

# **Periferia Bahiense y política habitacional en tiempos de pandemia. Algunas consideraciones.**

Maria Jimena Irisarri y Lucía Andrea Díaz.

Cita:

Maria Jimena Irisarri y Lucía Andrea Díaz (2021). *Periferia Bahiense y política habitacional en tiempos de pandemia. Algunas consideraciones.* XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/235>

Eje 3. Mesa 138. El reverso de las ciudades. Habitares suburbanos, entramados políticos populares y formas de sobrevivencia en las periferias (ET. Pandemia)

### **Periferia Bahiense y política habitacional en tiempos de pandemia. Algunas consideraciones**

María Jimena Irisarri

Departamento de Economía- Universidad Nacional del Sur

mjirisa@criba.edu.ar

Lucía Andrea Díaz

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur,

Universidad Nacional del Sur-CONICET. Bahía Blanca, Argentina)

lucia.diaz@uns.edu.ar

### **Introducción**

Al igual que en otros países, la pandemia del COVID-19 en la Argentina puso en evidencia que desigualdades preexistentes en torno al acceso hábitat, a distintos bienes, al trabajo y a los servicios, no solo tornaban dificultoso el cumplimiento de las medidas de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO) .- luego distanciamiento (DISPO) y confinamiento estricto (según alerta epidemiológico de la zona)-, dispuestas por el gobierno nacional a partir del 20 de marzo de 2020, sino que también, profundizaban sus consecuencias al combinarse con diferentes emergencias además de la sanitaria, resultantes de otras epidemias aún no resueltas (De Sousa Santos, 2020: 53) que la propagación del virus no solo hizo visibles sino que exacerbó (Zárate, 2020, 46).

En la periferia, espacio en donde conviven tanto sectores sociales populares relegados como acomodados auto-segregados, -entre otros-, esta situación se tornó más compleja debido a la diversidad, dinamismo y el déficit en infraestructura y servicios que padece.

Desde el Estado (en sus diferentes escalas) se han elaborado políticas para paliar la situación que han sido analizadas en ciudades más grandes. Sin embargo, en centros urbanos intermedios como Bahía Blanca, los estudios sobre la materia son aun escasos. En esta localidad, con una población proyectada para 2016 de aproximadamente 307.838 habitantes (<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar>), existe una periferia al sur -suroeste y este de media densidad y trama compacta (donde según el Registro público provincial de Villas y asentamientos, se ubican la mayoría de las 32 villas y asentamientos) y otra al norte noreste de muy baja densidad y trama abierta tipo

parque, propios de un modelo urbano espacialmente polarizado, socialmente segregado y débilmente estructurado, que exige una actuación gubernamental inmediata para disminuir las inequidades en la distribución de recursos urbanos y aumentar la accesibilidad de los sectores vulnerables. ¿Qué tipo de intervenciones estatales en torno al hábitat se produjeron en este espacio social en contexto de pandemia?, ¿profundizaron las desigualdades preexistentes? Estas serán algunas de las preguntas que guiarán el presente trabajo, cuyo objetivo general es analizar si esas políticas en tiempos de peligro de expansión del virus, apuntaron a introducir cambios en la fisonomía de la periferia bahiense o por el contrario, reprodujeron desigualdades previas.

Para lograr este fin, organizamos el desarrollo de la investigación en dos partes. En la primera, elaboramos una breve caracterización de la periferia bahiense antes de la propagación del COVID-19 para diagnosticar inequidades existentes en este espacio como consecuencia de su condición de no centralidad. En la segunda, analizamos las distintas iniciativas tomadas desde el Estado nacional, provincial y local para hacer frente a la pandemia en relación a esta cuestión y si las mismas tienden a acentuar las diferencias respecto a otros espacios.

### **El fenómeno de la periferia y su especificidad en Bahía Blanca**

Como señala Artega Arredondo (2005: 99) la periferia nació con la Revolución Industrial cuando el espacio urbano comenzó a expandirse de forma acelerada en escala y extensión al desplazarse actividades que salieron “expulsadas” del área central y se fue consolidando como fenómeno típico de la ciudad contemporánea, al transformarse en un área circundante que se empezó a urbanizar por partes, alrededor de la ciudad consolidada, sosteniendo aún una fuerte relación de dependencia con el centro urbano. Primero, porque allí se han ubicado viviendas (en procura de terrenos menos costosos) e industrias (buscando suficiente espacio para su localización), sin otras actividades complementarias a la vida urbana tradicional. Segundo, por la conformación de un medio urbano incompleto con insuficientes servicios y equipamientos y actividades poco diversificadas, obligando a sus residentes a estar en constante relación con la ciudad central.

A lo largo del tiempo y desde diferentes disciplinas, se han ido analizando las características y elementos que han dado forma a esta conceptualización cambiante de centro/periferia, que no desarrollaremos en este trabajo porque excedería nuestro objetivo<sup>1</sup>. La globalización y la implementación de medidas neoliberales produjeron modificaciones en esta dinámica debido al marcado incremento de la pobreza urbana

---

<sup>1</sup> Este tema ha sido desarrollado en: Irisarri, Pites, 2020.

y la creciente desigualdad social que produjo. Estas consecuencias se expresaron en la forma de ocupación del territorio, que llevaron a conformar ciudades divididas, fragmentadas dando origen a intensos procesos de segregación urbana (Zicardi, 2008:12). La recuperación de zonas centrales y la revaloración de espacios rehabilitados han empujado a los sectores populares a buscar medios informales para resolver su problema de falta de vivienda, y lo han hecho en terrenos baratos con difícil acceso, pocos servicios y alto riesgo ambiental, generalmente en las zonas más alejada de las ciudades, en una situación muy marcada de exclusión social, dando lugar a un proceso de "periferización de la pobreza" (Aguilar, 2016). Pero también lo han hecho los de mayores ingresos, motivados por el auge de la industria automotriz y el incentivo a las grandes vías de alta velocidad, que permiten la conexión con el centro de la ciudad en menos tiempo. Influyó asimismo, la proliferación de operaciones inmobiliarias en busca de tierras de precios bajos que solamente requieren conexiones con algunas redes de servicios en las zonas más alejadas del área para transformarla en clubes de campo, "barrios cerrados", etc. (Pirez, 2005)

En cada ciudad, la periferia urbana toma dinámica propia. En el caso de Bahía Blanca, la situación no escapa a esta realidad. Es la cabecera del partido que lleva su mismo nombre, integrado también por las localidades de General Daniel Cerri, Ingeniero White y la más distante Cabildo, a 54 km. En el Plan de Desarrollo urbano del Municipio de 1985, las dos primeras localidades nombradas fueron consideradas como parte integrantes del complejo urbano de Bahía Blanca por la poca distancia que las separaba (entre 13 y 7 km) respectivamente (MBB, 1985: 95). En el presente trabajo, haremos referencia a esta conceptualización más amplia al mencionar Bahía Blanca.

Esta zona, si bien había surgido como puesto de avanzada en la segunda década del siglo XIX, se consolidó a fines de ese siglo como consecuencia del modelo agroexportador y en virtud de los aportes demográficos que recibió producto de la llegada de inmigrantes, atraídos por la demanda de empleo vinculada a la extensión del ferrocarril y el desarrollo de puertos (Ingeniero White, Galván, Arroyo Pareja, Base Naval Puerto Belgrano y Cuatros Rosas) a lo largo del estuario, que fueron creciendo como puerta de salida de los productos agropecuarios de la región<sup>2</sup>. Hacia los cincuenta,

---

<sup>2</sup> Mientras los sectores más acomodados permanecieron en el área central de Bahía Blanca (aledaña a la antigua Fortaleza Protectora Argentina, motivo de la fundación de esta localidad en 1828 como punto de avance de la entonces denominada frontera), los inmigrantes recién llegados accedieron al suelo a través de loteos de privados vendidos en mensualidades a largo plazo en la periferia noroeste, este y sur. Así nacieron los barrios de Villa Rosas, Villa Mitre, Villa Nocito, Barrio Noroeste, Tiro Federal, Bella Vista, Grünbein, Harding Green. Otras barriadas (Almafuerte, Maldonado y San Martín), surgieron espontáneamente, la mayoría vinculadas al auge de la actividad ferroviaria en la ciudad y la necesidad de sus trabajadores de procurarse una vivienda en una zona cercana a su lugar de empleo, mayormente en el sector sur-suroeste donde proliferaban las estaciones, los talleres y sus depósitos. La llegada del tranvía a vapor en

además del arribo de contingentes europeos y los del interior del país, empezaron a radicarse en la ciudad, inmigrantes chilenos procedentes de áreas rurales trasandinas<sup>3</sup>. En los '70, el partido sumó un nuevo perfil económico con la creación del Polo Petroquímico, en base a una estructura societaria con participación mayoritaria del Estado y de una serie de incentivos a los inversores privados. Según el Censo Nacional de 1970 la ciudad contaba con 182.158 habitantes registrando una tasa de crecimiento del 24,73% intercensal<sup>4</sup>.

Bahía Blanca fue creciendo desde su fundación con un marcado monocentrismo en la zona aledaña a la plaza principal (de nombre Rivadavia, próxima a la antigua fortaleza), que contaba con todos los servicios con una tendencia a la saturación, dado que el 60% de la población habitaba allí, circunscripto por barreras naturales (El arroyo Napostá<sup>5</sup> -que cruza la ciudad en sentido norte-sur y el Maldonado desde el este al oeste) y artificiales (las vías de ferrocarril que recorren gran parte de la superficie) que frenaban la expansión y la comunicación entre las distintas áreas. En el Plan de Desarrollo Urbano que se elaboró para el partido en 1971, se diagnosticó como problemática a mejorar, la existencia de una amplia franja periférica de loteos urbanos dispersos con escasa ocupación real y sin servicios; la presencia de importantes fracciones fiscales sin uso ni destinos definidos que “frenaban” la conformación urbana hacia el sur de la localidad; el elevado porcentaje de tierras destinadas a playas ferroviarias y al área portuaria, en contraposición a la baja proporción dedicadas a la industria; el déficit en materia de vivienda a pesar de la existencia de una gran proporción de tierras vacantes o con otros usos dentro del ejido de la ciudad (13.990 has). En el Plan se observó que había un crecimiento de la periferia hacia el este y oeste de la ciudad. En sentido norte, -pese al mayor prestigio que tenía la zona (barrio Universitario y Palihue) -, la expansión se frenaba por la presencia del Parque de Mayo y los terrenos del Ejército, la poca conectividad y la falta de agua<sup>6</sup>. En dirección sur,

---

1904 y la de los trolley eléctricos en 1910, permitieron una mejor conectividad con el resto de la ciudad. En la década del '20 se incorporó un servicio de ómnibus (Irisarri, 2019).

<sup>3</sup> Esta afluencia continuó a lo largo de varias décadas y alcanzó su pico máximo en los sesenta a raíz de los terremotos que asolaron el sur del país limítrofe. Se estima que el número de chilenos ascendió a 20.000. Como se trataba de mano de obra no calificada, muchos hallaron trabajo en la construcción. (Weinberg, 1978: 280). Se ubicaron mayormente en barrios mal trazados y abnegadizos en los alrededores de la ciudad como Villa Rosario (emplazado sobre el Arroyo Napostá) y Bajo Rondeau (al sur).

<sup>4</sup><http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/censos/038%20-%201970-Censo%20Nacional%20de%20Poblacion,%20Familias%20y%20Viviendas.%20Compendio%20de%20Resultados%20Provisionales/PDF/1970.pdf>

<sup>5</sup> En 1978 comenzó su entubamiento y la obra finalizó en 1981. Este emprendimiento permitió mejorar la conectividad entre los barrios aledaños y el centro.

<sup>6</sup> En los sectores más altos de la ciudad respecto al nivel del mar, -al norte y noroeste-, hay carencia de agua hasta la actualidad. La construcción del Dique Paso de las Piedras sobre el Río Sauce Grande (1978), el acueducto y la planta de tratamiento de agua potable en Bahía

como señalamos, la ampliación de la mancha urbana se dificultaba por la existencia de grandes terrenos de propiedad fiscal y por la mala aptitud de los suelos. En esas últimas zonas, predominaban las viviendas de baja calidad, construidas en sectores inundables (Bajo Rondeau). En un informe de 1968 se calculaba que el déficit habitacional era del orden del 20 % (MBB, 1971: 104). Además de esta situación, se señalaba como preocupante la existencia de villas: 17 de Agosto (Precarias viviendas ubicadas también a orillas del arroyo Napostá), Quilmes, Rosario, Villa Ressia, Bajo Rondeau, Villa Zelarrayán y Maldonado<sup>7</sup>.

Para impulsar la oferta de vivienda para los sectores de menores recursos, en las décadas del setenta y del ochenta, se concretaron algunas políticas habitacionales estatales mediante el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Como ejemplo de estas medidas, en 1977, la Municipalidad de Bahía Blanca cedió al Instituto de la Vivienda las tierras para la construcción del complejo habitacional (Matadero) que se construyó con el aporte del FONAVI. En 1981, el jefe comunal lo designó formalmente Barrio Estomba, al noroeste de la ciudad (Luciani y Minervino, 2004, Fascículo 8). Por el lado de la demanda, se estimuló el financiamiento a través del Banco Hipotecario Nacional (Banzas y Fernández, 2007: 39). El desarrollo sostenido de estas acciones se vio limitado por la volatilidad macro económica, resultando en las altas tasas de interés y la inflación que caracterizaron a ese período (Banzas y Fernández, 2007: 1). Dentro de este tipo de políticas, en 1972 se creó el Barrio Enrique Julio o Rucci, al sur, complejo de monobloques levantado por el consorcio Intersindical de la Vivienda e inaugurado en 1976 con la entrega de 234 unidades. El plan fue ejecutado mediante un crédito del Banco Hipotecario Nacional (Luciani y Minervino, 2004, Fascículo 29).

En los '90, el proceso privatizador llegó al puerto (en 1993 se conformó el Consorcio del Puerto de Bahía Blanca, un ente público no estatal que se ha encargado de administrarlo de manera autónoma hasta la actualidad) donde dos años antes, el proceso dragado de 45 pies, lo había ubicado en el primer lugar de aguas profundas del país y se convirtieron 120 hectáreas de suelo firme, sobre las que PROFERTIL MEGA y DREYFUS, desarrollaron sus emprendimientos (Zona Cangrejales). Además, empresas transnacionales fueron tomado el control de la Petroquímica (Heredia Chaz, 2014-2015: 121)<sup>8</sup> y en 1989 se habilitó la Central termoeléctrica Luis Piedrabuena. Ante

---

Blanca permitió asegurar la provisión de este recurso, aunque el servicio llegó solo al 70% de la población. Sin embargo, este proyecto incentivó la expansión hacia la periferia.

<sup>7</sup> Para ampliar el tema ver: Irisarri, 2019.

<sup>8</sup> A partir de este momento, empresas transnacionales tomaron su control. Dow Chemical adquirió PBB Polisar y el Grupo Solvay hizo lo propio con Indupa. En los siguientes cinco años se produjo el aumento de la capacidad productiva de las empresas existentes, la concreción del Proyecto Mega y la instalación de una fábrica de fertilizantes (Heredia Chaz, 2014-2015: 121).

el auge del sector portuario-industrial, en 1995 se concretó la finalización del anillo de interrelación exterior o cintura en los que convergían los accesos (unión de tres rutas, acceso a puertos y Grünbein-White con el sector Noreste de Bahía). Esta acción sirvió para que el transporte de cargas no interfiriera con la circulación interna de la ciudad y definió asimismo lo que en ese entonces se pensaba como una barrera física disuasoria de la expansión urbana (MBB, 1998: 136) ya que dentro de él, existían amplios terrenos vacantes que podían permitir aliviar el futuro crecimiento de la ciudad.

Por el completamiento del Anillo de Circunvalación y las obras en la avenida de Penetración Alberto Cabrera, con los emprendimientos comerciales que se desarrollaron en paralelo (shopping centers, hipermercados), una de las zonas que cobró mayor dinamismo en ese entonces fue el sector Nor-noreste (Urriza, 2006: 12). Al mejorar la accesibilidad y la conectividad, también se desarrollaron allí parcelas tipo barrio parque y urbanizaciones cerradas (Solares Norte y Bosque Alto).

Como consecuencia de las privatizaciones y el retiro del Estado, aumentó también la desigualdad y la polarización. Bahía Blanca llegó a ser uno de los centros urbanos con mayor nivel de desocupación. De los 12 asentamientos que el Departamento de Catastro había registrado en 1981, en 1996 detectó unos 28. Se incrementó el número de viviendas (3.000) en estas áreas y los residentes en el lugar (14.000 personas), equivalente al 4,9% del total de la población. La mayor cantidad se ubicaban en Villa Miramar, Villa Nocito y Rondeau. El 55% de la tierra ocupada se hallaba emplazada en terrenos de propiedad de la provincia, de los ferrocarriles, Vialidad Nacional y dueños mixtos (públicos y privado). Los más recientes se habían emplazado sobre terrenos inundables (MBB, 1978). Con la implementación del Plan Arraigo se trató de regularizarlos y se desarrollaron programas complementarios de desarrollo urbano-ambiental (MBB, 1978:68).

Existían también algunos núcleos residenciales escindidos de la estructura general, desintegrados espacial y socialmente, que conformaban una periferia de baja densidad, pero sin infraestructura y equipamientos.

Entre el período intercensal 2001-2010, Bahía Blanca tuvo un crecimiento poblacional mayor al registrado en la década anterior, aunque el ritmo fue notoriamente menor (casi la mitad) si se lo compara con el registrado a nivel nacional (CIPPEC: 2017: 14).

Pero la cantidad de suelo disponible al que pudo acceder un gran porcentaje de la población, en condiciones regulares de mercado o con formas asociativas de provisión, se mantuvo limitado (como consecuencia de prácticas especulativas a la espera de una valorización futura mejor que provocaron una alta concentración de suelo urbanizado baldío al interior del ejido urbano y la falta de garantías para la venta a plazos

en la franja de familias de ingresos bajos o medio bajos). Esta situación llevó al Municipio a buscar en 2010 una estrategia para ampliar la oferta pública de tierras e incentivar la comercialización privada de aquellas que estaban urbanizadas (o apto para hacerlo) en el contexto del Decreto/ Ley provincial 8.912<sup>9</sup>.

A través de la Ordenanza 15.642 se creó el Programa Hábitat Bahía Blanca y se conformó un Banco de Tierras Municipal con inmuebles que ingresaran al patrimonio local por distintos medios (transferencias, compensación de deudas, desuso, compra), privilegiando su utilización para conjuntos habitacionales de interés social. Se especificaba, además, la necesidad de compatibilizar su localización con las políticas locales de desarrollo urbano (introduciendo en un mismo espacio diversidad de usos, tipologías residenciales y modalidades de producción). Para dinamizar la oferta de suelo, se planificó también actuar sobre las altas concentraciones de suelo baldío urbanizado, mediante una política fiscal (ya existían alícuotas diferenciales a este tipo de terreno, a los bienes de más de 5.000 m<sup>2</sup> y a los pertenecientes a multipropietarios). En esta normativa de 2010, se sumó 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 planeó producir lotes urbanizado con programas de dotación de infraestructura y equipamiento en suelos públicos, o en operaciones urbanísticas público- privadas, cumplimentando la regularización dominial. También se previó alguna forma de asistencia económica o microcrédito para la adquisición de materiales o para la contratación de mano de obra, en el marco de una política de autogestión. Con todas estas medidas, se deseaba hacer un uso más intensivo y racional del suelo y de las infraestructuras existentes, promoviendo la tenencia segura de suelo de calidad, incrementando las condiciones de la urbanización en las zonas de hábitat popular o precario.

Con el fin de tener un control unificado de la demanda habitacional que hasta entonces no se había consignado de forma centralizada y se encontraba dispersa en

---

<sup>9</sup> Este decreto/ley de 1977 buscaba frenar la explotación indiscriminada de la tierra, que en muchos casos adolecían de los servicios básicos indispensables y afectaba en forma directa la calidad de vida y al medio ambiente. Pero esta medida provocó que se incrementara el valor de la tierra. La delimitación de parcelas mínimas de 12m de ancho y 300m<sup>2</sup> de superficie influyó en la accesibilidad de la misma. Se llevaron a cabo además fraccionamientos del suelo bajo cota de inundación, en plena área rural, alejados de los centros urbanos, donde algunos quedaron abandonados o directamente nunca pudieron materializarse. Asimismo quedaron predios baldíos de bajo valor económico que resultaron un incentivo a la ocupación ilegal y usurpación en contraste con la suba del valor de la tierra, dadas las exigencias que impuso este marco legal a los nuevos fraccionamientos (Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, 2008-2009: 4).



expedientes, notas a funcionarios, secretarías y otras oficinas del Estado, 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 Blanca<sup>10</sup>. Ante la poca oferta de suelo, cinco años más tarde, la inscripción fue cerrada. Hasta ese entonces, se habían recabado datos de 10.951 familias (composición familiar, situación económica, habitacional y de salud) con déficit habitacional.

En junio de 2012, con el propósito de financiar la demanda de la población que no calificaba para los créditos hipotecarios disponibles por las altas restricciones que se les imponían y con el objetivo de generar empleo en el sector de la construcción como política de desarrollo económico, el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 902/2012) creó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) 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. Sin embargo, la carencia de suelo suficiente como para controlar los efectos de la sobredemanda, incrementó la dificultad de acceso al suelo de varias familias, a pesar de haber obtenido el crédito. El ANSES, trató de remediar esta situación, accionando en dos direcciones: por un lado, 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. Por otro lado, con la licitación de macizos de propiedad privada para su posterior uso.

El Municipio local también realizó gestiones para aumentar la oferta de suelo ociosa (urbanizada o no) con destino preferentemente a ese plan nacional, donde habían resultado adjudicados más de 2.000 bahienses. En febrero de 2014 creó el “Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico” (Ordenanza 17.515). Si bien en el mismo se priorizaba la movilización de tierra tanto privada como fiscal vacante dentro del área urbana por sobre las zonas complementarias del ejido, también se establecía la necesidad de incorporarlas y normativizarlas para su efectiva utilización. Daba la posibilidad de conformar asociaciones de desarrollo socio urbanístico orientadas a la promoción del hábitat con participación de propietarios, del municipio y eventualmente de terceros inversores. Se creó además un mapa de acceso público a través de la página de internet del Municipio, donde se registraron los loteos y desarrollos urbanísticos puestos a disponibilidad del programa por titulares o poseedores de bienes que reunían las condiciones jurídicas para adquirir el dominio en

---

<sup>10</sup> Los que se habían inscripto en el Instituto Municipal de Vivienda, Tierra y Hábitat desde 2008 y que cumplían con los requisitos establecidos (dos años de residencia en el partido, poseer DNI, no haber sido adjudicatario de ningún otro plan de hábitat, no ser propietario de otro bien inmueble) pasaron a formar parte de este Registro.

el ámbito de la Agencia Urbana Municipal. También en el marco de esta Ordenanza, en octubre de 2014, fueron expropiadas 527 tierras del Ejército para destinar a beneficiarios de la línea de crédito PRO.CRE.AR. Recién en 2016 comenzaron los trabajos de loteo y las obras necesarias para llevar al barrio los servicios esenciales<sup>11</sup>, en el marco de la nueva Ley de Hábitat provincial que desarrollaremos luego.

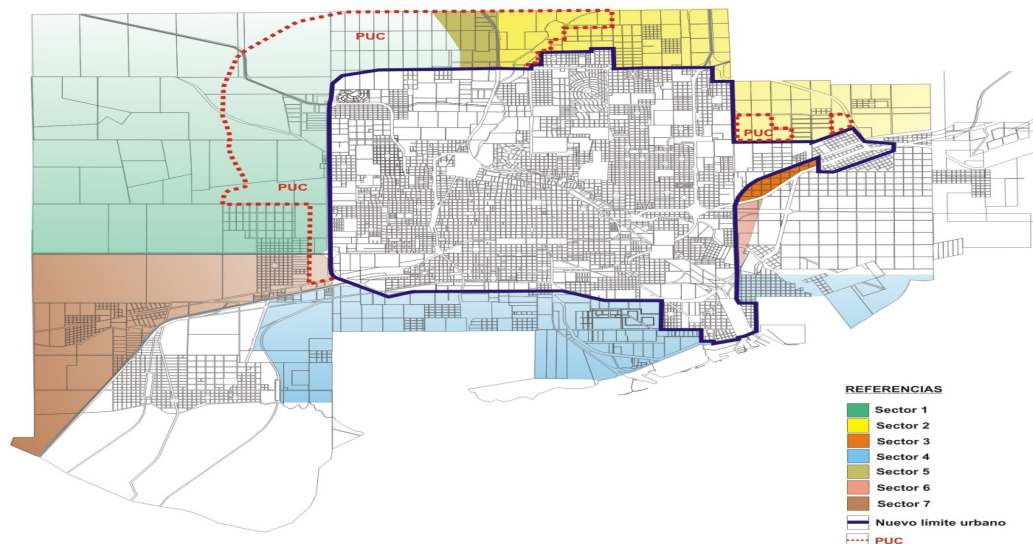
Otra medida puesta en marcha por el gobierno local fue el Programa Más Barrios, mediante el cual los vecinos tenían la posibilidad de acceder a un lote para vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por ellos mismos y el Estado municipal. Hasta 2014, unas 1.150 familias pudieron acceder a un terreno mediante este programa (Formiga y Garriz, 2014). Además, fueron entregadas 1.730 viviendas y se construyeron 1069 unidades en el marco del Programa Federal de Viviendas y 170 que se construyeron para inscriptos en el PRO.CRE.AR (Urriza, 2014: 743).

Con criterios diferentes a las Ordenanzas anteriores, en forma casi paralela a estas disposiciones, en 2010, el Municipio sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense que autorizó la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos, a pesar, como señalamos, de la existencia de importantes superficies vacantes capaces de absorber el futuro crecimiento de la ciudad (Urriza, 2016: 283). Se creó el distrito periurbano calificado (PUC) en zonas lindantes con el área rural (MBB: 2010: 9) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisiones mínimas de 1.000 y 2.5000 m<sup>2</sup> a la vera del Camino de Circunvalación, fundamentalmente en el tramo NO-N-NE (MBB, 2010: 44). Este Plan se encontraba en consonancia con las tendencias del mercado y estaba orientado a los grupos de mayores recursos.

Mapa 1: Distrito periurbano de Bahía Blanca según el Plan Director de 2010

---

<sup>11</sup> En 2020 se realizaron los sorteos de los lotes disponibles.



Fuente: MBB, 2010: 38

Como consecuencia de la aplicación de este Plan, la superficie del suelo ocupado aumentó un 5,31% anual, cuando venía haciéndolo por una proporción del 3,7% entre ese año y la fecha de sanción del actual Código de Planeamiento Urbano (1993).

Estas normativas locales pronto quedaron desactualizadas en virtud del cambio de paradigma respecto a la gestión del suelo que se generó con la sanción de la Ley de la Provincia de Buenos Aires 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (en adelante LAJH) en noviembre de 2012, que estableció como principios generales: el Derecho a la Ciudad, a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad; y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Instaba a una labor de promoción más que de regulación o control (de la provincia y de los municipios), en la provisión de suelos urbanizables (Programa de Lotes con servicios) y en la construcción de conjuntos de viviendas (consorcios urbanísticos mixto entre privados y el Estado). También reconocía la importancia de las organizaciones no gubernamentales en estos asuntos. Asimismo, en contraposición a la anterior ley provincial de 1977, exhortaba a la ejecución de proyectos de integración socio urbanísticos de villas y asentamientos precarios<sup>12</sup> (para que de manera progresiva, integral y participativa se realizaran construcciones, mejoras y ampliaciones de viviendas, equipamiento social y servicios) y la regularización dominial. Se estableció además un relevamiento de estos espacios a través del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos precarios. La incorporación de un barrio al mismo, suspendía

<sup>12</sup> La normativa de 1977 no aludía a ningún sector crítico que debía ser auxiliado por el Estado y en cambio, tenía un apartado dedicado a los clubes de campo (capítulo 5).

acciones de desalojo. El período de elaboración y completamiento comprendió desde mediados de 2014 a fines de 2015<sup>13</sup>. Se instó a que cada municipio, realizara lo mismo.

Cuatro años después, en octubre de 2016, el partido de Bahía Blanca adhirió de manera integral a la LAJH a través de la Ordenanza 18.675, que otorga elementos al Municipio para intervenir como actor fundamental en la política de suelo, incidiendo en la dinámica del mercado inmobiliario y contribuyendo a la promoción de oferta de suelo urbano accesible para la población carente del mismo. Da la posibilidad al gobierno local de apropiarse de rentas urbanas para el desarrollo que antes se quedaban los privados ya sea por mejoras o por la autorización de nuevos usos que no estaban determinados previamente en el Código de planeamiento. Crea además el Fondo especial Banco de Tierra dentro del ámbito de la Secretaría de Infraestructura para movilizar suelo urbanizado residencial para población vulnerable, servicios y equipamientos públicos.

Como se señaló anteriormente, Bahía Blanca ya había tenido algunas Ordenanzas que se ocupaban de proveer un acceso más justo al hábitat (herramientas para la gestión y movilización de suelo público y privado, la conformación de un Banco de Tierras<sup>14</sup>, microcréditos para familias con dificultades habitacionales<sup>15</sup>, promoción de equipamiento y la infraestructura en las zonas populares, apoyo a la construcción colectiva, la conformación de consorcios urbanísticos, etc). Pero, no abordaban la problemática de manera integral como lo preveía la nueva LAJH. Además, esta nueva normativa, dio un rol activo del Estado en el mercado de suelo como agente fundamental para recuperar y redistribuir los beneficios, refulando y controlando su expansión y proveyendo una oferta de suelo accesible para los que carecían de uno propio. Al ser aprobada por mayoría, fue una demostración de consenso político de todos los sectores de que el Estado debía ocuparse de estas cuestiones y no dejar el desarrollo en manos privadas. Además se avanzó en la creación de un Consejo Local del Hábitat. El Municipio adhirió al programa de integración socio urbana de la provincia. También, estableció el programa de zonas especiales promoción del hábitat social y reserva de tierras para la puesta en marcha de procesos de regulación urbano y dominial (en suelo público ocioso o privado) mediante el “Programa de Movilidad de Suelo Inactivo” que fijaba la Ordenanza de 2014 y la posibilidad de ejecución de “Consortios Urbanísticos”.

---

<sup>13</sup> <http://181.171.117.68/registro/publico/><<http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/>

<sup>14</sup> Algunas herramientas que establece la 14.449 para que el Municipio incorpore tierras ya estaban vigentes: la dación en pago, la prescripción administrativa, la posibilidad de que el Estado intervenga en las vacancias y en los estados de abandono. Lo novedoso fue que detalló las condiciones que estos inmuebles debían tener.

<sup>15</sup> La Ordenanza 16.397 de 2011 se ocupó también de este tema al conformar un Fondo Rotativo Solidario de Materiales para familias de escasos recursos que quisieran mejorar sus viviendas. Se ejecutaba directamente por la Municipalidad o daba también poder de participación a entidades intermedias.

A fines de 2018, la Ordenanza 19.582 creó el Área particularizada de Promoción del Hábitat Social. Vinculado a la infraestructura, se establece que en esos sitios, de manera progresiva se realicen: aperturas y tratamiento de calles, obras de escurrimiento y desagotes pluviales, energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario, provisión de agua potable en cantidad y calidad; sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación, forestación y señalización urbana. La Ordenanza especificaba las obligaciones que debía asumir el particular y la incorporación de esta zona al área urbana.

Respecto al registro, Bahía Blanca ya contaba con uno como hemos señalado, aunque no se actualizó desde 2015.

En síntesis, en el período anterior a la pandemia, Bahía Blanca se fue configurando morfológicamente como una ciudad difusa mono céntrica, con estructura de subcentros recesiva y perímetro urbano irregular, con una periferia al sur suroeste y este de media densidad y trama compacta limitada por suelo público del ferrocarril y vialidad, que hoy se presentan como vacíos urbanos de suelo detenido y una periferia semi urbanizada al norte noreste de muy baja densidad y trama abierta tipo parque (Pites, 2020). Las localidades de General Daniel Cerri y de Ingeniero White, se consolidaron como enclaves enquistados en sí mismos, con un porcentaje mayor de población que reside y trabajaba allí, que incluso recibe, -en el caso de la segunda-, una considerable proporción de mano de obra de otras zonas. Villa Mitre, también fue adquiriendo una cierta autonomía propia. Las distintas ordenanzas, salvo el Plan de 2010, trataron de revertir la preeminencia de los intereses privados sobre los públicos. Pero no han aparecido resultados significativos en estos temas. Mientras tanto, la superficie actual de suelo ocupado de uso residencial ha crecido desde 1980 a 2016 en un 98% (de 4.060 Has a 8.045 Has), la suburbanizada en el período lo ha hecho en un 22%. Entre 2010 y 2016 la población creció un 0,5% anual pero el área urbana lo hizo un 2,71% con un preferencia de la población bahiense de vivir en la periferia (CIPECC, 2017:16) Se ha escindido también el lugar de trabajo de la residencia, aumentando los problemas de saturación del tránsito en algunos sectores, contaminación y los costos del nivel de vida.

### **Medidas frente a la pandemia**

Para atenuar los impactos económicos y sociales de las medidas sanitarias orientadas a contener la propagación del COVID-19 en el país, se han tomado

disposiciones<sup>16</sup> en diferentes niveles de gobierno, de distinta naturaleza y alcance. Pero como señaló Di Virgilio, la pandemia ha puesto a la vivienda y al hábitat en la primera línea de intervención (2020: 118).

Ante la dificultad que encontraron algunas familias de poder cumplir con las obligaciones vinculadas al pago de las viviendas donde residían por la reducción o pérdida de ingresos que en algunos rubros produjo la ASPO, se dispuso para los inquilinos a nivel nacional (a fines de marzo y se prorrogó por un año): la suspensión de los desalojos en caso de sentencia, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación, el mantenimiento del precio y un mecanismo para el pago de las deudas sin interés (DNU 320/2020) de los alquileres<sup>17</sup>. Asimismo, se estableció el congelamiento del valor de las cuotas mensuales de créditos hipotecarios de inmuebles destinados a vivienda única y ocupados por la parte deudora. Se suspendieron las ejecuciones hipotecarias, judiciales o extrajudiciales que recaían sobre los mismos. Se proscribieron los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado hasta ese entonces. Se permitió a su vez, que las deudas originadas, se pudieran hacer en tres cuotas mensuales sin interés (DNU 319/2020). El 12 de marzo la provincia de Buenos Aires tomó medidas similares (Ley 15.193), agregándole únicamente el impedimento sobre las ejecuciones de créditos por expensas comunes siempre que se tratara de inmuebles con destino a vivienda única y de ocupación permanente y también en la que la demandada fuera una unidad de producción gestionada por sus trabajadores (Fábricas recuperadas) que hubieran resultado expropiadas. Establecía, que el desalojo se iba a aplicar en el menor plazo posible a los espacios físicos nacionales, provinciales o municipales destinados a áreas naturales protegidas, patrimonios culturales, educativos y/o de interés comunitario o de asociaciones civiles. Aclaraba asimismo que quedaban excluidos los procesos de desalojo, interdictos y/o lanzamientos en caso de ocupaciones, usurpaciones y/o tomas colectivas de inmuebles, de cualquier naturaleza, siempre que los mismos se hubiesen producido con posterioridad a la entrada en vigencia de la ASPO.

---

<sup>16</sup> Las medidas pueden verse en su totalidad en [//www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno](http://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno).

<sup>17</sup> El 1 de julio de 2020 se puso en vigencia la Ley de Alquileres (27.751) que introdujo cambios en la actualización del valor de la renta (conformado en igual medida por el Índice de Precios al Consumidor y la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, que debe ser elaborado y publicado mensualmente por el Banco Central). 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 podrá ser mayor al equivalente al primer mes de alquiler. Finalmente, obliga al locador a declarar el contrato de ante la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Nación (AFIP).

Por iniciativa del gobierno nacional, bajo la administración y fiscalización del Ministerio de Obras públicas, el 9 de marzo de 2020, se lanzó el Plan Argentina Hace (II) para reactivar las economías municipales mediante una inversión estimada de 30.000 millones de pesos buscando generar 20.000 nuevos puestos de trabajo (50% varones y 50% mujeres) en todo el país, a través del desarrollo de obras públicas locales de ejecución rápida (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).

Tendiente al mejoramiento del inmueble existente y a la construcción de otros nuevos en desarrollos urbanísticos, se relanzaron los créditos personales e hipotecarios de PROCREAR (II). Asimismo, a fin de atender los déficit de vivienda y hacinamiento, de infraestructura sanitaria y de equipamiento urbano de sectores medios y populares, se impulsó el Programa Federal Argentina Construye, que articula 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. Uno de sus objetivos es posibilitar la ampliación (hasta 15m<sup>2</sup>) de la vivienda deficitaria a través de créditos. También, la refracción de las condiciones habitacionales de las mismas (aislación, terminación de núcleos húmedos, pisos, carpinterías, instalaciones de gas, sanitarias o eléctricas) -incluso con microcréditos-. En el mismo sentido, la búsqueda de suelo urbano de calidad para la construcción de viviendas mediante créditos hipotecarios PROCREAR. También, la instalación domiciliar de gas de red o el desarrollo al interior de los lotes las conexiones entre las infraestructuras públicas y las de cada vivienda individual. Además, procura créditos para la construcción de viviendas de hasta 60 m<sup>2</sup> (incluye el costo de los materiales y de la mano de obra) en un lote provisto por el Fideicomiso PROCREAR, por el municipio o de propiedad del adjudicatario. De igual forma, proyecta conexiones entre las infraestructuras públicas y las de cada vivienda individual. Por último, propone llevar a cabo proyectos de entre 5 y 20 viviendas individuales o colectivas en entornos centrales destinados a consolidar ciudades de baja y mediana densidad.

En torno a la gestión del suelo, -respetando las competencias que en esta materia tienen las provincias-, el Poder Ejecutivo sancionó el Plan Nacional de Suelo urbano (Resolución 19/2020). Implementado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y

Hábitat a través de la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo<sup>18</sup>, se propone brindar asistencia y apoyo técnico a funcionarios de las administraciones públicas en todos sus niveles; promover la conformación y gestión estratégica de bancos de tierra en el municipios; y finalmente, impulsar la suscripción de convenios para la producción de lotes con servicios. Asimismo, se creó la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, como ámbito participativo de debate (integrada por el sector público, el privado, las organizaciones gremiales, las universidades y las organizaciones civiles) para realizar aportes a los contenidos mínimos de la política nacional de suelo y contribuir a la promoción de marcos legales y políticas públicas que permitan lograr un crecimiento adecuado de las áreas urbanas y la protección de los cordones periurbanos. Finalmente, se conformó el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo como un ámbito de construcción y análisis de datos acerca de la situación de acceso al suelo en todo el territorio nacional.

Respecto a los barrios populares, donde la dificultad para sus moradores de cumplir con las recomendaciones sanitarias del aislamiento y distanciamiento social (por el hacinamiento en viviendas precarias, aglomeración, así como también la falta de agua potable y de saneamiento, entre otras cuestiones infraestructurales), el gobierno delineó entre algunas estrategias el “Aislamiento en el barrio” y desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se implementó “El Barrio cuida al Barrio”, por el que se crearon comités de emergencia social en los lugares más afectados, con los actores presentes en el territorio, y estableciendo mecanismos de protección sanitaria y alimentaria. Se dispuso la presencia de promotores socio comunitarios que relevaban el barrio para identificar grupos de riesgo y las necesidades de la comunidad<sup>19</sup>. En julio de 2020, el Gobierno nacional lanzó el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares con el objetivo de elaborar e implementar proyectos de Integración socio urbana de aquellos inscriptos en el Registro Nacional (RENABAP) y sus zonas aledañas. La iniciativa contempla la participación de las organizaciones comunitarias y de los trabajadores de la economía popular, así como provincias y municipios.

En la provincia de Buenos Aires, el problema habitacional ante el advenimiento de la pandemia no era menor. De acuerdo con el subsecretario de Hábitat de la Comunidad de la provincia, Rubén Pascolini, el déficit proyectado en esta materia era de aproximadamente 1.240.000 familias que tenían problemas de viviendas y de ese total, se calculaba que el 50 por ciento presentaba carencias cuantitativas, es decir,

---

<sup>18</sup> Conformada 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.

<sup>19</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-barrio-cuida-al-barrio-frente-la-pandemia-del-covid-19>



necesitaba una casa nueva, y el otro 50 por ciento correspondía al déficit cualitativo, familias que requerían mejoramientos o ampliaciones de la que habitaban<sup>20</sup>. La toma de tierras, tanto privadas como fiscales, estuvo presente durante la pandemia y se mantiene. Una de las más resonantes fue la de Guernica. 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 Procrear. Se desea asimismo regularizar 154.747 actas y escrituras de forma gratuita. Se creó además la “Unidad Provincial de Tierra y Vivienda” con el objetivo coordinar las políticas de generación de suelo urbano y desarrollo de soluciones habitacionales en la Provincia cuya gestión antes estaba diseminada en diferentes organismos (Decreto 955/2020). En noviembre de 2020, se conformó también un Registro de suelo urbano, susceptible de ser utilizado para el desarrollo de soluciones habitacionales y también se creó otro de demanda habitacional<sup>21</sup>.

En Bahía Blanca, municipio gobernado por la fórmula de Cambiemos desde 2016 y luego de Juntos por el Cambio a partir de 2019, el Concejo Deliberante, ante el avance del virus, estableció el 12 de marzo de 2020 la “emergencia sanitaria”<sup>22</sup>. También dispuso lo mismo en materia alimentaria<sup>23</sup> atento a que en este partido, más de 88.000 personas se encontraban bajo la línea de pobreza y unos 13.000 bahienses no llegaban a cubrir la canasta básica de alimentos<sup>24</sup>. Además, declaró la emergencia en transporte público por el déficit económico que estaban sufriendo las empresas, producto de la merma de pasajeros a raíz de la pandemia agravada por las restricciones generales de

---

<sup>20</sup> TELAM, 13/09/2020 “DERECHO A LA VIVIENDA. Pascolini destacó que el déficit habitacional es "prioridad", pero rechazó las tomas”

<sup>21</sup>[https://www.gba.gob.ar/gobierno/noticias/el\\_ministerio\\_de\\_gobierno\\_será\\_el\\_responsable\\_de\\_la\\_unidad\\_provincial\\_de\\_tierra\\_y](https://www.gba.gob.ar/gobierno/noticias/el_ministerio_de_gobierno_será_el_responsable_de_la_unidad_provincial_de_tierra_y)

<sup>22</sup> Autoriza al Departamento Ejecutivo a efectuar las reasignaciones presupuestarias correspondientes a fin de poder tomar las medidas sanitarias pertinentes para hacer frente a la situación provocada por la pandemia (Ordenanza n° 19.997)

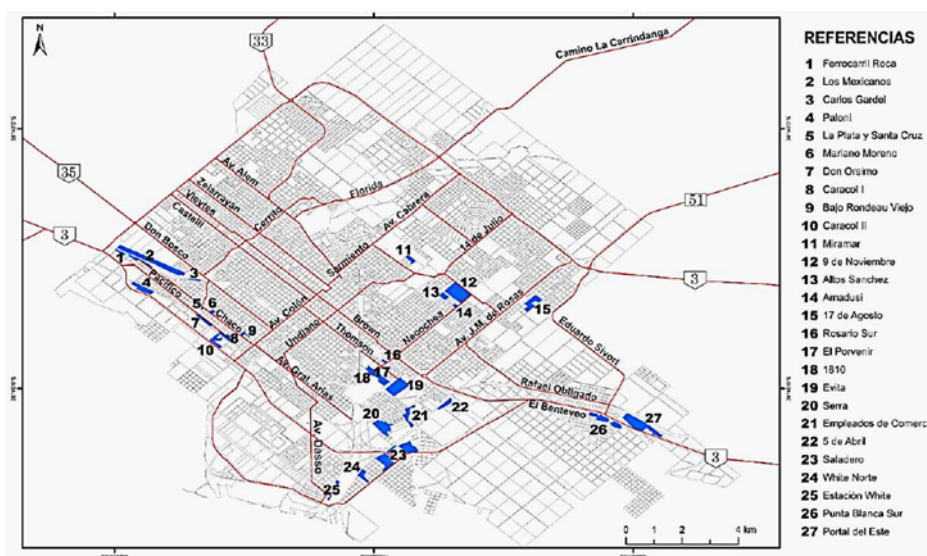
<sup>23</sup> Resolución tomada en función a la situación nutricional y epidemiológica en el marco de la pandemia del coronavirus. Se creó además el “Programa Municipal de Seguridad Alimentaria COVID 19”.

<sup>24</sup> De acuerdo al INDEC, en el aglomerado Bahía Blanca-Cerri, la pobreza había alcanzado en el segundo semestre de 2019 al 20,8% de los hogares, es decir a 28,1% individuos, mientras que la indigencia llegó a 3,8% y 4,4%, respectivamente. Medido en cifras absolutas, de julio a diciembre de ese año, 88.120 personas vivían en la pobreza y 13.881 eran indigentes (Santos, 2020).

circulación dentro del partido<sup>25</sup> más que por prohibiciones a su utilización por personas que no fueran esenciales en sus profesiones, que nunca se dispuso en este distrito.

Poco se determinó en torno a la situación habitacional, que incluso antes de la pandemia, era preocupante. Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios<sup>26</sup>, en esta población del sudoeste bonaerense, hace unos seis años, existían un total de 16 asentamientos precarios, 8 villas y 6 barrios con tipología mixta, ocupando una superficie de 446 hectáreas ubicadas mayormente en la periferia sur, suroeste y este de la ciudad, con unas 8.980 familias viviendo allí.

Mapa 2: Villas, asentamientos y Barrios populares en Bahía Blanca (RENABAP 2016-2017)



Fuente: Garriz, 2017: 147

Durante la pandemia también se produjeron toma de tierras. A fines de agosto de 2020, aproximadamente unas 20 familias, ocuparon el predio deportivo de la Unión Ferroviaria en la calle Don Bosco al 4.500, que había sido cedido por el Estado nacional para la construcción de un barrio de viviendas que se iba a adjudicar a los miembros del gremio. En septiembre, se produjo un avance (demarcación de terrenos), en tierras privadas en custodia de la Municipalidad, ubicadas en Altos del Pinar (entre calles Misioneros, Fragata Sarmiento al 2000, Necochea y El Caldén). Como uno de los propietarios radicó la denuncia, se inició una causa penal en el Juzgado de Garantías

<sup>25</sup> Sin restringir el uso solo para esenciales, se comenzó a prestar un acotado que permitiera lograr el equilibrio económico financiero del sistema y la prestación del servicio de manera eficiente, regular y sostenible en el tiempo, adecuado a la nueva realidad en virtud de las disposiciones que declararon la emergencia sanitaria en el Partido y la enorme merma en el uso del transporte público de pasajeros de parte de la población (23 de abril de 2020)

<sup>26</sup> El registro se elaboró desde mediados de 2014 hasta fines de 2015. Desde el Municipio se profundizó este rastreo con indicadores de hábitat en 2017 y 2019.

nro. 1 y posteriormente se dio una orden de Lanzamiento. En abril de 2021, unas 120 familias intentaron tomar terrenos privados en un macizo de ocho hectáreas del barrio Maldonado, a la altura de calle Pacífico al 3.300.

Según el INDEC, el déficit cualitativo de vivienda en Bahía Blanca que en 2001 estaba en el orden del 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 previó un aumento de 0,11%, en 2020).

De acuerdo a la central territorial de datos del Departamento de Catastro de la Municipalidad, si bien en 2020 la dinámica en la industria de la construcción fue casi nula (recién el 20 de mayo se habilitó la actividad privada por decreto Municipal N° 734/2020), en 2021, la cantidad de superficie presentada para edificar fue la mayor en los últimos cinco años, debido a que el valor del m<sup>2</sup> alcanzó precios bajos por descenso del costo de los materiales, de la mano de obra y un dólar alto. Esto impulsó a los inversores a optar por este negocio. Un 44,95% estuvo destinado a viviendas unifamiliares (*La Nueva Provincia*, 13 de junio de 2021).

En el sector norte, en tierras que antes eran del Ejército y que en 2015 habían pasado al ANSES, en 2020 se realizaron los sorteos de los 527 lotes disponibles para PRO.CRE.AR. Además, en el Concejo Deliberante se aprobó la excepcionalidad para la construcción de un edificio de 20 pisos de altura sobre la avenida Sarmiento, sobre los 11 permitidos<sup>27</sup>.

El rubro inmobiliario en el período mayo-junio 2020, según parámetros del Centro regional de Estudios económicos de Bahía Blanca (en adelante CREEBBA), mostró una tendencia regular, tanto para compra-venta como para alquileres (a lo largo del segundo bimestre de 2021, este último rubro se manifestó con una predisposición a la normalidad en todas sus categorías, excluyendo locales y depósitos, que se mostró regular). En el primer año de pandemia, únicamente chalets y casas, departamentos de 2 dormitorios y de 1 dormitorio, presentaron una tendencia normal y tuvieron un incremento en el valor. El resto se mantuvo igual. En cuanto a la cantidad de contratos de alquiler, fue menor en términos inter anuales para el total de las categorías, repitiendo lo ocurrido durante el bimestre anterior. El CREEBBA señaló que los empresarios inmobiliarios se mostraron poco optimistas respecto al futuro dada la incertidumbre generada por el aislamiento social obligatorio y la recesión presente en el sector desde el año anterior. En lo que respecta a la compraventa, la imposibilidad de acceder al crédito hipotecario y la devaluación siguieron siendo las principales dificultades para adquirir propiedades.

---

<sup>27</sup> <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/3958/contents/1477123>

En lo que refiere a los alquileres, durante estos meses resultaba destacable la caída de los contratos de locación de locales comerciales, como consecuencia de la inactividad durante la cuarentena (CREEBA, mayo-junio 2020: 4). En el caso de departamentos de 1 dormitorio, la falta de presencialidad en universidades ha generado que gran número de estos inmuebles se desocupen y que no exista incentivo para invertir en dichas propiedades. También, se sigue observando una migración de familias de departamentos a casas con el fin de buscar espacios más amplios. Los consultados han mencionado que la ley de Alquileres, la baja rentabilidad del mercado inmobiliario, el aumento de la presión impositiva y la falta de créditos hipotecarios desalientan a los inversores, teniendo como consecuencia perspectivas desalentadoras respecto a la compraventa de propiedades (CREEBA: 2020-21:4).

El 16 de julio de 2020, por iniciativa de representantes del Frente de Todos, el Concejo Deliberante declaró de interés Municipal el Plan Nacional de Suelo Urbano por considerarlo una herramienta necesaria y útil para complementar las previsiones contenidas en Ordenanza Municipal N°18.675 de adhesión a la LAJH. La intención local es ofrecer a través del programa de producción de suelo, la mayor cantidad de lotes, ya sea privado o estatal.

En agosto de 2020, en el marco del Plan Argentina Hace, se ejecutaron en el partido de Bahía Blanca, proyectos de pavimentación, desagües e iluminación en la periferia. Se realizaron mejoras habitacionales gestionadas por el Municipio u organizaciones sociales con subsidios y microcréditos de 50 mil pesos dividido en dos pagos de 25 mil pesos. El objetivo es que las mejoras estén destinadas a familias relevadas por el Renabap. Una vez que se resuelvan temas de planos y catastrales, se elevará a la Escribanía General de Gobierno para la escrituración.

En diciembre de 2020 se presentó en Bahía Blanca el Programa Integral de Accesibilidad al Hábitat Urbano, que tiene como objetivo movilizar suelo urbano inactivo (público y privado); conformar un banco de tierras para que desde el Estado se pueda intervenir en ese mercado; y asistir de diversas maneras y con mayor extensión a amplios sectores de la sociedad. Se busca la coordinación de políticas, planes y programas entre diversas áreas del Ejecutivo municipal y entidades para poder complementarse y potenciarse articulando con programas nacionales (entre ellos el Plan Nacional de suelo urbano) y provinciales. Este instrumento se posiciona sobre cinco ejes: a) Integración Socio Urbanística de Villas y Asentamientos: enfocado a la regularización dominial y urbanización, impulsa el desarrollo de infraestructura, servicios, espacio público y equipamiento; b) Promoción de urbanización de suelos del Estado, declarando los que se consideren aptos como “Zonas especiales de reserva y promoción social del hábitat”, mediante el desarrollo de lotes con servicios, planes de

vivienda, conjuntos habitacionales, destinados a todos los sectores; c) Generación de suelo urbano: activar e intensificar prescripciones adquisitivas y programas de canjes de deudas (Conformación del Banco de Tierras Municipal). También, mediante la multiplicación del suelo existentes a través de políticas de densificación e intervención. d) Movilización de suelo urbano inactivo y servido a través de una política fiscal; e) Mejoras Habitacionales: programas de asistencia mediante créditos y/o subsidios a sectores con déficit, articulación con programas nacionales y provinciales, desarrollo de programas de asistencia técnica para autoconstrucción y círculos cerrados de vivienda. Es de notar que no está enfocado a un sector en particular sino a un colectivo más amplio.

Bahía Blanca presenta, además de déficit habitacional, problemas de suministro de agua potable. En algunos barrios de la periferia es una constante, pero se ha agravado en el verano 2021 por falta de obras, afectando a algunos espacios ubicados en el sector este (Patagonia, Patagonia norte, Altos de Bahía, Palos Verdes, Harding Green, Molina Campos), nor-noreste (Villa Floresta, Cooperación, Los Chañares, Boudeau, Don Ramiro, San Cayetano, Mi casita), sur-oeste (Villa Rosas, Villa Delfina, Rucci, Piedrabuena), sureste ( Sanchez Elías, Stella Maris, Amaducci, Villa Cerrito, 9 de noviembre, Villa Don Bosco), Oeste (Latino, Estomba), macrocentro y Microcentro (Universitario, Comahue, Pacifico, Kilómetro 5).

Todas estas cuestiones deberían tratarse en el Consejo Local para el fomento del Hábitat, pero desde noviembre de 2020, no es convocado para sesionar por el Ejecutivo<sup>28</sup>.

En síntesis, al igual que en otras localidades, la pandemia acrecentó los problemas habitacionales en Bahía Blanca, sobre todo en la periferia, donde la falta de infraestructura y de servicios es notoria. Si bien la construcción que en un momento inicial estuvo paralizada, en 2021 se ha mostrado con un nivel récord, aunque ha cambiado su destino y ubicación.

### **Consideraciones finales**

Si bien desde los distintos niveles de gobierno se han elaborado diferentes estrategias para tratar de aliviar la situación provocada por las carencias habitacionales que ya eran notorias y complejas en la periferia antes de la pandemia, las mismas parecen apuntar a cambios estructurales más que coyunturales. Además, en Bahía Blanca, las herramientas las herramientas con que se proyecta dar solución a esta

---

<sup>28</sup> En julio de 2021, la mesa de agrupaciones progresistas elaboró un documento (firmado por la Mesa de Hábitat, Vamos, Frente Grande G83, Progresistas, PTP, Nuevo Vientos y Cardumen) reclamando una urgente reunión y su pleno funcionamiento (Frente a Cano, 12 de julio de 2021)

cuestión ya están vigentes. Es decir, medidas como la implementación de un banco de tierras, movilización de suelo ocioso, planes de regularización, entre otras, parecen reiterarse en cada normativa nueva que se sanciona, pero no se observa una efectiva concreción de las mismas.

Los problemas señalados en el primer apartado en relación a la periferia continúan vigentes. Lo que profundiza las desigualdades en el acceso a la ciudad por parte de un gran porcentaje de la población y provoca importantes costos sociales estructurales de difícil solución en el corto y mediano plazo.

La emergencia provocada por el COVID-19 en todos los ámbitos de la vida de la ciudad (alimentario, habitacional, en el transporte, sanitario), puede aparecer como una oportunidad para pensar soluciones de manera integral, coordinada, participativa y efectiva para acabar con las situaciones injustas que se han descripto, existentes en la periferia. Dado que muchos instrumentos están vigentes e incluso reglamentados, solo basta su aplicación más que su intención de hacerlo.

Para ello será necesario también, la participación de todos los actores involucrados, es decir, no solo de los funcionarios estatales políticos y los sectores privados, sino también, de las organizaciones sociales, barriales y aquellos grupos que representan a la ciudadanía de menores recursos, para avanzar, así, hacia un acceso más justo de la ciudad.

## **Bibliografía**

Aguilar, Adrián y Lopez, Flor (2016), "Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México: Las desventajas acumuladas", en: *EURE*, Santiago, v. 42, n. 125, p. 5-29.

Banzas, Alejandro y Fernández, Lorena (septiembre 2007), "El financiamiento de la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos", *Documento de Trabajo* Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la Argentina, nro. 18, Buenos Aires.

Consejo Profesional de Agrimensura de la Prov. de Bs. As. (2008-2009), "Análisis de la Ley de Ordenamiento Territorial y uso de suelo de la Provincia de Buenos Aires". <http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/revagr/index/assoc/HASH0198.dir/doc.pdf>

CIPPEC (2017), Programa de Ciudades. *Hacia un plan de desarrollo urbano integral para Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación*, Buenos Aires.

CREEBA (2020- 21-22), *Informe económico regional*, edición nro. 106 y 101.

De Sousa Santos, Boaventura (2020), *La cruel pedagogía del virus*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Di Virgilio, María Mercedes (2020), "Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades", en: Ortiz Flores, Enrique (et.al), *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO.

Frente a Cano (12 de julio de 2021), Locales, "Reclaman al Municipio por políticas de acceso al hábitat" <http://www.frenteacano.com.ar/noticia/237430>.

Garriz, Eduardo y Formiga, Nidia (2014), "La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la Ciudad de Bahía Blanca", ponencia presentada en: XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, La Plata, pp. 582-593.

Garriz, Eduardo (2017), "El proceso de materialización socioespacial a través del crecimiento y la vivienda en una ciudad intermedia. El caso de Bahía Blanca", en Garriz, Eduardo ( Compilador), *Dinámica urbana y el proceso de crecimiento en contextos diferenciados: estudios de casos*, Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur, pp. 131-171.

Heredia Chaz, Emilce (2014-2015), "La máquina de expresión del Polo Petroquímico de Bahía Blanca"., en: *Cuadernos del Sur, Historia* n° 43-44 Departamento de Humanidades. Bahía Blanca, pp. 119-155.

Irisarri, María Jimena (2019), "Políticas urbanas recientes en Bahía Blanca y la periferia: ¿nuevas dinámicas?", en las XIII Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, facultad de Ciencias Sociales, 2019, [http://jornadasdesociologia2019.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias2019/824\\_785.pdf](http://jornadasdesociologia2019.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias2019/824_785.pdf)

Irisarri, María Jimena y Pites, Luis Miguel (2020), "Centralidades urbanas: algunos aportes para su lectura en la ciudad de Bahía Blanca", en: Del Valle Guerrero, Analía, De Batista, Marianela y Estrada, María Emilia, *Investigaciones para el desarrollo territorial del Sudoeste, Bonaerense: provincia de Buenos Aires*, Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, pp. 259- 277.

La Nueva Provincia (13 de julio de 2021), "El fenómeno está en nuestra ciudad. Modo ladrillo en pandemia: por qué la construcción atraviesa su mejor momento".

Luciani, Adrián y Minervino, Mario (2004), *Barrios Bahienses*, Bahía Blanca, La Nueva Provincia.

Municipalidad de Bahía Blanca (1971), *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca*, Bahía Blanca.

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

Municipalidad de Bahía Blanca (1998). *Plan Estratégico. Formulación de Programas y Proyectos. Documento de Trabajo*.

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

Pites, Luis Miguel e Irisarri, María Jimena (2018), “Centralidades urbanas: algunos aportes para su lectura en la ciudad de Bahía Blanca”, en: Guerrero, Ana Lía (Comp.), XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales: Interrogantes y desafíos en las territorialidades emergentes, EDIUNS, Bahía Blanca, pp. 58- 71.

Pites, Luis Miguel (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.

Pirez, Pedro (2005), “Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires”, en: *Cadernos Metròlope*, nro. 13, 1er. Semestre, pp. 11-46.

Urriza, Guillermina (2014), “Expansión urbana de Bahía Blanca: tendencias dominantes y política de suelo” en: *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente*, La Plata.

Urriza, Guillermina (2016), “Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate”, en: revista *Quid*, N°6, pp. 281-320.

Zárate, Lorena (2020), “Lecciones pabdemicas, derecho a la ciudad y nuevo municipalismo, en: Ortíz Flores, Enrique, *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.

Zicardi, Alicia (2008), *Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI*, Bogotá, CLACSO.

Weinberg, Felix y Colaboradores (1978), *Manual de Historia de Bahía Blanca*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.