidad	Beneficiarios
Soluciones Habitacionales Terminadas	575.972	2.591.874
Soluciones Habitacionales En Ejecución	228.070	1.028.315
Soluciones Habitacionales A Iniciar	28.624	128.808
<b>TOTAL</b>	<b>832.666</b>	<b>3.746.997</b>

Fuente: <http://www.vivienda.gov.ar/>

En el ámbito local fue evidente que el grado de materialización de los Programas Federales, desde su implementación, fue muy lento. En tal sentido, en el diario local se mencionaba que “Desde la implementación del denominado Plan Federal de Viviendas en nuestro país, Bahía Blanca ha sido una de las ciudades que más dificultades ha encontrado para concretar complejos habitacionales dentro de los lineamientos de esta operatoria, al punto que, en determinados momentos, dirigentes políticos de primer nivel no dudaron en señalar que era ‘la única ciudad del interior sin estas obras.’” (LNP 30/12/07).

A partir de 2007 se logra revertir esta situación y se llegó al acuerdo de construir 4.233 viviendas, por la operatoria del Plan Federal II.

Según información obtenida desde la Secretaría de Vivienda del Municipio de Bahía Blanca, la situación al 31 de marzo de 2011 es la siguiente:

CANTIDAD / ESTADO	CONJUNTO
<b>496 viviendas construidas y entregadas</b>	105 viviendas – Vista Alegre
	80 viviendas – Chacra 343 y 356
	183 viviendas – Barrio Spurr
	22 viviendas – Gral. Daniel Cerri
	106 viviendas – Villa Esperanza
<b>2.010 viviendas en ejecución</b>	66 viviendas – Villa Esperanza
	38 viviendas – Cabildo
	160 viviendas – Sindicato de Luz y Fuerza
	276 viviendas – SUTIAGA
	256 viviendas (135 en Chacra 343 y 356, 93 en Chacra 344 y 28 en Harding Green)
	160 viviendas – Chacra 344 Sector Norte
	146 viviendas – Chacra 344 Sector Sur
	260 viviendas – Cooperativa Choferes de Taxis
	260 viviendas – UOM
	144 viviendas – Sindicato de Personal de Industrias Químicas, Petroquímicas y Afines
	82 viviendas – Sindicato de Personal de Vialidad Nacional Distrito XIX
162 viviendas – Sindicato Luz y Fuerza	
<b>197 viviendas a ejecutar en el año 2011</b>	55 viviendas – Villa Esperanza
	102 viviendas – Chacra 344 (46 viviendas sector oeste y 56 viviendas sector este)
	40 viviendas – Villa Delfina

FIG. 2 LOCALIZACION DE EMPRENDIMIENTOS PLAN FEDERAL



Referencias

1. Sector 1 - Vista Alegre
2. Sector 2 - Traza calle Chaco - Bajo Rondeau
3. Sector 3 - B° San Martín
4. Sector 4 - Villa Delfina -
5. Sector 5 - Villa Rosas - Spurr
6. Sector 6 - Relocalización Villa Rosario Sur – B° Thompson
7. Sector 7 - B° El Sol

Aunque se desconoce el impacto real de estas intervenciones en la reducción del déficit de vivienda, las mismas denotan el interés de la gestión local en llevar adelante y concretar la cuota asignada dentro de este Programa.

## **El problema de la tierra, una constante para la solución del problema habitacional**

Un obstáculo de gran importancia para el Municipio es el no disponer de tierras para incorporar a este tipo de proyectos. Las gestiones llevadas a cabo con otros organismos estatales para obtenerlas (por ejemplo ONABE, Arraigo) debieron pasar por largos y complicados procesos burocráticos.

Un hito importante, en esta materia, ha sido es la creación del Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat por Ordenanza 7991 del 2007, con el objetivo general de llevar adelante la aplicación de las políticas de vivienda, tierra y hábitat de este Municipio. En el documento se hace referencia a que se ha detectado, en los últimos años, una demanda creciente de vivienda, registrándose más de 5.600 familias bahienses que carecen de ella o habitan en inmuebles precarios, sumándose a ello requerimientos de mejoras, asistencia constructiva y dotación de infraestructura básica de servicios.

Dentro de las situaciones de conflicto más complejas, se puede mencionar el hecho de que gran parte de las tierras vacantes, pertenecen al Estado Nacional y que en la actualidad son administradas por la ADIF (Administradora de Infraestructuras Ferroviarias). Este organismo, tras un cambio en la dirección de su política, restringió el traspaso en forma directa a los municipios. El mecanismo establecido es el de la venta de esas tierras, con lo cual el municipio bahiense encontró una fuerte limitante dado que no se encuentra definido el valor de los terrenos.

### **Acciones generadas desde el gobierno municipal**

Una importante iniciativa para la ciudad fue que, en noviembre de 2009, el Intendente Breitenstein anunció el lanzamiento Programa “Hábitat Bahía Blanca”. El programa se basa en la existencia de un importante porcentaje de tierras públicas que podrían estar a disposición del municipio para construcción de viviendas, estimándose que se disponía al lanzarse el programa de unos 800 lotes correspondientes a tierras públicas baldías y con usos que nunca se pudieron concretar. En base a ello, se gestionó su cesión al municipio. A estos se sumaba una gran cantidad de lotes pertenecientes a personas deudoras de tasas, a las que se ofrecería compensar las deudas a cambio del lote que se destinaría al Banco de Tierras.

Los primeros terrenos para el programa están ubicados en barrios Maldonado, Stella Maris y Villa Serra, y contarán con los servicios de luz eléctrica y agua potable. Para la asignación de los lotes, se establecerá un orden de acuerdo a criterios establecidos por el Area de Promoción Social del Municipio con el CLES.

En los primeros meses del año 2010 se promulgó la normativa para implementar el Programa Hábitat, por medio de dos ordenanzas que están vinculadas a facilitar el acceso a la tierra a familias de recursos limitados y a la creación de un registro específico de solicitantes de viviendas. Un aspecto a destacar es el requisito de disponer de un ingreso mensual comprobable para su inscripción.



La primera norma es la Ordenanza N° 15598 promulgada el 26 de abril de 2010. En la misma se establece, en el Artículo 1º, la creación del REGISTRO UNICO DE POSTULANTES (RUP) a planes y programas de viviendas o terrenos del Partido de Bahía Blanca, sean estos Municipales, Provinciales o Nacionales.

Se indica en el Artículo 3º que los inscriptos a partir del 1 de diciembre de 2008, en el Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat, pasan a formar parte del presente Registro, siempre que cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la presente Ordenanza.

Las condiciones para la inscripción se establecen en el Artículo 4º, estableciendo como requisitos mínimos:

- a) Tener los dos últimos años de residencia en el Partido de Bahía Blanca con documentación que avale esta situación al momento de la inscripción.
- b) Poseer, el solicitante, Documento Nacional de Identidad.
- c) No haber sido adjudicatarios, ninguno de los miembros del grupo conviviente de algún programa Nacional, Provincial o Local, referido al hábitat. Excepto los convivientes que acrediten fehacientemente haber constituido un nuevo grupo familiar (madre soltera y miembro familiar que acredite tenencia de hijos).
- d) No ser propietario el solicitante o su grupo familiar de bienes inmuebles. Por ser un Registro Único para diversos programas a implementarse, se solicitarán, además, los datos señalados a continuación:
- e) Composición del grupo familiar.
- f) Situación habitacional.
- g) Capacidad de pago: Ingresos de todo el grupo familiar. Se podrá acreditar con recibo de sueldo, pensión, jubilación, etc., o recibo de alquiler. Si no contaran con ninguna de esta documentación, se tomará simplemente la declaración de ingresos.
- h) Certificado de discapacidad, si fuera el caso. Todos los datos serán tomados como declaración jurada.

La segunda norma es la Ordenanza N° 15642, titulada Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal, promulgada el 31 de mayo de 2010.

De acuerdo a lo establecido en el Anexo, es objetivo general del programa mejorar las condiciones de acceso a la vivienda para los segmentos sociales que tienen dificultades para hacerlo en las condiciones regulares de mercado o formas asociativas de provisión.

Son objetivos específicos:

- a) Ampliar la oferta pública y privada de suelo correctamente urbanizado, como primer y esencial escalón de una política de vivienda.
- b) Promover un uso más intensivo y racional del suelo y las infraestructuras existentes o a proveerse, en un contexto de calidad urbana.
- c) Promover la tenencia segura del suelo, como modo de afianzar a los hogares, aumentar su capital, y estimular el mejoramiento urbano en los barrios más humildes.
- d) Promover el mejoramiento general de las condiciones de la urbanización, el equipamiento y la infraestructura en las zonas de hábitat popular o precario.
- e) Promover la diversidad social y de usos

f) Fortalecer la capacidad de gestión del estado municipal, ampliar su interlocución con los actores sociales y económicos de la ciudad, y contribuir a la sustentabilidad económica de las políticas habitacionales locales.

Es importante destacar que, por el Artículo 3º, se crea el Banco de Tierras Municipal, estableciendo como se integran sus recursos. En el Artículo 4º se indica que los inmuebles pertenecientes al Banco de Tierras Municipal, tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para la vivienda de interés público, y la localización de servicios y equipamientos colectivos.

Según información brindada por el diario local<sup>6</sup>, dada por el subsecretario de Gobierno, a cargo del manejo del Programa Hábitat, "casi 60 manzanas de tierras propiedad del ferrocarril que se pensaban destinar al Programa Hábitat no podrán ser utilizada por el municipio debido a que la Administradora de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), entidad encargada de su administración, no define su cotización o pretende un precio que excede los valores razonables del mercado".

Desde hace más de un año el municipio puso en marcha este programa que rescata una importante cantidad de lotes vacantes en el ejido urbano, provenientes de planes provinciales o nacionales jamás concretados, e incluso de particulares que adeudaban impuestos. Diversas instituciones acordaron rápidamente la disponibilidad de esos bienes, con la idea de ser entregados a personas con capacidad para edificar en ellos. Se estimaba un total de 800 lotes a obtener por esta vía, a lo que se agregarían los provenientes de privados, cedidos para el pago de deudas con la Comuna, donaciones, etc.

Sin embargo, cuando se recurrió a la ADIF para negociar tierras de su propiedad, se encontraron con un organismo que, en el mejor de los casos, se limitó a recibir el pedido de cotización, sin dar ninguna respuesta concreta. "La verdad que no tener esa voluntad de ADIF de ceder tierras a valores razonables nos está robando una gran oportunidad", señaló Andrés Ombrosi, Subsecretario de Gobierno, a cargo del manejo del plan Hábitat.

Además, el atraso para el inicio en la entrega de los lotes se debió a los problemas de sequía que afectaron la disponibilidad de agua potable en la ciudad, por lo cual no se lograba la factibilidad correspondiente.

El 22 de marzo de 2011 se llevó a cabo el primer sorteo de 120 lotes del Programa Hábitat.<sup>7</sup>

Según se indica en una nota periodística<sup>8</sup>, un funcionario consultado señala que "la particularidad de los seleccionados, es gente que tiene los medios para construir su casa, quien no tiene los medios para hacerlo necesita una casa, no un lote con servicios, eso lo tenemos claro". Respecto a los criterios de selección, agrega el funcionario que en el municipio se orientaba hacia familias constituidas de clase media, con medios para pagar y construir. Sin embargo,

---

<sup>6</sup> La Nueva Provincia ( 28/ 1 2011)

<sup>7</sup> <http://bahianblanca-gestionmunicipal.blogspot.com/2011/03/programa-habitat.html>

<sup>8</sup> <http://www.ecodias.com.ar/art/primeros-lotes-sorteados>

en el tratamiento del tema con el CLES se ampliaron las posibilidades. “Eso es lo bueno de los espacios donde hay actores múltiples, las necesidades para gente de menores recursos que al principio aunque se le dificulte construir su casa, en el futuro lo pueda hacer”. Como ejemplo, Ombrosi señaló el trabajo de Cáritas Bahía Blanca para el barrio Stela Maris: “Ahí está la manifestación de lo que al principio empieza como algo muy precario, sabiendo que es propio a la larga se consolida. Entonces, un cupo fue para sectores con menores recursos, otro para clase media, chicos de 25 años, que están empezando, que tienen ingresos altos como para acceder a una vivienda de Plan Federal, pero que no son lo suficientemente altos para acceder a un crédito hipotecario. Para ellos pedimos que al menos sean tres de familia, puede ser la pareja y un nene, una mamá y dos nenes, y tratar de darles una mano ya que son quienes necesitan un empujón para arrancar”.

Este es el inicio del Programa Hábitat, el que cuenta con más de 7.000 inscriptos para un número muy inferior de lotes, lo que hace difícil la selección.

## **REFLEXIONES FINALES**

Al observar los resultados obtenidos de las diversas operatorias implementadas, referidas a vivienda social, se puede concluir que los cambios en los programas vinculados a las variaciones en lo político, atentan contra la continuidad de las obras, la responsabilidad y compromiso de las empresas participantes o involucradas, una adecuada evaluación de los resultados y posibilidad de redefinición de las condiciones de acuerdo a situaciones dinámicas y variables. También parecen insuficientes los controles en la ejecución de las obras, ya que no parecen ser excepciones los reclamos por deficiencias en las construcciones. Un caso ilustrativo de esto último es el de reclamos en el barrio Spurr por viviendas del Plan Federal entregadas recientemente- entre uno y dos años desde la entrega a las familias. Las quejas comprenden daños de estructura, fundamentalmente – problema de techo con goteras, revoques que se caen, pisos que se parten, carpeta rajada, etc. Además, hay graves problemas cloacales por no estar terminada la conexión de los desagües instalados en las casas a la red pública. El 1º de junio pasado los residentes hicieron un corte de tránsito para manifestar su descontento y lograr la atención del municipio a sus reclamos. En las entrevistas de los medios locales, los vecinos manifestaron que necesitaron adoptar esta conducta debido a que las reuniones con los funcionarios municipales no trajeron soluciones. Según indicaron, “se armó una comisión municipal y se realizó un relevamiento en el que se registraron 154 casas con problemas, de las 183 construidas”.<sup>9</sup>

Continuando con sus actividades, el Programa Hábitat realizará en junio de 2011 un segundo sorteo, en esta ocasión de otros 80 lotes ubicados en Don Bosco al 2600, para los cuales hay registrados unos 1000 aspirantes. En este caso se pone en evidencia el problema que representa para el Municipio este desbalance, al no contar con la tierra necesaria, así como los conflictos que se

generan por la intervención de organismos de distinta jurisdicción, en este caso nacional.

Se hace referencia a que “Si bien la intención original de la comuna era disponer de un Banco de Tierras de 800 lotes, ese objetivo se vio frustrado por las trabas puestas desde la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la cesión de al menos 20 hectáreas de su propiedad en nuestra ciudad”<sup>10</sup>. En la nota, el subsecretario de Gobierno y Producción, reiteró que según su opinión el valor establecido por la ADIF para esas tierras excedía el valor de mercado. En la actualidad, no se ha podido además avanzar en la gestión y negociación de esas tierras, por falta de cotización.

Podría señalarse que, aun cuando se resolviera por ésta y otras vías el problema de la disponibilidad de tierras, subsistirían una serie de interrogantes respecto al tipo de programas destinados a resolver las necesidades de vivienda y hábitat. Un punto de referencia en este sentido es lo sostenido por Gargantini (op.cit.:102), quien establece una serie de características negativas de las políticas de vivienda en Argentina, desde mediados del siglo XX a los inicios del siglo XXI, de las cuales se destacan las siguientes, por ser significativas en el período y área de estudio:

- Carencia de una comprensión integral de la problemática habitacional y desconocimiento de la situación real.
- Planeamiento urbano excluyente.
- Permanencia y agudización progresiva del problema habitacional, que incide negativamente en las condiciones de habitabilidad de los grupos de menores recursos.
- Falta de programas de asistencia técnica efectiva y propuestas tecnológicas para apoyar los procesos de autoproducción social de viviendas y mantenimiento del hábitat.
- Préstamos inaccesibles a la población de bajos ingresos.

Es importante destacar que las “asignaturas pendientes” señaladas por Martínez de Jiménez (op.cit.:49), son también aplicables a las intervenciones en estudio: “Entre éstas cabe mencionar: la localización de los nuevos conjuntos ya que son excepcionales los programas de vivienda incorporados a la trama urbana actual; las tipologías utilizadas (prácticamente todas las jurisdicciones siguen utilizando los mismos prototipos); la no utilización de materiales regionales y la escasa participación de las Organizaciones no Gubernamentales en el desarrollo de programas descentralizados”.

Se puede establecer que, si bien se cuenta con instrumentos y normativas orientados a una solución habitacional, la regularización en la tenencia de la tierra y al mejoramiento del hábitat, aun queda un porcentaje importante de hogares sin posibilidad de acceso, como se indicó en la primera parte del trabajo.

Por otra parte, la discontinuidad en las acciones y las fricciones de poder entre distintos niveles del Estado, ponen en evidencia los inconvenientes que surgen

---

<sup>10</sup> La Nueva Provincia 8/6/2011

en las distintas instancias de gestión y que imposibilitan arribar a una solución más integral, en parte ocasionados por la implementación de proyectos inadecuados a las necesidades y requerimientos de las familias afectadas.

Un cambio significativo puede seguirse de una iniciativa del Gobierno provincial, recientemente difundida, consistente en un proyecto de ley de Promoción del Hábitat Popular, en el que se propone la modificación de los Artículos 84º al 92º del Decreto-Ley N° 8912/77. En la ley proyectada se introducen interesantes propuestas y se está llevando a cabo una amplia difusión por los partidos bonaerenses. Con relación a la temática de esta ponencia, interesa destacar los aspectos que siguen de la proyectada ley. En el Artículo 3. se definen conceptos que implican una perspectiva acorde con la que se está sosteniendo es la correcta:

1. El **derecho a una vivienda y a un hábitat digno** comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos y ciudadanas de la Provincia, especialmente de quienes no logran resolverlas por medio de recursos propios, de forma que se favorezca el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

2. Entendido desde un abordaje integral del hábitat, se denomina **déficit urbano** habitacional, a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad de condiciones materiales, 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.

En el Artículo 5, se establecen los **principios rectores**, indicando:

Las políticas de hábitat que se implementan en la Provincia de Buenos Aires están regidas por los siguientes principios:

- a. El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- b. La función social de la propiedad.
- c. La gestión democrática de la ciudad.

En el Artículo 5, se establecen los **principios rectores**, indicándose que:

Las políticas de hábitat que se implementan en la Provincia de Buenos Aires están regidas por los siguientes principios:

- a. El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- b. La función social de la propiedad.
- c. La gestión democrática de la ciudad.

La ley proyectada parece contener, de esta manera, el potencial de constituirse en un importante instrumento para la promoción del Hábitat Popular y la Vivienda Social. Es, por el momento, un proyecto pero que parece contar con importante apoyo, siendo un interrogante si se concretará y en qué términos.

La experiencia muestra la imperiosa necesidad de coordinación de las políticas públicas, ya que la acción de los gobiernos locales requiere una adecuada relación vertical, con las otras instancias gubernamentales. Además, por la incidencia territorial, se requiere la coordinación de estas acciones con el ordenamiento urbano, para un uso eficiente y racional del suelo urbano de manera de aprovechar los recursos ya invertidos y hacer una adecuada asignación de las nuevas inversiones. Con estas prácticas coordinadas, se evitaría la urbanización "a saltos", tipo islas que se van construyendo en la

periferia, sin los adecuados atributos urbanos y careciendo de la necesaria integración a la trama urbana consolidada. Es decir, de esta manera se estaría produciendo un hábitat con las condiciones requeridas de calidad.

Con relación a lo hasta aquí expuesto, parece oportuno recordar lo acotado por Jordi Borja en cuanto a que “los sectores populares son precisamente peligrosos, porque se los aísla, porque se los recluye en territorios sin lugares, es decir carentes de atributos y significados, porque no pueden sentirse orgullosos de su casa y de su barrio, porque no es posible en este marco construir su doble identidad de ciudadanos: de su barrio y de su ciudad”. (Borja, 1998, pp.5)

### **Bibliografía**

- Aguirre, Liliana S. (2004). “Política habitacional en General Pueyrredón 1980-1991, diagnóstico y problemas emergentes”. En Velásquez, G., Lucero, P. Mantobani, J. (eds) *Nuestra Geografía Local*, Mar del Plata: GESPyT.
- Borja, Jordi (1998): Ciudadanía y Seguridad Urbana ( Una reflexión europea). Barcelona, mimeo.
- Canestraro, María Laura (2006). “Violencia simbólica en la disputa por el espacio o los dilemas del Estado en una política de relocalización”. *Mundo Urbano* [Revista Electrónica], N° 29. <  
<http://www.mundourbano.unq.edu.ar>>, [11 de enero de 2008]
- Clichevsky, N.(1990).*Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: IIED – Grupo Editor Latinoamericano. 526 p.
- Clichevsky, N., Prevot SChapira, M.F., Schneier, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Bs Aires: CEUR-CREDAL,.181p.
- Consejo Nacional de la Vivienda. Programa: *Mejoramiento de Barrios Proyecto Villa Rosario Sur (Bahía Blanca)*.N° 7 2002 6-7. [Documento en línea] <  
[www.cnvivienda.org.ar/nuevo/notas/BuenosAires\\_7.pdf](http://www.cnvivienda.org.ar/nuevo/notas/BuenosAires_7.pdf) > [19 de febrero de 2008].
- Cuenya, Beatriz (1994). “Problemas y políticas de vivienda popular”. En Raúl Fernández Wagner comp. *Urbanización y vivienda: aportes al estado de la cuestión*. Curso de Posgrado Hábitat y Vivienda. Mar del Plata: U.N. de Mar del Plata,
- Fidel, C., Fernández, G., Leva, G. (2003). Claves para la construcción de una política social inclusiva: el lugar de la estrategia del hábitat. *Scripta Nova* Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona, Vol. VII, núm. 146(088). <  
<http://www.ub.es/geocrit/nova.htm>> [16 de enero de 2008]
- Gargantini, Daniela. (2005).*Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, 277 p.
- Herzer, Hilda (2005) “Los discursos de las agencias multilaterales y la PSH. Producción social del hábitat-centrado en la gente. Oportunidades para potenciar y cualificar los procesos, desde la experiencia de los miembros HIC”. En *Producción Social del Hábitat. Reflexiones sobre los derechos, las políticas y las perspectivas para el lobby regional y global*. HIC –GS, 36-47 [documento en línea] <  
<http://toolkit.hlrn.org>> [27 de diciembre de 2007]
- Lombardo, Juan D. (2007).*Paradigmas urbanos Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual*. Gral. Sarmiento: U.N. de General Sarmiento,

Martínez de Jiménez, Lydia M. (1998). La política de vivienda en la Argentina. Del Estado Bienestar al Estado Post-Ajuste. En Políticas Habitacionales, Modulo 2, *La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas*, Maestría en Hábitat y Vivienda. Mar del Plata: U.N. de Mar del Plata,.

Relli, Mariana (2005). "Actores sociales en la resolución de problemas habitacionales: el caso del barrio Malvinas Argentinas de La Plata". *Geograficando Revista de Estudios Geográficos*, , Año 1, Vol.1, 143-154.

Retta, Estela (2008). *Breve informe sobre la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Programa Arraigo*. Informe de Trabajo. Bahía Blanca: Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat,.

Rodríguez, María Carla (2000). Descentralización de la política habitacional *Mundo Urbano* [Revista Electrónica], N° 0.  
<<http://www.mundourbano.unq.edu.ar>>, [11 de enero de 2008].

Rodríguez, María C et al. (2007). *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-IIGG / FSOC-UBA.