

Políticas urbano-habitacionales implementadas en pandemia desde distintos niveles estatales. Sus particularidades en Bahía Blanca

María Jimena Irisarri*

Resumen

Las políticas en torno al hábitat y lo urbano, impulsadas desde distintos niveles del Estado ante la expansión del COVID-19, adquieren en cada localidad características particulares. Bahía Blanca no es la excepción. El objetivo del presente trabajo es analizar las que se aplican en esta ciudad en el contexto de pandemia, utilizando metodología cualitativa. Se desea conocer qué peculiaridades muestran, si presentan continuidad con lo que se venía haciendo, a qué actores involucran y si están coordinadas. Esta indagación permitirá ahondar el conocimiento sobre políticas urbano-habitacionales en un territorio específico y profundizar las competencias que tienen diferentes niveles del Estado en la materia. Los principales resultados a los que se arriban en esta indagación son: a) se ha afianzado la injerencia del Estado nacional en cuestiones del hábitat; b) el Municipio ha aprovechado el aumento de las intervenciones, sobre todo financieras de los niveles superiores, para obras de infraestructura y de integración barrial; c) las políticas no han resultado novedosas, tampoco integrales, ni articuladas; d) la idiosincrasia bahiense en torno a la carencia de agua, los vacíos urbanos y la falta de una planificación actualizada, resultan decisivas a la hora de la implementación de estas iniciativas.

Palabras claves: Política habitacional, Niveles Estado, Competencias, Bahía Blanca, Pandemia.

Urban and housing policies implemented during the pandemic at different government levels: Their particularities in Bahía Blanca

Abstract

Policies on habitat and urban areas driven by various government levels in response to the COVID-19 Pandemic take on unique characteristics in each locality. Bahía Blanca is no exception. The objective of this work is to analyze the policies applied in this city in the context of the pandemic, using qualitative methodology. The aim is to understand the unique characteristics of these policies, whether they

^o DOI: <https://doi.org/10.52292/j.rug.2023.32.2.0061>

* Docente/Investigadora, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, mjirisa@criba.edu.ar

show continuity with previous practices, which actors are involved and whether they are coordinated. This investigation will enhance our knowledge on urban and housing policies in a specific territory and deepen the competences held by different government levels in the area. The main findings of this investigation are as follows: a) the interference of the National State in habitat issues has been strengthened; b) the Municipality has taken advantage of the increase in interventions, especially financial support from higher levels of government, for infrastructure and neighborhood integration projects; c) the policies have not been innovative, comprehensive, or articulated; d) the idiosyncrasy of Bahía around water scarcity, urban gaps and the lack of updated planning, play a decisive role in the implementation of these initiatives.

Keywords: Housing policy, Government levels, Competences, Bahía Blanca, Pandemic.

Introducción

En el marco del sistema federal, la Constitución argentina establece que las atribuciones relacionadas a la “cuestión urbana” no han sido delegadas a la nación, por lo que todo lo relativo a las normas de ordenamiento territorial (uso y subdivisión del suelo) son facultades de las provincias y de los municipios (Scatolini, Duarte y Hutton, 2019, pp. 54-55). Sin embargo, ambos niveles subnacionales tienen competencias que oscilan en mayor o menor grado en el diseño, la ejecución y el financiamiento, de acuerdo a los lineamientos establecidos desde el gobierno nacional en cada gestión y con una institucionalidad federal sancionada por ley, como en el caso del FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), o las que emergen de los distintos programas vinculados al tema (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2019).

Déficits asociados a la vivienda y su entorno, falta de acceso al agua e insalubridad, carencia de equipamiento urbano y de servicios, entre otras cuestiones, han cobrado una importancia renovada en la coyuntura desatada por la pandemia de COVID-19, atravesadas por una matriz de desigualdades multidimensionales preexistentes (Bonilla-Ortiz Arrieta, 2020), que han hecho imperiosa la necesidad de propiciar intervenciones del Estado¹ en todos sus niveles para promover estructuras de oportunidades en el acceso a recursos, bienes y servicios (Di Virgilio, Herzer, Merlinsky y Rodríguez, 2011) asociados al hábitat, que posibiliten una mejor adaptación a las nuevas realidades impuestas por este marco sanitario inédito.

En el ámbito local, estas acciones impulsadas desde distintas escalas para mitigar consecuencias provocadas por la pandemia, adquieren particularidades específicas por las características que tiene cada lugar y las políticas que se han elaborado anteriormente al respecto. Incluso también, por la forma de implementación en cada municipio de las diferentes iniciativas tomadas en niveles superiores durante la expansión del Coronavirus.

Bahía Blanca no es la excepción. Es una ciudad media (según el censo de 2010 tenía una población de 301.572 habitantes) ubicada al sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Es cabecera del partido homónimo, integrado también por las localidades de Cabildo a unos 54 km de distancia (con 2.046 pobladores) y las casi adyacentes de General Daniel Cerri (con 8.716 personas) e Ingeniero White (con 10.486); estas dos últimas consideradas desde el Plan de Desarrollo Urbano de 1985 como parte de un mismo complejo urbano. En el presente trabajo, haremos referencia a esta conceptualización más amplia al mencionar Bahía Blanca. El Municipio ha sido gobernado por la fórmula de Cambiemos desde 2016 y luego de Juntos por el Cambio, a partir de 2019.

¹ El término Estado en mayúscula será empleado en este artículo para denominar al conjunto de estructuras y órganos de gobierno (Estado nacional, intervención/rol/acción del Estado) (Ostuni, 2009). A continuación de este concepto, se hará referencia a la escala (nacional/provincial/local) que se refiere.

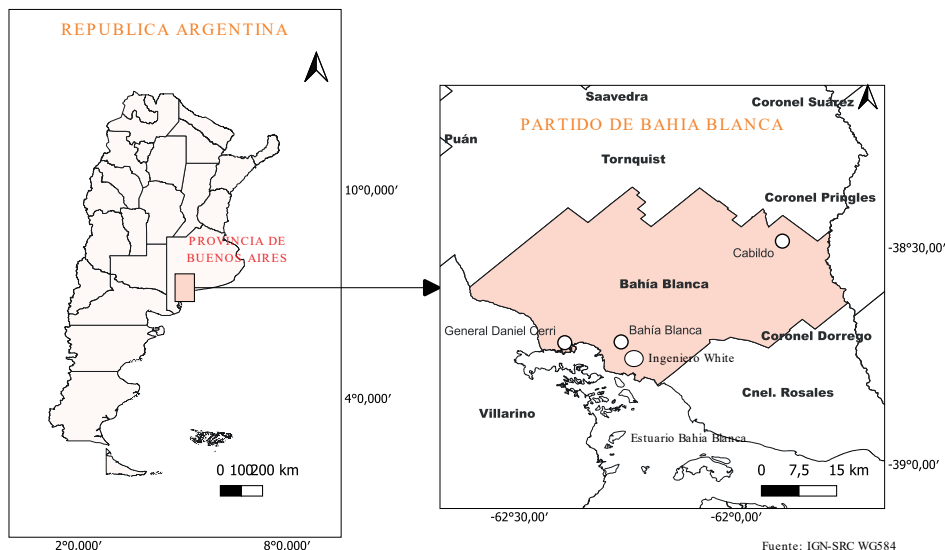


Figura 1. Partido de Bahía Blanca y sus localidades. Fuente: elaboración propia sobre la base del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

Ante las diversas disposiciones en torno al hábitat y lo urbano que se han elaborado frente a la expansión de la pandemia desde distintos niveles del Estado, el objetivo del presente trabajo es analizar las que se aplican en Bahía Blanca en ese contexto particular. Se desea indagar qué características han presentado estas iniciativas, si tienen continuidad con lo que se venía haciendo anteriormente, a qué actores involucran y si implican mayor o menor coordinación² con otras esferas del Estado. Creemos que una investigación de este tipo contribuirá a ahondar el conocimiento sobre políticas habitacionales en un territorio específico, generando información que favorezca a un mayor conocimiento sobre la temática, pero, sobre todo, profundizará el análisis de las competencias que tienen diferentes niveles del Estado en materia de ordenamiento y planeamiento urbano.

El artículo está focalizado en el estudio de las políticas públicas que son entramados multiactorales donde el gobierno juega un papel estratégico al poner en juego los recursos del Estado en los procesos de reproducción/recreación de las relaciones sociales y de poder (Rodríguez, 2010). Las referidas a la vivienda y al hábitat, tienen el propósito de resolver problemas de déficits en este sentido. Lo urbano reconoce un anclaje territorial, con sus especificidades (incluidas también la configuración de relaciones e interacciones sociales), que constituyen un

² La coordinación es un proceso de carácter técnico-político y analítico-instrumental que está orientado hacia el logro de la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de los objetivos estratégicos. Alude de manera general a la posibilidad de actuación conjunta de numerosas organizaciones, cada una de las cuales realiza un aporte esencial para la producción de un bien o un servicio público (Bertranou, et al., 2021, p. 9).

elemento fundamental para comprender el derrotero y los sentidos que asume la política misma (Di Virgilio et al., 2011).

Para arribar al objetivo propuesto, en el presente trabajo se realizará una aproximación a las políticas en torno a la vivienda, el hábitat y lo urbano que estaban vigentes antes de la propagación del COVID-19 y las principales características que presentaba la ciudad en esas cuestiones. Luego, se avanzará en las disposiciones que se han tomado durante la pandemia en esas temáticas y los actores involucrados. En las discusiones, se reflexionará si el contexto sanitario inédito desatado a partir de 2020, ha modificado las competencias del Estado en sus distintos niveles en torno a lo urbano-habitacional, debido a la centralidad que cobró la problemática. Por último, a modo de reflexiones finales, se elaborará una caracterización general de esas intervenciones, de los sujetos implicados y sus particularidades en una localidad específica como Bahía Blanca.

Metodología

Con el fin de interpretar las políticas urbano-habitacionales, utilizamos un método de investigación encuadrado en el paradigma cualitativo que permite percibir el contenido manifiesto, obvio, directo, que es representación y expresión del sentido que se pretende comunicar en las iniciativas implementadas en distintos niveles del Estado en estas cuestiones. Pero, además, como bien aclara Andréu Abela (2018), posibilita aprehender también lo oculto, indirecto. Tanto los datos expresos (lo que dice) como los latentes (lo que dice sin pretenderlo) cobran sentido y pueden ser captados dentro de un contexto, que es un marco de referencias que contiene toda aquella información que se puede conocer de antemano o inferir a partir de los documentos. Para esta tarea, el autor rescata las técnicas de análisis de contenido, que utilizaremos en este artículo. Krippendorff las define como aquellas “destinadas a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (1990, p. 28).

En este sentido, las unidades de muestreo, es decir, aquellas porciones del universo observado (Andréu Abela, 2018) que serán analizadas para alcanzar nuestro objetivo están conformadas por leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, programas y planes referidos a lo urbano-habitacional, que se implementaron en el orden nacional, provincial y local, entre el 19 de marzo de 2020 hasta fines de 2022. El período abordado comienza con la adopción de medidas de emergencia por parte del Poder Ejecutivo argentino para hacer frente a la expansión del COVID 19 y culmina a fines de 2022, momento en que el país si bien se encontraba atravesando una nueva etapa de aumento de casos, ya había logrado altas coberturas de vacunación, mayor inmunidad por contagios previos, estabilidad en la cantidad de pacientes en unidades de terapia intensiva y bajo impacto en la mortalidad, lo que permitía planificar intervenciones con menos premura, incluso en las cuestiones

que estamos abordando. Como anexos documentales, también se utilizaron debates parlamentarios de la Provincia de Buenos Aires, del Concejo Deliberante de la ciudad, del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, y, finalmente, del Consejo Local para el fomento del Hábitat.

Continuando con el planteo metodológico, delimitamos la unidad de registro, que puede considerarse como la parte de la unidad de muestreo que es posible analizar de forma aislada, porque se encuentra en ella alguna de las referencias en las que estamos interesados examinar. Es la mínima porción del contenido a separar porque aparece allí uno de los símbolos, palabras claves, temas, *slogan* que consideramos significativos (Aigeneren, 2009), que son codificados y descritos en forma analizable. Es decir, transformados y clasificados en categorías que permiten la descripción precisa de las características importantes del contenido (Aigeneren, 2009). En nuestro caso, hemos elegido como categorías temáticas: la intervención del Estado en el campo urbano-habitacional que anuncian las políticas; el nivel del gobierno donde se generan; las principales características del ámbito que toma las iniciativas (estructura, objetivos); las soluciones que brindan al problema suscitado; los destinatarios a los se orientan, y, finalmente, los responsables de llevarlas a la práctica.

Por último, la unidad de contexto es el párrafo o frase en el que está situada la unidad de registro que define el significado preciso de la misma y es, por tanto, el párrafo que el investigador tiene que leer para saber cómo está tratado un determinado símbolo, personajes, tema, etc (Aigeneren, 2009).

Breve caracterización de la política y la situación urbano-habitacional bahiense en los años previos a la pandemia

Al igual que en otros sitios, en los últimos tiempos, Bahía Blanca ha tenido un crecimiento disperso, con una expansión de la mancha urbana más allá del denominado Anillo de Circunvalación Externo, que desde su culminación en 1995³, se había pensado como una barrera física disuasoria de la ampliación de la ciudad, ya que dentro del mismo existían aún amplios terrenos vacantes que se estimaba que permitirían aliviar la demanda de suelo en el futuro (MBB, 1998), ante una población que crecía de manera constante⁴. Vinculado con la concreción de este Anillo,

³ En él convergen tres rutas regionales que ingresan a la ciudad, el acceso al puerto y el sector de White- Grünbein con el Noroeste de Bahía (MBB, 1998).

⁴ De acuerdo a los datos del último censo, la población de Bahía Blanca ha ido creciendo de manera constante: 9,1% en el período comprendido entre 1991-2001; 9,35% en el posterior; y 9,3% en 2010. Pero no ha sucedido lo mismo respecto a la mancha urbana. En 1986, Bahía Blanca tenía una extensión de 37 kilómetros cuadrados de suelo ocupado y mantenía una configuración morfológica de ciudad compacta, con núcleos exteriores consolidados como subcentros a su alrededor. Unos veinticinco años después, se fue transformando en una ciudad difusa, mono céntrica, con estructura de subcentros recesiva y perímetro urbano irregular. En 2014, la mancha urbana se incrementó a 111 km². Mientras que la superficie de suelo ocupado de uso residencial creció desde 1980 a 2016 un 98% (de 4060 ha a 8045 ha), la urbanizada, en el mismo período, lo

hacia el sector nor-noreste se fue consolidado una periferia de baja densidad y trama tipo parque orientado principalmente a una población de ingresos medios y altos. Las obras en la Avenida de penetración Alberto Cabrera, con los emprendimientos comerciales que se fueron desarrollando en paralelo en la última década del siglo XX (*shopping centers*, hipermercados) le fueron dando dinamismo a la zona al mejorar la accesibilidad y conectividad (Urriza, 2006). También se conformaron urbanizaciones cerradas en el sector (Solares Norte, Bosque Alto y la Reserva). En 2010, al sancionarse el Plan Director del Periurbano Bahiense, se autorizó la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos y se creó el distrito periurbano calificado (PUC) en zonas lindantes con el área rural (MBB, 2010, p. 9) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisiones mínimas de 1.000 y 2.5000 m² a la vera del Camino de Circunvalación, fundamentalmente en el tramo NO-N-NE (MBB, 2010, p. 44). Pese al enorme crecimiento del área, muy pocos barrios cuentan en la actualidad con el servicio de agua corriente y sus napas poseen altos niveles de flúor y arsénico. A esta situación se suma la falta de conexión de gas, la presencia de pocas líneas de transporte público que circulan por allí (su radio de extensión no es amplio y tiene poca frecuencia) (Moreno, 2019), lo que aumenta la dependencia del automóvil.

Hacia el sur-suroeste y sureste de la ciudad, existe una periferia de media densidad y trama compacta limitada por estratos de terrenos públicos perteneciente a equipamientos obsoletos de ferrocarriles y vialidad nacional, que hoy se presentan como vacíos urbanos de suelo detenido (Pites, 2020). Desde el Plan de Desarrollo Urbano de 1971 se detectó que en esas zonas, salvo algunos barrios, predominaban las viviendas de baja calidad, construidas en suelos inundables y escasa infraestructura (por ejemplo, Bajo Rondeau) o sobre tierra de desecho (Villa Caracol) (MBB, 1971). En ese entonces se estimaba que el número de viviendas de bajo estándar en la ciudad era del 11% (4.300) sobre el total, de las cuales 1.432 eran netamente deficitarias y 3.305 carecían de baño (MBB, 1971, p. 102). En 1981, se relevaron en el Departamento de Catastro del Municipio 12 asentamientos, y en 1996, la cifra ascendió a 28⁵ (MBB, 1998, p. 67). Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVyAP), en este sector se ubicaba la mayoría de las 32 villas y asentamientos que se contabilizaron en la ciudad desde mediados de 2014 a fines de 2015. El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), contabilizó treinta barrios populares, veintiséis de los cuales están localizados en ese sector (salvo Miramar, 9 de Noviembre, Altos Sánchez, 17 de Agosto).

hizo en un 22%.

⁵ Los que estaban ubicados en ese sector eran: Villa San Roque, Barrio Británico, Villa Nocito, Villa Mariano Moreno, Bajo Rondeau, Villa Parodi, Villa Quilmes, Villa Rosario y Villa Juncaí, Villa Duprat, Villa Leiva, Villa Esperanza, El Progreso, El Porvenir, Barrio Saladero, Villa El Caracol (MBB, 1998).

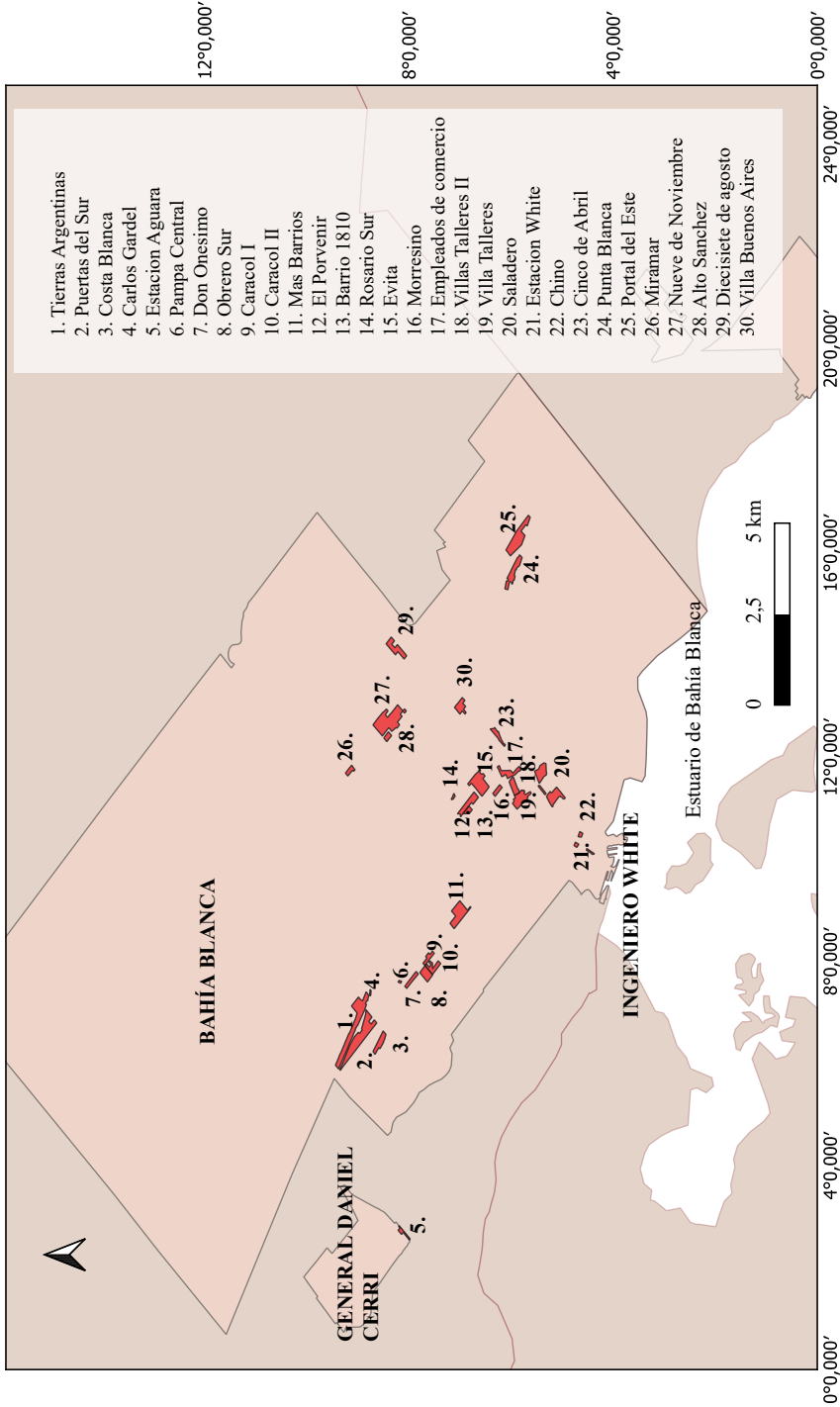


Figura 2. Barrios populares en Bahía Blanca. Fuente: RENABA, 2022.

De lo dicho puede advertirse que en las últimas décadas han aparecido áreas de expansión y valorización inmobiliaria reservada para grupos con mayores ingresos al nor-noreste, con zonas de buena conectividad vial, pero de escasa infraestructura y servicios, con un patrón de ocupación de baja densidad, poco sustentable. Por otro lado, hacia el sur-suroeste, junto a zonas dedicadas a actividades industriales y portuarias, existen barrios, villas y asentamientos ubicados en suelos anegadizos, con escasa infraestructura, poco aptas para habitar, cercanas al complejo Petroquímico y portuario, con menor valor de mercado. En este sentido, ya desde el Plan de Desarrollo para Bahía Blanca de 1971, se había señalado como problemática a resolver, el déficit en materia de suelo, a pesar de la existencia de una gran proporción de tierras vacantes o con otros usos dentro del éjido urbano (13.990 ha) (MBB, 1971).

Como en otras ciudades, estas situaciones no han podido ser superadas ni dejando liberado al mercado de suelo, ni con las políticas que se hicieron al respecto, aspecto que nos concentraremos a continuación. En Argentina, la inexistencia de una ley de ordenamiento territorial a escala federal, coexistió con un derecho de matriz liberal, que fue debilitando seriamente la planificación urbana en los tres niveles del Estado, como así también, las potestades públicas en materia de regulación del suelo a los efectos de lograr un territorio equilibrado, sustentable y socialmente justo (Arenaza y Duarte, 2010) en toda la Nación.

La Constitución argentina determina que es el Estado nacional el que otorga los beneficios de la seguridad social, con carácter integral, y entre sus componentes, se incluye el disfrute de una vivienda digna. El artículo 14 bis establece que su obligación es garantizar la existencia de condiciones legales que permitan su acceso. El art. 99 sostiene que el Poder Ejecutivo es el responsable político de la administración general del país, aunque, el art. 121 manifiesta que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación, no así el delegado según lo establece el art. 126). Asimismo, la Carta Magna postula que le corresponde al Congreso de la Nación, en concurrencia con las provincias, proveer “lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico” (primer párrafo del inc. 19 del art. 75 y art. 125); “al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio”, iniciativas para las cuales, el Senado es la cámara de origen (segundo párrafo del inc. 19 del art. 75); también, “lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias” (inc. 18 del art. 75). El art. 41 de la constitución consagra el derecho a un ambiente sano, estableciendo en su tercer párrafo que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

En varios documentos emanados de convenciones internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el país, también se acentúan estos principios y se reconocen las obligaciones de los Estados parte (en todos sus niveles) para velar por el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda y al hábitat⁶.

Para financiar total o parcialmente la construcción de unidades económicas para familias de recursos insuficientes, la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras complementarias, en Argentina se creó, en 1972, el Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI), que estructuró una organización institucional permanente para un sistema de provisión habitacional público, centralizado, que abarcó a todo el territorio (Barreto, 2018). Veinte años más tarde, en el marco del proceso de reestructuración del Estado, se determinó su descentralización funcional hacia el nivel provincial. Esto dio origen a una diversificación de líneas de acción en el país. En 1995, se creó el Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24.464) como órgano de decisión del FO.NA.VI., integrado por el gobierno nacional y todas las provincias, y del Consejo Nacional de la Vivienda, en su rol de asesor y coordinador (Barreto, 2018).

A la par, se implementaron otros programas nacionales en esta materia. En 1997, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal⁷, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), llevó adelante el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), con el propósito de ejecutar proyectos integrales para que algunos barrios consoliden su hábitat, brindándoles acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

Además, desde la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales en el ámbito del Poder Ejecutivo se puso en marcha el Programa “Arraigo”, para la regularización de tierras. En 1992, el gobierno nacional, a partir de la Ley 24.146, dispuso la transferencia gratuita a las provincias, municipios y comunas de sus bienes inmuebles que no tuvieran en uso para programas de rehabilitación y desarrollo urbano, infraestructura de servicios, construcción de viviendas de interés social, habilitación de parques o plazas públicas, o de unidades educacionales, culturales, asistenciales o sanitarias. Aquellos ocupados por entidades de bien público o familias de

⁶ El punto 81 de la Declaración de Hábitat III (2016) sostiene al respecto: “Reconocemos que para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la Nueva Agenda Urbana harán falta marcos normativos propicios en los planos nacional, subnacional y local, integrados por la planificación y la gestión participativas del desarrollo espacial urbano, y medios de ejecución eficaces, complementados mediante cooperación internacional y actividades de creación de capacidad, por ejemplo el intercambio de mejores prácticas, políticas y programas entre los gobiernos a todos los niveles”.

⁷ El programa opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM).

escasos recursos, podían ser transferidos a sus actuales usuarios en forma onerosa, con facilidades extendidas y tasa de interés preferencial (art. 2). En el primer caso, podría incluso llegar a ser gratuita (art. 6). Respecto a la regularización dominial, la Ley 24.374 (Pierri), creó un procedimiento administrativo mediante el cual la persona solicitante puede, sin intervención judicial, convertirse en titular de un inmueble (urbano o rural a partir de 2014), si demuestra que mantuvo su posesión desde, por lo menos, el año 2006 y no es propietario de otros inmuebles. El lapso de posesión es menor al de la prescripción adquisitiva.

Al igual que en otras esferas, el déficit habitacional resultó también afectado por la crisis del 2001 (Jaime, 2018). Para hacer frente a las consecuencias provocadas por esta situación, el gobierno nacional fue adquiriendo nuevamente un rol preponderante en la determinación del uso de los recursos públicos destinados al sector mediante Programas Federales de Vivienda (en adelante PFV), reduciendo la participación de las provincias y, en el caso de la de Buenos Aires, otorgando a los municipios un rol más activo como ejecutores de los lineamientos del nivel central (Cuenin y Moya, 2010). Esto fue planteado como un impulso a la reactivación económica mediante la obra pública y la generación de empleo formal (Varela y Fernández Wagner, 2012). En este contexto, mediante la Resolución 428/2009, se creó también el Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo digno.

Además de estas intervenciones, a lo largo de este período, desde Nación se hicieron intentos para que la toma de decisiones y las iniciativas en materia habitacional no estuvieran desperdigados entre los distintos organismos estatales. En 2003, se avanzó en la centralización de la planificación, ejecución y control de toda la obra pública y se creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Como sintetiza Barreto, “todos los programas habitacionales, antes dispersos en distintas reparticiones del Estado, fueron centralizados bajo esta nueva cartera en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas -dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda- y, a diferencia de las transferencias automáticas del FO.NA.VI a las provincias, los fondos de los nuevos programas federales se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, mediante convenios que establecían las pautas sobre costos y tamaños de las viviendas y de los conjuntos, y exigían a los institutos provinciales, contrapartes en la provisión de terrenos y obras de nexos de infraestructura” (2018, p. 415).

A partir de diciembre de 2015, con la llegada de Cambiemos al gobierno, se detuvieron los proyectos en marcha de la PFV, a la par que se transformó su organización administrativa⁸ y se impulsaron cambios en el marco normativo. También, se consiguió mayor financiamiento de los organismos internacionales de desarrollo y la participación del sector financiero privado, dándole un nuevo enfoque a la política habitacional y diversificando nuevamente el abanico de destinatarios y

⁸ A modo de ejemplo, el área de salud y de desarrollo social se unificaron en un solo ministerio.

soluciones (Barreto, 2018). El cambio más significativo en el marco jurídico fue la aprobación de la Ley 27.328 de Contratos de Participación Público-Privada, que amplió las leyes de contratación y de concesiones de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones entre ambos sectores para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda. La obra pública dejó de tener rango ministerial exclusivo al quedar la política de vivienda dentro de la esfera del Ministerio del Interior. El FO.NA.VI no sufrió cambios significativos y continuó el PROMEBA. El nuevo gobierno propulsó en 2017 el Programa Nacional de Hábitat financiado por el Banco Mundial con contraparte del Tesoro Nacional, en el ámbito de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano con el objetivo de incrementar: el acceso a la infraestructura y los servicios básicos (agua y saneamiento), las áreas vehicular y peatonal, el espacio público, el equipamiento comunitario y el mejoramiento de la vivienda en áreas de precariedad urbana y en localidades vulnerables de todo el país (Ministerio del Interior, Res. 122/2017).

Para acrecentar la información oficial a nivel nacional⁹ que se tenía sobre la cantidad de barrios populares existentes, las condiciones de vida de sus habitantes y el acceso a los servicios básicos, los bienes inmuebles donde se asentaban (ya sean de propiedad fiscal o de particulares), las construcciones que poseían y los datos de las personas que habitaban en ellas al 31 de diciembre de 2016 (por un decreto posterior se amplió hasta el 31 de diciembre de 2018), en mayo de 2017, se creó el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (Decreto 1382/12), creada en 2012.

El Congreso Nacional, en octubre de 2018, mediante la ley de Regularización Dominial e Integración Socio urbana de los Barrios Populares, declaró de interés público estos dos procesos. Se designó a la Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU), dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y a la AABE, de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como autoridades de aplicación de la nueva norma. Se estipuló que la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asentaban los barrios populares, serían considerados de utilidad pública y sujetos a expropiación, promoviendo las condiciones más beneficiosas para la adquisición de dominio o uso de los mismos. También, que la implementación de los proyectos de integración socio-urbana se harán de manera conjunta con las provincias y el municipio. Las obras deben adjudicarse, en un veinticinco por ciento (25%) como mínimo, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular, integradas preferentemente

⁹ En el año 2016 se llevó a cabo por primera vez, el Relevamiento Nacional de Barrios Populares, impulsado por las organizaciones sociales nucleadas en la UTEP, TECHO y CÁRITAS ARGENTINA en co-gestión con el Estado Nacional, con el objetivo de diseñar un dispositivo territorial que permitiera reunir información sobre todas las villas y asentamientos del país: propiedad de la tierra, acceso a los servicios básicos, acceso a la AUH y datos básicos de las familias. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_primer_semestre_2021_-_sisu_9_de_agosto.pdf

En la Provincia de Buenos Aires se había implementado el RPPV y AP.

por los habitantes de esos barrios (Ley 27.453). Mientras tanto, se suspendían las acciones de desalojo de sus ocupantes en estos sitios por el término de 4 años. Para financiar la totalidad de las actividades que resultaran necesarias, se creó el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), que se puso en funcionamiento los primeros días del 2021. La SISU también cuenta con Fondos Federales y un Préstamo Internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiarse (Decreto 819/2019). Para acceder a los servicios públicos, prestaciones o realizar cualquier trámite en el Estado que requiera acreditación de domicilio, el Decreto 358/17 estableció entregar a los habitantes de los barrios populares el Certificado de Vivienda Familiar.

En Bahía Blanca, todas estas intervenciones desde el Estado nacional mencionadas anteriormente a fines del siglo XX y principios del XXI, tuvieron distintos efectos. En Villa Rosario Sur se realizó una experiencia piloto encarada por el Municipio en el Programa PROMEBA. Consistió en la reubicación de las viviendas que ocupaban de manera informal casi 200 familias asentadas en la margen izquierda del curso superior del arroyo Napostá Grande (que recorre la ciudad en sentido Norte-Sur), localizándolos en predios ubicados en un sector inmediato, propiedad original de Ferrocarriles Argentinos. Además, se contempló un plan de asistencia técnica especializada, vinculada con la economía familiar y acciones para el equipamiento comunitario, orientado a la integración social (Formiga y Garriz, 2008). Luego de varios vaivenes, en 2003 el gobernador de Buenos Aires entregó 58 viviendas (Luciani y Minervino, 2004).

Por su parte, el Programa Arraigo se propuso regularizar la situación dominial de los asentamientos ilegales que se habían ubicado en la traza del ex-Camino de Cintura de Vialidad Nacional: Villa Nocito¹⁰, Bajo Rondeau¹¹, Parodi¹² y Villa Quilmes¹³. Además de este objetivo, impulsó otros complementarios destinados a la recuperación del medio ambiente, la integración urbana y social, así como la provisión de infraestructura y equipamiento comunitario (Gárriz y Formiga, 2014). El proceso de gestión se llevó a cabo partiendo de un censo que arrojó un total de 776 familias involucradas y se realizaron los planos de mensura imprescindibles para la obtención de los títulos de propiedad, contando con la colaboración de los colegios profesionales de agrimensores y abogados. Se organizaron cinco Cooperativas de Vivienda, Crédito y Consumo con el doble objetivo de integrar a las familias y de intermediar para la obtención de financiamiento. Cuatro de ellas se asociaron al emprendimiento de administración y construcción de casas y la restante se orientó a la autoconstruc-

¹⁰ Según el RPPVyAP, en 1960 se originó un asentamiento en el lugar. En las parcelas del Estado nacional se inició un proceso de regularización a partir del programa Arraigo.

¹¹ Conformado por la llegada de migrantes internos y de chilenos. Se trata de asentamientos en zonas bajas e inundables.

¹² Constituido en la década de 2000 (Según el RPPVyAP), conocido también como “Barrio Gris”.

¹³ Barrio conformado hacia la década de 1950. Tenía una extensión de aproximadamente 2 manzanas, donde vivían unas 50 familias. En 2013 parte de sus habitantes fueron trasladados a un complejo habitacional de Villa Delfina (construido en el marco del Plan Federal) *La Nueva*, “Villa Quilmes empieza a ser historia”, 17 de septiembre de 2013.

ción. Esta conformación colectiva a su vez, funcionó como organización base para controlar la no materialización de nuevas ocupaciones y de esta manera, preservar el éxito del programa (Formiga y Garriz, 2008).

A partir del 2007, comenzaron a edificarse unidades del Programa Federal de Construcción de Viviendas, tanto en terrenos públicos como privados. En el primer caso se ubicaban preferentemente en el sudoeste de Bahía, en tierras otrora ferroviarias; en tanto los conjuntos gestionados por entidades intermedias, se localizaron mayoritariamente en el sector este de la ciudad (Urriza, 2016). El Plan Hábitat de nación se llevó a cabo en Vista Alegre y Villa Nocito (2016), con la realización de cordones cunetas, pavimentaciones, obras de abastecimiento de agua potable, veredas, luminarias, espacios de juego y la construcción de dos edificios de 260 m², para el funcionamiento de los llamados Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), para realizar talleres y otras actividades (La Nueva, 2018).

Además de estas iniciativas a nivel nacional, como señalamos al comienzo, los aspectos vinculados a las normas de ordenamiento territorial (uso y subdivisión del suelo) son facultades de las provincias y de los municipios como poder no delegado al gobierno federal. Pese a contar con esa prerrogativa, pocas provincias han elaborado una legislación de carácter integral¹⁴ en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (Scatolini y Duarte, 2020). La de Buenos Aires¹⁵, ha sido una de las excepciones a través del Decreto/Ley 8.912¹⁶ de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de 1977, que fijó las condiciones para la producción del suelo urbano en ese ámbito¹⁷, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura, entre otras. El art 70 de este documento, determinaba que la responsabilidad primaria en estos aspectos recaía en el nivel municipal, debiéndose adecuar a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales y en concordancia con sus respectivas estrategias. Su sanción produjo, entre otros efectos, el encarecimiento de la tierra y, como corolario, el crecimiento de la informalidad, al no prever meca-

¹⁴ Anteriormente existían normas desactualizadas y específicas en torno a cuestiones ambientales, rurales, de hidráulicas, etc.

¹⁵ El art. 36 de la Constitución de Buenos Aires establece que la Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Entre otros, el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos (inciso 7).

¹⁶ Este decreto, producto de un gobierno dictatorial, ha sido fuertemente criticado tanto por especialistas como por los propios operadores del sistema. Por ejemplo, no disponía un sólo artículo relativo a la ocupación de suelo destinado a los sectores populares. Tampoco preveía obligaciones para los desarrolladores inmobiliarios de destinar parte de la tierra a viviendas de interés social. Asimismo, el proceso de valorización que la adecuación de la normativa urbanística producía, era aprovechado en forma absoluta por los propietarios del suelo, impidiendo que la colectividad se beneficiara con parte del mismo (Scatolini y Duarte, 2020).

¹⁷ Si bien la 14.449 cambió algunas de sus disposiciones, la falta de reglamentación de todos los artículos de esta última, hacen que ciertos aspectos de la 8.912, estén aún vigentes.

nismos que garantizaran el acceso a la tierra urbanizada de aquellos sectores que no podían afrontar sus costos (Canestraro, Arenaza, Suero y Zulaica, 2021).

En 2012, la normativa fue revisada, actualizada, ampliada y complementada en algunas de sus partes por la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (en adelante LAJH). El Estado provincial es señalado como el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción, de forma progresiva (a diferencia la 8.912 que no lo permitía hacer de esa manera), del derecho a una vivienda y a un hábitat digno y sustentable, fortaleciendo la participación de los gobiernos municipales (responsables además de registrar la demanda habitacional), de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y la iniciativa privada. Los instrumentos de actuación que prevé la LAJH para facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses (especialmente en situación de pobreza crítica y con necesidades especiales) son:

- a) La promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones, a través del Programa de Lotes con Servicios y la planificación de procesos de organización colectiva, junto con cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, debidamente constituídas.
- b) La integración socio urbana de villas y asentamientos. Además, como ya indicamos, establece la creación del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos precarios.
- c) El fomento del crédito para la mejora del hábitat con un sistema de financiamiento y asistencia técnica a partir de la creación del Fondo Fiduciario Público en el ámbito provincial, para familias con déficit urbano habitacional y de bajos recursos, que no sean consideradas sujetos de crédito para la banca formal.
- d) El establecimiento de zonas especiales y reservas de tierra para la promoción del hábitat social en predios vacantes u ocupados con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardando la permanencia de la población residente y promoviendo la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. Los gobiernos locales podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos para lograr esa finalidad.
- e) La participación de los municipios en las valoraciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística.
- f) La conformación de Consorcios urbanísticos conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados.
- g) La promoción de la participación ciudadana y de las entidades involucradas en las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, en órganos e instancias multiactorales, debates, audiencias y consultas públicas, iniciativas populares y acceso a la información.
- h) La creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, de carácter multiactoral, de consulta y asesoramiento de las políticas y programas.

La LAJH ofrece herramientas para que los municipios seleccionen y apliquen los instrumentos que resulten adecuados a cada contexto particular. Los niveles locales presentan realidades sociales, territoriales, y políticas muy diversas y las decisiones para la implementación de los mismos, deben estar sujetas a esas especificidades (Szajnberg, Fernandez Cittadini, Rodríguez y Noel, 2018). A través de la Ordenanza 18.675, Bahía Blanca adhirió en 2016 a la Ley provincial 14.449, reglamentando algunos artículos en 2017 (Decreto 1.175/17).

Otras disposiciones tomadas en la ciudad con anterioridad, se habían ocupado del asunto. Para ampliar la oferta pública de suelo e incentivar la comercialización privada, en 2010, la Ordenanza 15.642 puso en marcha el Programa Hábitat Bahía Blanca con la previsión de conformar un banco de tierras aptas¹⁸, con fines de interés público y para la construcción de conjuntos habitacionales de interés social. Con el objeto de tener un control unificado de la demanda que hasta entonces no se había consignado de forma centralizada, se estableció el Registro Único de Postulantes (Ordenanza 15.598) a planes y programas (municipales, provinciales o nacionales) de viviendas o terrenos en el partido de Bahía Blanca. En 2015 fue cerrado por falta de oferta de tierra, pero se habían anotado unas 10.951 familias con déficit habitacional. En octubre de 2011, se implementó desde la comuna, el Fondo Rotativo Solidario de Materiales (Ordenanza 16.397), destinado a la refacción de viviendas para familias de escasos recursos¹⁹. Con el objeto de aumentar la disponibilidad de suelo ocioso con destino mayormente al Programa Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR)²⁰, donde habían resultado beneficia-

¹⁸ Para dinamizar la oferta, se planificó actuar sobre las altas concentraciones de suelo baldío urbanizado mediante la percepción de un gravamen especial a la tierra en áreas declaradas de provisión prioritaria de servicios y se articuló con un sistema de penalización de faltas en cuanto a infracciones a deberes formales, de limpieza, cercos y veredas, etc. Asimismo, se proyectó producir lotes urbanizados con programas de dotación de infraestructura y equipamiento en suelos públicos o en operaciones urbanísticas público-privadas, cumplimentando la regularización dominial. También se planeó, en el marco de una política de autogestión, asistencia económica o microcrédito para la adquisición de materiales o para la contratación de mano de obra.

¹⁹ Las asociaciones civiles Ser Comunidad, Cáritas y Acción Bahiense Comunitaria fueron las encargadas desde el 2001 de llevar adelante, con financiamiento del municipio, los microcréditos para mejoras habitacionales. Este programa tiene la particularidad de que el vecino a medida que va devolviendo el crédito, va a un fondo que queda en el barrio.

Desde el 2015 hasta la actualidad, el número de familias beneficiadas se redujo considerablemente, como también el aporte de fondos municipales. En 2015 se afectó a 230 familias y en 2019 a 173. Está presente en 32 barrios bahienses y lleva 20 años de trayectoria. Anualmente se gestionan con el gobierno local los fondos para el programa. En la actualidad, el 20% de los mismos viene del municipio, los últimos años al programa lo sostuvieron los vecinos, con el recupero de fondos del mismo crédito". Radio Urbana, 24 de agosto de 2021, "Diego Fonseca integrante de Ser Comunidad" <https://urbana939.com.ar/diego-fonseca-integrante-de-ser-comunidad>.

²⁰ El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 902/2012 creó este programa con el propósito de financiar la demanda de aquellos que no calificaban para los créditos hipotecarios y de generar empleo en el sector de la construcción como política de desarrollo económico, mediante un fondo fiduciario con recursos públicos destinados a la construcción y adquisición de vivienda única familiar y al desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios. A pesar de haber obtenido el crédito, la sobredemanda de suelo, dificultó el acceso de varias familias. El Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), trató de remediar esta situación con la movilización de tierra pública puesta a disposición por el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado), suelos de antigua propiedad del Ejército o en poder de Vialidad nacional y provincial. También, con la licitación de macizos de propiedad privada para su posterior uso.

dos más de 2.000 bahienses, en febrero de 2014 se creó el Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico (Ordenanza 17.515), de origen privado o fiscal vacantes, dentro del área urbana o por sobre las zonas complementarias del ejido. Éste posibilitaba la conformación de asociaciones de desarrollo socio urbanístico orientadas a la promoción del hábitat con participación de propietarios, del municipio y eventualmente de terceros inversores. En el marco de esta ordenanza, en octubre de 2014, fueron expropiadas 527 tierras del Ejército para destinarlas a beneficiarios de la línea de crédito PRO.CRE.AR. Otra medida puesta en marcha por el gobierno local fue el Programa Más Barrios, mediante el cual los vecinos podían acceder a un lote para vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por ellos mismos y el Estado municipal.

Todos estos instrumentos previos a la LAJH, no abordaban la problemática de manera integral como sí lo hace la adhesión a esta nueva ley provincial. Además, esta normativa, otorga un rol activo del Estado en el mercado de suelo como agente recuperador y redistribuidor de los beneficios, controlando su expansión y proveyendo una oferta de suelo accesible para los que carecen de uno propio. De acuerdo a datos elevados al Consejo local del Hábitat, en el marco de la Ordenanza 18.675 se presentaron desde 2017 un total de 30 propuestas de suelos de privados ofrecidos para vivienda o usos complementarios y se adecuaron a este formato otras realizadas con anterioridad a través del Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo (Dirección general de Planificación y Desarrollo Urbano, 2021).

En 2019, se creó el área particularizada de promoción del hábitat social (Ordenanza 19.582) para la realización de proyectos de urbanización según el art. 44 y 45 de la Ley 14.449 y la norma local 17.515. Respecto específicamente a la política de provisión de casas en la Provincia de Buenos Aires, se materializaron varios emprendimientos en la década de 1990, a través del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, que hizo posible un número significativo de conjuntos habitacionales en ese ámbito, de carácter económicos y de interés social, correspondientes a iniciativas y gestión de sindicatos, asociaciones, cooperativas, etc., como señalan Formiga y Garriz (2008). Gran parte de estos conjuntos tenían antecedentes de varios años antes, relacionados con la compra de las tierras destinadas para este fin. Como ejemplo de estas acciones los autores mencionan los barrios Cooperación I (130 viviendas) y Cooperación II (541 viviendas), 5 de abril (274 viviendas), SOSBA (568 viviendas).

Además de aumentar la oferta de viviendas económicas y de interés social, en 1994, se puso en marcha el Plan Familia Propietaria, con el objeto de producir suelo a través de la compra de macizos y la posterior subdivisión, por parte de la provincia o mediante la afectación al Programa de tierra municipal o provincial (Ley 11.423).

En síntesis, la cuestión habitacional ha sido abordada desde el nivel nacional, provincial y el local mediante leyes, programas, planes y ordenanzas, impulsadas por los distintos gobiernos de turno, de forma específica, con escasa continuidad, salvo el FONAVI y PROMEBBA (que persistieron, aunque con algunas transformaciones coyunturales). La adhesión de la ciudad a la LAJH, otorgó instrumentos para promover un acceso más equitativo al hábitat, sobre todo para los sectores de menores recursos. Aún faltan reglamentar algunos artículos y se está trabajando en ciertos cambios que se creen necesarios realizar a nivel provincial. Ninguna intervención ha logrado todavía brindar respuestas significativas cualitativas ni cuantitativas a las familias con déficit, revertir la enorme presencia de suelo inactivo dentro de la ciudad, procurar una ocupación compacta de la ciudad, ni mejorar el hábitat de los más carenciados. Asimismo, la falta de un Plan de Ordenamiento Urbano (el último fue el de 1971 y el de 1985 fue solo una adaptación que se realizó de acuerdo a la Ley Provincial 8.912) y un Código actualizado (el último data de 1993) acorde a las nuevas dinámicas urbanas, dificultan las proyecciones a largo plazo para corregir desequilibrios y desigualdades.

Políticas urbano-habitacionales en tiempos de la pandemia

La dimensión y gravedad de la crisis desatada por la expansión del COVID-19 configuraron una situación excepcional que debió ser asistida con medidas urgentes, al tiempo que exigieron una profunda revisión de las causas sistémicas que estaban en su origen (Habitar Argentina, 2020). Los gobiernos locales, por su proximidad al vecino, tuvieron que atender a esas problemáticas suscitadas por el avance del virus (Centeno Rossbach, 2020), pero como veremos, no fueron los únicos que dieron respuestas, a través de una serie de iniciativas.

Para evitar el contagio y la propagación del COVID, en los últimos días de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo Nacional, recientemente llegado al poder y representando la fórmula del Frente de Todos decretó (DNU 297/20) la obligatoriedad de cumplir con un Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO)²¹, ordenando la permanencia de las personas en sus residencias habituales, solo pudiendo realizar desplazamientos mínimos para proveerse de alimentos e insumos de limpieza. Esta restricción a la circulación, dificultó la posibilidad de obtener lo necesario fuera de la zona de cercanía de las viviendas, pero también, provocó una disminución o pérdida de los ingresos de algunos sectores que no pudieron salir de sus casas cuya subsistencia dependía de ello.

Para procurar la permanencia en los hogares de la mayoría de la población, se impulsaron una serie de intervenciones estatales. Por un lado, con el objetivo de

²¹ Luego se estableció un Distanciamiento (DISPO) y más tarde, un confinamiento estricto según alerta epidemiológica de la zona.

que los hogares más vulnerables que habían visto disminuir o desaparecer sus ingresos durante la pandemia, continuaran accediendo a los servicios, se dispuso que las empresas de energía eléctrica, gas y agua corriente, telefonía (fija o móvil) e internet y televisión por cable no pudieran suspenderlos o cortarlos a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Embarazo (AUE), monotributistas, jubilados, Micro-pequeña-mediana empresa (MiPyMEs) y cooperativas (Decreto 311/2020). En barrios populares, se buscó asegurar la continuidad de la provisión de internet con la Resolución 726/2020²².

A través del Programa Hogar del ANSES, se aumentó el subsidio para la compra de garrafas en un 80%, para mejorar el acceso a casi 3 millones de hogares, comedores, clubes y otras organizaciones barriales que no tenían servicio de gas. Asimismo, ante el inconveniente que se les presentó a algunos inquilinos²³ de poder continuar con el pago del alquiler de las viviendas que habitaban o de otros que poseían créditos inmobiliarios de hacer efectiva la erogación de las cuotas, desde el Ejecutivo nacional se decretó, al inicio de la ASPO, el congelamiento de los montos de alquileres²⁴ y de los créditos hipotecarios en determinados casos; se suspendieron los desalojos por incumplimiento de pago en algunas circunstancias (DNU 320/2020 y 319/2020); se congelaron los precios de los inmuebles y se difirieron los contratos cuyos vencimientos estaban previstos para antes de la pandemia.

Estas medidas se fueron prorrogando hasta el 31 de marzo de 2021. Con unas pocas variantes, estas iniciativas se aplicaron en la Provincia de Buenos Aires con la Ley 15.193. Con un intento de favorecer al inquilino, regulando la actividad, el 1 de julio de 2020, se puso en vigencia la Ley Nacional 27.751 de Alquileres que introduce cambios en la actualización del valor para que no se ajuste por inflación. Se establece, además, que el pago de expensas no estará a cargo del locatario y se crea el Programa Nacional de Alquiler Social destinado a la adopción de medidas que faciliten el acceso a una vivienda digna mediante una contratación formal. Estipula asimismo que el plazo mínimo de la locación del inmueble será de tres años y el importe del depósito de garantía no puede ser mayor al equivalente al primer mes de alquiler. Finalmente, obliga al locador a declarar el contrato ante la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Nación (AFIP). Como su aplicación no ha dado los resultados esperados, en la actualidad se está revisando en el Congreso una reforma de la misma. Estas intervenciones estaban destina-

²² El Programa nacional de conectividad para barrios populares buscó el desarrollo de la infraestructura necesaria para que los mismos, sus organizaciones y habitantes, pudieran acceder a los servicios esenciales que el Estado nacional definiera como prioritarios a garantizar.

²³ De acuerdo a la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018, se estima a la población inquilina en cerca de 6.400.000 de personas, distribuidas en 2.350.000 de hogares, con un promedio nacional de 18,86%. En Bahía Blanca, esta cifra alcanzó un 26% (Costa y Rosanovich, 2022).

²⁴ En inmuebles destinados a vivienda única, actividades culturales o comunitarias, en rurales asignados a pequeñas producciones familiares o agropecuarias, a la prestación de servicios, al comercio o a la industria, utilizados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión o por micro, pequeñas y medianas empresas y que se encontraran en uso.

das a procurar la permanencia de las familias en sus hogares en un período de máxima expansión del virus, pero este imperativo, a veces, resultaba imposible de cumplir por los déficits de infraestructura que presentaban las mismas y por las limitaciones de acceso a servicios esenciales previos que tenían sus moradores, especialmente en zonas carenciadas. Para aliviar estas situaciones, las iniciativas del Estado, en estos lugares, se orientaron al aislamiento en el barrio más que en la casa, mientras se buscaba también consolidar allí los lazos vecinales para hacer frente a la pandemia. Por ejemplo, con el programa del Ministerio de Desarrollo Social “El barrio cuida al barrio”, se trataron de profundizar los mecanismos de protección sanitaria y alimentaria, con promotores comunitarios de la economía popular presentes en el territorio, cuya tarea consistía en recorrer su barrio para poder realizar un acompañamiento específico a grupos de riesgo, difundir medidas preventivas y distribuir elementos de seguridad e higiene. Una segunda etapa del programa preveía una línea de infraestructura social, con proyectos de mejoras de merenderos, comedores y viviendas de los barrios para acondicionarlos en función de las situaciones de emergencia y distanciamiento.

En los territorios más vulnerables, el PEN también anunció programas para el mejoramiento de la infraestructura y el acceso al hábitat, articulando con otras escalas del Estado. En octubre de 2020, desde el Ministerio de Desarrollo Social, se creó el Programa “Argentina unidad por la integración de los barrios populares” con el objeto de contribuir al financiamiento de Proyectos de Integración Socio-Urbana para los barrios inscriptos en el RENABAP (Resolución 925-2020), tendiente a mejorar la calidad de vida en esos lugares, mediante la inversión en infraestructura básica, servicios y equipamientos urbanos, atendiendo las particularidades sociales de cada uno de ellos y su diversidad cultural. Destinado a las cooperativas, asociaciones civiles y demás organizaciones de la sociedad civil, como así también a las provincias y a los Municipios, se presentaron tres líneas de acción: a) Ejecución de Proyectos de Obras Tempranas (POT), complementarias y/o de asistencia crítica; b) Servicios vinculados a la formulación y elaboración de un Proyecto Ejecutivo General (PEG) para la Integración Socio-Urbana y c) Implementación de un Proyecto Ejecutivo General (PEG) también para el mismo proceso. Con este programa, la SISU, buscaba garantizar el acceso a la red de agua, cloacas y electricidad, así como regularizar la tenencia de la tierra en favor de los vecinos de los más de 4.400 barrios populares del país.

En el marco del FISU, en octubre de 2021, se lanzó la línea Mi Pieza, destinada a mujeres, argentinas o con residencia permanente en el país, mayores de 18 años, residentes en barrios populares del RENABAP, que cuentan con certificado de vivienda familiar. Se trata de un subsidio para ser utilizado en la refacción, mejoramiento y ampliación de vivienda²⁵. Una vez realizado el sorteo, las beneficiarias

²⁵ Mejoramiento de techo/pared/piso/ aberturas; división de interiores; refacción menor de plomería y/o electricidad; ampliación de vivienda.

costrarán primero el 50% del dinero y el 50% restante luego de validar el avance de la obra a través de una aplicación de celular.

Con el objeto de reactivar las economías municipales y el empleo, mediante el desarrollo de obras públicas de ejecución rápida a nivel local (acceso a los servicios básicos, consolidación barrial, puesta en valor del espacio público, desarrollo de infraestructuras para la recuperación de la matriz productiva, construcción de equipamiento social para el fortalecimiento de redes comunitarias y sanitarias), el Ministerio de Obras públicas lanzó el Plan Argentina Hace II (Resolución 27/2020). Este último organismo es el encargado de administrar, financiar y realizar el seguimiento de los proyectos presentados por provincias y/o municipios, quienes ejecutan las obras, además de convocar a trabajadoras y trabajadores locales (que pueden incluir PyMEs, Cooperativas de Trabajo o de Provisión de Obras y Servicios Públicos, radicados en las zonas de ejecución de los proyectos).

Para atender al déficit de vivienda y hacinamiento, de infraestructura sanitaria y de equipamiento urbano de sectores medios y populares, se impulsó el Programa Federal Argentina Construye, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, articulando no sólo con los gobiernos provinciales, municipales y organizaciones de la comunidad, sino también con pymes, cooperativas, gremios, empresas de servicios públicos, gobiernos locales, mutuales, trabajadores independientes y autoconstrucción. Destinado a la realización de mejoras en edificios o espacios de organizaciones no gubernamentales que realizan tareas de asistencia barrial y comunitaria en zonas vulnerables, en reconocimiento a la labor de contención y satisfacción de las necesidades básicas que realizan hacia los vecinos, incrementada por la coyuntura de pandemia. Los municipios que adhieran al Programa (dado el conocimiento territorial que poseen por la proximidad al vecino), deberán previamente preseleccionar a las organizaciones comunitarias que se postulan para recibir el financiamiento, garantizando un procedimiento transparente y emitir una constancia de factibilidad de la ejecución de las obras (Resolución 53/2020).

En julio de 2022, se creó el Programa Nacional de Reactivación y Terminación de obras de Vivienda, Infraestructura y Hábitat en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, para la continuidad y finalización de las que se ejecutaban en el marco del Plan Nacional de Vivienda, y que se encontraban paralizadas o demoradas (Resolución 40/2020). Asimismo, se relanzaron los créditos personales e hipotecarios PRO.CRE.AR. En torno a la gestión del suelo, se sancionó el Plan Nacional de Suelo urbano (Resolución 19/2020), implementado por el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat²⁶, a través de la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo. Mediante el mismo, se proyectan

²⁶ Conformado el 19 de diciembre de 2019 para ordenar la fragmentación burocrática y administrativa que existía, a partir de la conducción en un solo organismo de todas las decisiones relacionadas a la planificación del territorio y la mejora del hábitat.

mecanismos de asistencia y apoyo técnico, incluyendo a los municipios, y se promueve la conformación y gestión estratégica de bancos de tierra y su instrumentación para ampliar la disponibilidad de suelo para la implementación de programas.

En la provincia de Buenos Aires, donde también recientemente había asumido la coalición del Frente de Todos, además de lo señalado respecto a los alquileres y desalojos, se tomaron otras medidas. En septiembre de 2020, el gobernador presentó el Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat por el que mediante una inversión de 190.186 millones (entre su inicio hasta 2023), se esperan construir 33.600 viviendas nuevas, reactivar 9.738 obras frenadas, desarrollar 85.353 lotes con servicios, realizar 18.426 obras de mejoras habitacionales y de hábitat, llevar adelante 507 proyectos integrales de urbanización en barrios populares, y finalmente, construir 6.213 viviendas y 5.846 lotes como parte del programa PRO. CRE.AR. Se desea, asimismo, regularizar 154.747 actas y escrituras de forma gratuita y se creó en noviembre de 2020 la Unidad Provincial de Tierra y Vivienda, bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, con el objetivo coordinar las políticas de generación de suelo urbano y desarrollo de soluciones habitacionales en la Provincia cuya gestión estaba anteriormente diseminada entre diferentes organismos (Decreto 955/2020). En ese mismo año, se conformó también un registro de suelo urbano, susceptible de ser utilizado para el desarrollo de soluciones habitacionales. Al asumir el nuevo gobierno, se creó el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y también el de Hábitat y Desarrollo Urbano (Ley. 15.164). En este último, se conformó el Organismo provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) y absorbió el Instituto de la Vivienda, y finalmente, se puso en marcha la línea “Créditos Casa Propia” a tasa cero para la construcción (en lote propio o terreno familiar) de vivienda, que permite la inscripción a personas o grupos familiares que perciban desde un salario mínimo.

En Bahía Blanca, el problema habitacional ante el advenimiento de la pandemia no era menor. Según el INDEC, el déficit cualitativo de vivienda que en 2001 estaba en 0,7%, nueve años después bajó muy poco (0,6%), pero se estima que ha crecido de manera más significativa en 2020 (1,75%). En el orden cuantitativo, la cifra es bastante similar (0,04% en 2001; 0,08% en 2010 y se prevé un aumento de 0,11% en 2020). Si se transportan estos datos a la estratificación por ingreso realizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial local, en 2016, puede observarse que la cantidad de vivienda requerida por el sector solvente (cuatro salarios mínimos vitales y móviles o más) que es del 20%, es cubierta por el mercado (formal o informal), mientras el resto de la población se ha visto al margen y debe recurrir a la locación, al hacinamiento, ante la ausencia de políticas de vivienda que reviertan la acentuada tendencia al alza como correlato del marcado aumento de la pobreza de los últimos años (Pites, 2020).

El sector inmobiliario bahiense, según parámetros del Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca (CREEBBA), venía repitiendo una tendencia regu-

lar por segundo bimestre consecutivo en el período previo a la pandemia, para la compraventa de inmuebles y normal en el caso de los alquileres. La expansión del COVID-19, acentuó la tendencia desalentadora. Durante mayo-junio de 2020, la calificación de ambas actividades fueron de regulares (CREEBBA, 2020). Únicamente chalets y casas, departamentos de 1 y 2 dormitorios presentaron una tendencia normal en su alquiler y el precio se mantuvo similar respecto a igual período de 2018. En septiembre-octubre de ese primer año de pandemia, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Alquileres, este rubro empeoró (CREEBBA, 2020). La demanda de alquiler de locales y depósitos resultaron ser los más afectados por la coyuntura económica y sanitaria, registrándose también un exceso de oferta respecto a departamentos de 1 dormitorio y funcionales. En enero-febrero 2021, la compraventa de lotes para casas y chalets aumentó y esto se tradujo en un crecimiento de sus cotizaciones, a pesar de la escasez de créditos hipotecarios.

En una encuesta realizada a representantes del sector, se observó la referencia a la falta de oferta de casas y el exceso en el caso de los departamentos de 1 dormitorio y funcionales (CREEBBA, 2020) provocado por la falta de presencialidad en las universidades locales que generó que un gran número de estos inmuebles se desocuparan y que no existiera incentivo para invertir en dichas propiedades. Asimismo, se siguió observando una migración de familias de departamentos a casas, con el fin de buscar espacios más amplios según la misma fuente. Bahía Blanca es, desde hace al menos dos años, según el representante local de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, la ciudad que más ha recurrido a esta institución por consultas de alquileres (corresponden a un 31% de las totales), desplazando a las presentaciones relacionadas con los servicios públicos, que lideraban habitualmente los reclamos. Según su representante, con la nueva ley de alquileres, aumentó la preocupación por los alcances y efectos de esta normativa (La Nueva, 2020), problemática que se hubiera aliviado si se encontrara funcionando la oficina municipal de Atención al Inquilino creada en junio de 2017 por la Ordenanza 19.037 del Concejo Deliberante, que nunca fue efectivizada.

Ante el avance de la pandemia, intervenciones proyectadas desde el Estado nacional, ya comentadas, para aliviar situaciones problemáticas que se presentaban en la vida diaria de los sectores más vulnerables afectados por la exigencia de permanencia en los hogares, se hicieron presentes en la ciudad. Una medida que no fue específica del contexto de pandemia, sino que provenía de solicitudes previas, pero se sancionó en esa coyuntura y sirvió para mejorar el confort de los hogares bahienses, fue la aprobación en el Parlamento de la Ley 27.637, que amplió el régimen de zona fría en regiones con climas hostiles, alcanzando a esta localidad, con un beneficio del 70% de descuento de los cuadros tarifarios establecidos por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) para los usuarios residenciales vulnerables conectados a la red y del 50% para el resto.

Respecto al programa “El barrio cuida al barrio”, se realizaron jornadas de actividades concretas en algunos puntos móviles, pero a diferencia del planteo inicial, en Bahía Blanca no fueron permanentes, ni abarcaron todo el espectro de barrios populares de la ciudad. De acuerdo a su referente local, Mary Soto, se realizaron charlas sobre la campaña de vacunación, educación, violencia de género y cuidado del bolsillo. Asimismo, se instó a denunciar a quienes no cumplían con el convenio de precios cuidados y faltantes de mercadería. Estas postas se realizaron en Aldea Romana, Spur, Villa Rosas, y Cabildo (InfoCabildo, 2021).

Por otro lado, dentro del programa “Argentina unidad por la integración de los barrios populares” de la SISU, se planeó intervenir en cuatro espacios que están en esta condición en Bahía Blanca: Costa Blanca, Evita, Caracol y Tierras Argentinas, realizando proyectos de obras tempranas. Las necesidades a resolver en cada uno de ellos son planteadas por los propios vecinos, a través de reuniones y referentes del lugar (Municipalidad de Bahía Blanca. Consejo Local para el Fomento del Hábitat, 2021). A través de este programa, la organización civil “Hábitat para la Humanidad” está trabajando en el barrio popular Saladero (Ingeniero White) con la construcción de 130 conexiones intradomiciliarias de agua, 2000 m lineales de vereda, la plantación de 59 y 38 tachos de basura. Estas intervenciones están siendo ejecutadas por la Cooperativa White Trabaja y el plazo de ejecución debería finalizarse en agosto de 2022.

El Plan Argentina Hace también se implementó en la ciudad²⁷ con la ejecución de proyectos de pavimentación, desagües e iluminación para obras de consolidación barrial, que incluyen el reasfaltado de la avenida Colón (entre Estomba y Sixto Laspiur), la ampliación de desagües cloacales (en Barrio Thompson, Nuevo, Cabré, Barrio AMEF, San Miguel y altos de Palihue) y obras de agua (para Villa Miramar, San Agustín y San Miguel) y el recambio lumínico en varios sectores de la ciudad, con un presupuesto de 200 millones de pesos, según lo que explicó el referente del Frente de Todos en la ciudad y presidente del Consorcio del Puerto²⁸, Federico Susbieles (La Brújula, 2020).

Se coordinó con la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia, la entrega de escrituras como consecuencia de todos los relevamientos y censos que se había ido realizando para la regulación dominial de los Barrios Stella Maris, 17 de Agosto, Martín Fierro, Costa Blanca, Miramar, entre otros y, ante la imposibilidad que tenían los equipos técnicos de venir a la ciudad en tiempos de la ASPO, desde el Municipio se realizaron censos y expedientes de regulación de barrios (Consejo Local para el fomento del Hábitat, 2022).

²⁷ Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-bahia-blanca-y-monte-hermoso-katopodis-anuncio-obras-viales-de-agua-y-saneamiento>

²⁸ Ente público no estatal que administra el puerto de Bahía Blanca. Su presidente es representante de la provincia de Buenos Aires y elegido por el gobernador.

El Gobierno bonaerense impulsó un programa llamado Trabajar en la Casa, a través del cual se financiarán 200 mejoras habitacionales para vecinos de barrios populares de Bahía Blanca. El programa será puesto en marcha en la ciudad por la Asociación Civil Ser Comunidad. Su secretario, Diego Fonseca, detalló que el mismo tiene dos etapas: “primero son \$80 mil pesos en carácter de subsidio para las familias, y luego un microcrédito de similar monto, cuya devolución se va a redestinar a otras personas”. A esto se suma el programa de Fondos Rotativos de materiales que desde 2001 funciona dando créditos y donde, según él, el porcentaje de recupero es alto, cerca del 85%, demostrando el compromiso de los involucrados en el programa (Radio Urbana, 2020).

El acceso a la tierra resulta también difícil en una localidad que tiene suelo ocioso dentro del tejido urbano, por lo que se ha buscado desde la comuna, generar estrategias para aumentar la oferta de macizos vacantes o abandonados, constituyendo un Banco de tierras a partir de la identificación de terrenos en manos privadas o del Estado. Asimismo, avanzar en convenios con privados para facilitar la urbanización de los mismos, elevando proyectos a la Provincia (Frente a Cano, 2021).

El 16 de julio de 2020, el Concejo Deliberante declaró de interés Municipal el Plan Nacional de Suelo Urbano y lo reconoció como una herramienta necesaria y útil para complementar las previsiones contenidas en esa norma y otras anteriores vinculadas al tema (Honorable Concejo Deliberante, 2020). A principio de diciembre de 2020, la Dirección General de Planificación y Desarrollo Urbano de la comuna presentó el Programa Integral de Accesibilidad al Hábitat Urbano, con el objetivo de coordinar políticas, planes y programas de diversas áreas del Ejecutivo municipal y diferentes entidades, “para complementar con mayor eficiencia y eficacia con otros similares a escala nacional y provincial”. El fin que persigue, según sus considerandos, es dar respuesta a dificultades que atraviesan “a varios estratos” en el acceso a la vivienda y al suelo, involucrando al Estado y a los privados. Se posiciona en cinco ejes: a) Integración Socio Urbanística de Villas y Asentamientos: apunta a su regularización dominial y urbanización, promoviendo el desarrollo de infraestructura, servicios, espacio público y equipamiento, en articulación con programas Nacionales y Provinciales; b) Urbanización de suelos del Estado con diversos fines habitacionales, declarando aquellos que se consideren aptos como “Zonas especiales de reserva y promoción del Hábitat”. Promoción de lotes con servicios, planes de vivienda, desarrollos urbanísticos destinados a todos los sectores; c) Generación de suelo urbano: a través de prescripciones adquisitivas y programas de canjes de deudas. Conformación del Banco de Tierras Municipal. Multiplicación del suelo existente mediante políticas de densificación; d) Movilización de suelo urbano: Implementar una política fiscal que la promueva en tierras inactivas, servidas y en zonas de interés urbanístico. Desarrollo de suelos públicos o privados mediante convenios urbanístico; e) Mejoras Habitacionales: programas de asistencia mediante créditos y/o subsidios a sectores con déficit habitacionales, articulación con programas nacionales y provinciales, desarrollo

de programas de asistencia técnica para autoconstrucción y Círculos Cerrados de Vivienda (Dirección General de Planificación y Desarrollo Urbano, 2020). Como señalamos en el apartado anterior, estas propuestas ya existían, lo novedoso fue el acento que se puso en la articulación con otros niveles del Estado²⁹.

Era necesario desde el Municipio intervenir en estos temas a nivel local. En este caso, utilizando herramientas existentes y aprovechando el financiamiento de Nación y la asistencia de Provincia. La pandemia no había disminuido la movilización en torno a la búsqueda de suelo, sino que se mantuvo activa. A fines de agosto de 2020, unas veinte familias ocuparon el predio deportivo de la Unión Ferroviaria ubicado en la calle Don Bosco al 4500. Se trataba de tierras del Estado nacional, que previamente habían sido cedidas para la construcción de un barrio de viviendas destinado a miembros de ese gremio. La Cámara Federal ordenó a la Municipalidad la realización de un censo, que determinó tres familias en situación de calle. En septiembre se produjo también una demarcación de terrenos en suelo privado en custodia de la Municipalidad, en el sector conocido como Altos del Pinar (calles Misioneros, Fragata Sarmiento, Necochea y el Caldén). Como uno de los dueños radicó la denuncia, se inició una causa penal en el Juzgado de Garantías 1 y por tanto se dio una orden de lanzamiento (Consejo Local para el Fomento del Hábitat, 2020).

En abril de 2021, unas 120 familias intentaron tomar terrenos privados en un macizo de 16 has. del barrio Maldonado, a la altura de Pacífico al 3300. Pese a la orden judicial de lanzamiento, el hecho se reiteró en octubre de ese año y en febrero de 2022 (La Nueva, 2022). En la calle Esmeralda al 900, de Villa Morresino, a principios de abril de 2022, algunas personas comenzaron a delimitar terrenos de Vialidad Nacional. Ya en junio y agosto de 2021, un grupo de 30 familias habían intentado hacer el mismo procedimiento (La Nueva, 2021). Ante la falta de avance de la causa judicial, decidieron volver a tomarlos (La Nueva, 2022).

Vinculado al PRO.CRE.AR, durante la pandemia, también se realizaron progresos. Pese a que en 2015, el ANSES había aprobado la incorporación de las tierras del Ejército para ser afectados a la operatoria del Programa, las actuaciones se habían demorado por cuestiones burocráticas, postergaciones de sorteos, nuevos llamados a inscripciones y afectaciones de parte de los terrenos a emprendimientos privados. Superados los inconvenientes, en el año 2020 se realizaron los sorteos correspondientes a los 527 lotes disponibles, se demarcaron los terrenos y se comenzaron las construcciones. También hubo gestiones en provincia por proyectos derivados a Lotes con servicios.

Toda esta batería de intervenciones, diagramadas desde distintos niveles de Estado con diferentes competencias, se aplicaron para hacer frente a esta coyuntura parti-

²⁹ <https://noticias.bahia.gob.ar/2020/12/02/presentacion-del-programa-integral-de-accesibilidad-al-habitat-urbano/>

cular, en un territorio específico. El análisis de las mismas, estableciendo una comparación con la situación urbano habitacional previa, permite esclarecer si tuvieron continuidad con lo que se venía haciendo, sus características y peculiaridades, que serán desarrolladas a modo de discusión y reflexiones finales de este artículo.

Discusión

En esta variedad de iniciativas en torno a la vivienda y el hábitat (en cuanto a la procedencia y temáticas relacionadas), a partir de 2020, se produjo un afianzamiento de la injerencia del Estado nacional, mayormente en las destinadas a los sectores populares, legitimadas por las privaciones que tuvieron que afrontar de manera especial durante la pandemia. Mediante el RENABAP, la Ley 27.453 y la SISU, vigentes desde el período de gobierno de Cambiemos por el accionar de distintos movimientos sociales, cuestiones vinculadas a la integración y regularización de barrios populares pasaron a ser también competencia del Estado nacional. Esta tendencia se incrementó durante la gestión del Frente de Todos, con la puesta en marcha del FISU y el Programa Argentina Unida por la integración de Barrios Populares. A raíz de la pandemia, fueron acompañadas con otras medidas tendientes a mejorar las condiciones de la vida diaria de los sectores más postergados, que hemos mencionado. Estas últimas tienen un carácter más bien coyuntural, aunque algunas parecen que tendrán continuidad en el futuro.

Un hito especial fue el Plan Nacional de Suelo Urbano, herramienta implementada a nivel de toda la República, pensada para atender las particularidades de las distintas regiones del país y para compensar de alguna manera, la falta de reglamentaciones provinciales integrales en torno a lo urbano que había en la gran mayoría de ellas. La provincia de Buenos Aires, que contaba con la LAJH, siguió insistiendo en su implementación, enfatizando esa visión más integral del tema, antes que aspectos concretos. Se trató de procurar lotes con servicios para aquellos que no podían tener acceso a ellos y la regularización dominial. Asimismo, se crearon nuevas secretarías y organismo relacionados con la cuestión, tratando de centralizar la toma de decisiones en ese nivel de gobierno. El RPPVyAP continuó su labor, aunque su tarea parece solaparse cada vez más a la del RENABAP.

El Municipio tampoco disminuyó sus facultades. Fue el ejecutor directo y encargado de la implementación a nivel local de los planes y programas que se diseñaron desde nación y provincia. También elaboró algunas iniciativas, aprovechando la proximidad y el conocimiento de la realidad de la ciudad y a los actores. En este ámbito, aparecieron asimismo otros actores locales que tomaron atribuciones en materia de política urbana habitacional, como el caso del Consorcio del Puerto. Todas estas competencias, se dieron en simultáneo, en algunos casos, superponiéndose unas con otras, con poca coordinación entre ellas.

Reflexiones finales

Antes de la propagación del COVID-19, existían condiciones deficitarias estructurales respecto a la vivienda y el hábitat que no se habían podido resolver. Las consecuencias desatadas por la pandemia hicieron imperiosa la necesidad de intervención de forma urgente en esas temáticas. El Estado, en todas sus escalas, llevó a cabo una serie de acciones para remediar o mitigar esas situaciones de desigualdad en la que se encontraban gran parte de la población, especialmente la más vulnerable. El espectro de los asuntos que fueron abordados por estas iniciativas fue diverso, abarcaron acciones tendientes a mejorar y asegurar la permanencia en los hogares o en el barrio (en caso que fuera imposible de cumplir lo anteriormente señalado); a subsanar el déficit que presentaban algunas viviendas; impulsar obras de infraestructura urbana y comunitarias; promover la economía municipal y el empleo; integrar a los barrios populares; y ampliar la oferta de suelo.

Algunas fueron dirigidas a un público más general que presentaba problemas en torno al pago de un alquiler o crédito hipotecario (Ley de Alquileres, prohibición de desalojo, congelamiento de montos, etc.). Otras, fueron diagramadas con perspectiva de género (Mi Pieza), o específicas para un barrio popular (El barrio cuida al barrio, Proyectos de Integración socio-urbana, entre otros), un sector social particular (aumento subsidios, prohibición de corte de servicios), u organizaciones colectivas, barriales o de la economía popular. También resultaron heterogéneas las formas de intervención (contribución financiera, subsidio, préstamo, reembolso).

El gobierno local, pese a no provenir de la misma fuerza partidaria que el nacional o el provincial, aprovechó esta batería de intervenciones para poner en ejecución obras de infraestructura en toda la ciudad en general y en determinados barrios en particular, con financiamiento de otras involucrados que en ciertos casos articularon de forma directa con los niveles superiores, sin la intersección del Municipio, como algunas organizaciones sociales que trabajaron en los planes propuestos desde Nación y el consorcio del Puerto de Bahía Blanca, para las obras en Ingeniero White.

Las políticas que se presentaron en ese tiempo de pandemia, no fueron novedosas y se asimilaron a otras ya planteadas anteriormente desde el ámbito local y provincial, aunque no puestas en práctica en su totalidad aún (por ejemplo, la 14.449 y la Ordenanza de adhesión).

Las intervenciones en este contexto sanitario respecto a la vivienda y al hábitat, tampoco fueron integrales, ya que se enfocaron en un algún aspecto de la realidad. No contemplaron todo un conjunto de políticas urbanas ni se enmarcaron, en el caso local, en un plan de ordenamiento actualizado que tuviera en cuenta la morfología y dinámica de Bahía Blanca en los últimos veinte años.

En esta localidad, las particularidades en torno a la carencia de agua en varios puntos de la ciudad, la existencia vacíos urbanos de distinto origen y la falta de un plan integral actualizado como hemos mencionado, resultaron decisivas a la hora de la implementación de esas políticas elaboradas en los tres primeros años de pandemia.

Referencias

Aignerren, M. (2009). Análisis de contenido. Una introducción. *La sociología en sus escenarios*, (3). Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/1550>

Andréu Abela, J. (2018). *Las técnicas de análisis de contenido. Una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Arenaza, S. y Duarte J.I. (2010). ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional? *Café de las Ciudades*. Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/archivo/planes_97_1.htm

Argentina. Constitución Nacional (1994). Recuperado de <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Argentina. Honorable Congreso de la Nación (2018). Ley 27.453. *Régimen de Regularización dominial para la Integración socio urbana*. Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

Argentina. Honorable Congreso de la Nación (2020). Ley 27.751. *Código Civil y Comercial de la Nación*. Recuperado de: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339378/norma.htm>

Argentina. Ministerio de Obras Públicas (2020). Resolución 27/2020. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/228079/20200421>

Argentina. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020). Resolución 53/2020. Programa Federal Argentina Construye solidaria. Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/resolución-53-2020-339796>

Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Resolución 40/2020. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/228462/20200430>

Argentina (2017). Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Resolución 122-E/2017. *Programa Nacional de Hábitat*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolución-122-2017-272840/actualizacion>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2019). Decreto 819/2019. *Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana Ley 27.453*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=AC1634DDA9610EB163C072F4C5776BCA?id=332888>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2017). Decreto 358/17. Administración Pública Nacional. *Mesa Nacional de Coordinación para barrios populares*. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275037>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2012). Decreto 1382. *Creación de la Agencia de administración de Bienes del Estado*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1382-2012-200638>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional, Jefatura de Gabinete (2022). Decisión administrativa 837/2022. *Medidas de Sanidad de fronteras*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisión_administrativa-837-2022-370384

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2020). Decreto 311/2020. *Emergencia Sanitaria*. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/227120/20200325>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2020). Decreto 319/20. Emergencia Pública Hipotecas. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/227246/20200329>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2020). Decreto 320/20. *Emergencia Pública*. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/227247/20200329>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (2022). Decisión administrativa 837/2022. *Medidas de Sanidad de fronteras*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisión_administrativa-837-2022-370384

Argentina. Secretaría de Obras públicas (2009). Resolución 428/2009. *Programa Federal de construcción de Viviendas. Techos Dignos*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolución-428-2009-152900>

Bahía Blanca. Municipalidad. (2017). Decreto 1175/17. Reglamentario Hábitat. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/decreto/10/2017/1175/>

Bahía Blanca. Municipalidad (2020). Dirección general de Planificación y Desarrollo Urbano. Programa Integral de Accesibilidad al Hábitat Urbano.

Bahía Blanca. Municipalidad (2021). Dirección General de Planificación y Desarrollo Urbano. Consejo Local para el Fomento del Hábitat (2021). Acta nro. 19, 21 y 24.

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2019). Ordenanza 19.582. *Creando el Área Particularizada de Promoción del Hábitat Social en la ciudad de Bahía Blanca*. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/digestomunicipal/>

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2010). Ordenanza 15.558. Registro Único de Postulantes. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/digestomunicipal/>

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2010). Ordenanza 16.397. Fondo Rotativo de Materiales. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/digestomunicipal/>

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2014). Ordenanza 17.515. Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/digestomunicipal/>

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2016). Ordenanza 18.675. Adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/digestomunicipal/>

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2019). Ordenanza 19.582. Creando el Área Particularizada de Promoción del Hábitat Social en la ciudad de Bahía Blanca. Recuperado de <https://www.bahia.gob.ar/digestomunicipal/>

Bahía Blanca. Honorable Concejo Deliberante (2020). Declaración de interés municipal del Plan Nacional de Suelo Urbano. Sesión del 16 de julio de 2020. Recuperado de https://concejobahia.gob.ar/wp-content/uploads/2020/10/Reunion08_16-07-20.pdf

Barreto, M. Á. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios demográficos y urbanos*, 33, (3), pp. 401-436. Doi: <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>

Bertranou, J., Brites, W., Capdevielle, J., Chiara, M., Di Virgilio, M.M., Guevara, T., Molina, M.M., Perez, V., Rodriguez, M.C, Soldano, D. y Villagrán, A. (2021). Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19. En *La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas*.

Bonilla-Ortíz Arrieta, A.C. (2020). Introducción. En L. Bonilla-Ortíz Arrieta, M. Dammert Guardia y P. Vommaro (Eds.) *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 5-10). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <https://www.clacso.org/multiples-miradas-para-renovar-una-agenda-urbana-en-crisis/>

Buenos Aires. Honorable Congreso de la Provincia de Buenos Aires (2012). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>

Buenos Aires. Honorable Congreso de la Provincia de Buenos Aires (2020). Ley 15.193. Suspensión de Determinadas ejecuciones, lanzamientos y sentencias judiciales de desalojo. Recuperado de https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/V2/ver-archivo-pdf.asp?archivo=LEY_15193.pdf

Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (2015). Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. *Registro público provincial de villas y asentamientos precarios*. Recuperado de <http://181.171.117.68/registro/publico/>

Buenos Aires. Gobernación (2020). Ley 15.193. *Suspensión de determinadas ejecuciones, lanzamientos y sentencias judiciales de desalojo*. Recuperado de https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/V2/ver-archivo-pdf.asp?archivo=LEY_15193.pdf

Canestraro, M.L. y Arenaza, S., Suero, L. y Zulaica, P. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano- habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *Quid 16*, 27-50. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/6397>

Centeno Rossbach, A.C. (2020). Asentamientos precarios, y marcos legales en América Latina y el Caribe. En L. Bonilla-Ortíz Arrieta, M. Dammert Guardia y P. Vommaro (Eds.) *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 122-133). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <https://www.clacso.org/multiples-miradas-para-renovar-una-agenda-urbana-en-crisis/>

Costa, J. P y Rosanovich, S. (2022). Ley de Alquileres. Debates sobre la modificación de la Ley 27.551. *Café de las ciudades*. Recuperado de <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-ley-de-alquileres-en-argentina/>

Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca (CREBBA) (2020). Informes económicos. Recuperado de <https://www.creebba.org.ar>

Cuenin, F. y Moya, R. (2010). *Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007). ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?* Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.

Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky, G., Rodriguez, M. C. (2011). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Formiga, N. y Garriz, E. (2008). Tiempos lentos, rumbos cambiantes y resultados inciertos. Las políticas de vivienda en la ciudad de Bahía Blanca. *X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/256.htm>

Frente a Cano (2021, junio, 17). Estos últimos proyectos estamos tratando de reactivarlos y promoverlos de vuelta, Desde el Municipio aseguran que no hay inacción en materia de hábitat. Recuperado de <http://www.frenteacano.com.ar/m/ver.php?k=237508>

Garriz, E. y Formiga, N. (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, La Plata, pp. 582-593.

Granero Realini, G., Barreda M.P. y Bercovich, F. (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-2.pdf>

Habitar Argentina (septiembre 2020). *Declaración de Habitar Argentina y propuestas políticas para enfrentar la crisis habitacional*. Recuperado de <http://www.habitarargentina.org.ar/2020/09/declaracion-de-habitar-argentina-y-propuestas-politicas-para-enfrentar-la-crisis-habitacional/>

Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (IGN) (2022). Mapa bicontinental de Argentina. Recuperado de: <https://www.ign.gob.ar/>

InfoCabildo (2021, marzo, 30), La posta de salud el barrio cuida al barrio estará en Cabildo. Recuperado de <https://infocabildo.com/2021/03/13/la-posta-de-salud-el-barrio-cuida-al-barrio-estara-en-ca>

Jaime, M.E. (2018). Hábitat y vivienda en el Conurbano: entre los derechos y los hechos. *Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Recuperado de: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8274

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.

La Brújula (5 de agosto de 2020). Nación envía una importante partida para ejecutar obras en Bahía. Recuperado de <https://www.labrujula24.com/notas/2020/08/05/nacion-envia-una-importante-partida-para-ejecutar-obras-en-la-ciudad-n73135/>

La Nueva (2018, julio, 24). Vista Alegre ya dispone de un nuevo espacio comunitario. Recuperado de <https://www.lanueva.com/nota/2018-7-24-13-17-0-vista-alegre-ya-dispone-de-un-nuevo-espacio-comunitario>

La Nueva (2020, junio, 27). La Defensoría del Pueblo, al rojo vivo con el tema de los alquileres. Recuperado de <https://www.lanueva.com/nota/2020-6-27-7-0-1-la-defensoria-del-pueblo-al-rojo-vivo-con-el-tema-de-los-alquileres>

La Nueva (2021, agosto, 29). Volvieron a tomar terrenos en Villas Morresino. Recuperado de <https://www.lanueva.com/laciudad/nota/2021-8-29-19-41-0-volvieron-a-tomar-terrenos-en-villa-moresino>

La Nueva (2022, 28 de febrero). Denuncian que vuelven a usurpar tierras en el barrio Maldonado. Recuperado de <https://www.lanueva.com/nota/2022-2-28-21-24-0-afirman-que-otra-vez-vuelven-a-usurpar-tierras-en-el-barrio-maldonado>

Luciani, A. y Minervino, M. (2004). *Barrios Bahienses*. Bahía Blanca: La Nueva Provincia.

Madre Tierra (junio 2020). Ley 14.449. Acceso Justo al hábitat. Manual de Procedimiento para el acceso al Programa de Financiamiento para la mejora del Hábitat. Recuperado de <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/02/programa-de-financiamiento-para-la-mejora-del-habitat/>

Moreno, F. (4 de febrero de 2019). Un gran sector de Bahía Blanca que no quiere perder el Norte. *La Nueva Provincia*. Recuperado de <https://www.lanueva.com/nota/2019-2-4-7-0-29-un-gran-sector-de-bahia-blanca-que-no-quiere-perder-el-norte>

Ostuni, F. M. (2009). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del programa federal de construcción de viviendas en la ciudad de Buenos Aires*. (Trabajo Final de Posgrado) Recuperada de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1234_OstuniFM.pdf

Pites, L. M. (2020). *Proyecto de integración socio urbana. Plan de uso de suelo mediante la aplicación de la ordenanza 18.675/16 en el marco del Plan Nacional de Suelo urbano Res. 19/2020 y la Ley 14449 de acceso justo al hábitat*, Trabajo realizado para la mesa técnica CAM – COOPERAR en el marco de gestión del plan ARGENTINA SOLIDARIA.

Provincia de Buenos Aires (1994). *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*.

Radio Urbana (2020, abril, 28), Ahí Vamos, “Diego Fonseca, secretario de la asociación civil Ser Comunidad”. Recuperado de <https://urbana939.com.ar/diego-fonseca-secretario-de-la-asociacion-civil-ser-comunidad->

Rodríguez, M.C. (2010). Las políticas habitacionales argentinas post 2001: entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria. *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 3.

Nacional de la Plata. Recuperado de <https://observatorio.madretierra.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/H%C3%A1bitat-un-desaf%C3%ADo-de-todos-v4.pdf>

Scatolini, L. y Duarte, J. I. (2020). Hacia una política nacional de suelo urbano en la República Argentina. *Café de las ciudades*. Recuperado de <https://observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/hacia-una-politica-nacional-de-suelo-urbano-en-la-republica-argentina>

Szajnberg, R., Fernandez Cittadini, V., Rodríguez y Noel, L. (2018). *Proceso de adhesión a Ley de Acceso Justo al hábitat en Municipio San Isidro*. Anales del II Congreso Internacional Vivienda y Ciudad “Debate en torno a la nueva agenda urbana. Córdoba.

Urriza, G. (2006). Efectos del mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca. *Revista Universitaria de Geografía*, 15, 139-164. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=383239096006>

Urriza, G. (2016). Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate. *Quid*, (6), pp. 281-320. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2089>

Varela, O.y Fernández Wagner, R. (2012). El retorno del Estado. Los programas Federales de Vivienda en el AMBA. En M. Cravino (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de Vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp. 16-48). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Fecha de recepción: 26 de noviembre de 2022

Fecha de aceptación: 27 de agosto de 2023

© 2023 por los autores; licencia otorgada a la Revista Universitaria de Geografía. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-NoComercial 2.5 Argentina de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es_AR