

20 | 10 | 2017

La política de integración urbana en Bahía Blanca

Por Débora Malisani - Departamento de Economía UNS

La vivienda digna y el hábitat adecuado se constituyen como derechos elementales de las personas, y sirven de base para el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales. La obligación del Estado de garantizarlos está reconocida tanto por la Constitución Nacional, como por instrumentos internacionales y normativas locales. Una forma posible de evaluar cuál ha sido la actuación del Estado local en cuanto a la política de integración urbana es realizar una revisión de las políticas que el mismo llevó adelante.

Un primer paso en este sentido consiste en establecer una definición conceptual de la misma y sus principales componentes. Siguiendo a autores de referencia en la temática podemos definir a una política de integración urbana integral como aquella que plantea intervenciones en tres dimensiones:

- (1) Sobre el mercado de suelo urbano y la dinámica de formación del precio del mismo, procurando poner un límite a la especulación inmobiliaria y capturar todo o parte de las valorizaciones generadas por acciones urbanísticas estatales (cambios en la zonificación, obras públicas, etcétera), para ser destinadas al financiamiento de otras intervenciones habitacionales.
- (2) Producción estatal de nueva oferta habitacional, como la construcción de nuevas viviendas que son adjudicadas "llave en mano" a ciertos beneficiarios, la producción estatal de lotes con servicios, los consorcios urbanísticos con empresas privadas para el desarrollo de lotes, y otros.
- (3) Programas que persiguen la integración socio-urbana de asentamientos y barrios precarios creados en forma espontánea por sus habitantes o sin intervención estatal previa en su regulación urbanística, provisión de infraestructura básica, entre otros. En este grupo encontramos a los programas de regularización dominial, de provisión de infraestructura, servicios y equipamientos comunitarios básicos, de microcréditos para el mejoramiento de viviendas, y otros casos análogos.

De acuerdo a esta posible clasificación, a continuación, se presenta un cuadro que resume el conjunto de políticas tendientes a la integración urbana implementadas en las últimas dos décadas por el Municipio local. Asimismo se presentan otros aspectos interesantes, tales como: el período desde el cual tuvo vigencia, una breve descripción del objeto del mismo, el objetivo cuantitativo que planteó el Municipio en su formulación (en términos de cantidad de viviendas a construir, mejoramientos habitacionales, lotes con servicio, entre otros, dependiendo del objeto del programa), el número de cobertura que alcanzó y la diferencia que se produjo entre estos dos últimos conceptos, de modo de poder arribar al déficit que presentó cada programa.

Resumen de los programas municipales de vivienda y hábitat en Bahía Blanca desde 1990

Datos en cantidad de viviendas

Programa	Vigencia	Categoría	Descripción	Objetivo	Cobertura	Déficit
Mejoramiento de barrios	Década 1990	2	Reubicación de viviendas	168	168	0
Arraigo	Década 1990	2	Regularización dominial y obras de infraestructura	776	650	126
Plan Federal de Viviendas I y II	Década 2000	3	Construcción de viviendas	4.233	2.616	1.617
Registro Único de Postulantes	2010-actualidad	3	Demanda habitacional	-	-	10.150
Banco de Tierras Municipal	2010-actualidad	3	Disponibilidad de suelo público	-	-	-
Plan Hábitat	2011-2014	3	Sorteo de lotes	800	430	370
Más Barrios	2013-2014	3	Sorteo de lotes	1.560	1.560	0
Programa de Movilidad de Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico	2014-actualidad	1	Movilidad de suelo privado	-	-	-
Tasa Especial Progresiva al Baldío	2014-actualidad	1	Gravamen al suelo ocioso	-	-	-
Contribución por Acciones Estructurales	2014-actualidad	1	Captación de plusvalía	-	-	-
Ordenanza de adhesión a Ley 14.449	2016-actualidad	1	Política integral	-	-	-
Contribución al Desarrollo Urbano	2017	1	Captación de plusvalía	-	-	-

Como principal conclusión podemos considerar que en las últimas dos décadas el Estado local tuvo por objetivo brindar 7.537 soluciones habitacionales y efectivamente proveyó 5.424. Es decir, alcanzó el 72% de sus objetivos propuestos.

Por otro lado, según el Registro Único de Postulantes, registro que considera postulaciones a planes y programas de vivienda o terrenos, en el Instituto Municipal de la Vivienda, Tierra y Hábitat desde el 1 de diciembre del 2008, la demanda suma un total de 10.150 familias. En adición, si consideramos las soluciones habitacionales que el Municipio local dispuso con posterioridad a la creación del RUP se registran 1.990. Los datos de la demanda y las soluciones habitacionales registrados a partir del año 2008 nos permiten inferir que desde este año el Estado local consiguió una cobertura sobre la problemática del déficit cuantitativo de viviendas del 19,6%.

En segundo lugar, al considerar la clasificación de programas y políticas a lo largo del periodo podemos notar que la política pública presenta sub-periodos con comportamientos diferentes. Durante la década de 1990 se llevaron a cabo políticas que tuvieron como objetivos la regularización dominial del suelo y la realización de obras públicas de mejoramiento de viviendas y de infraestructura comunitaria (categoría 2). Luego, durante la década del 2000, se impulsaron políticas tendientes a la producción de nueva oferta habitacional (categoría 3). Finalmente, desde la década de 2010 a la actualidad, principalmente se han propuesto instrumentos de acción estatal que se orientan a la intervención del mercado de tierras (categoría 2). Cabe señalar que este último conjunto de políticas no tiene una identificación en la dimensión financiera de la gestión estatal, que permita una clara evaluación cuantitativa de sus avances. Según datos suministrados por Gobierno Abierto, no se registran ingresos percibidos por concepto de la Tasa Especial Progresiva al Baldío y de la Contribución por Acciones Estructurales hasta el año 2017. Se prevén ingresos para el ejercicio 2017 por un monto total anual de \$110.000 en concepto del gravamen especial previsto la Ley 14.449 (Contribución al Desarrollo Urbano). La aparición de este concepto entre los ingresos de origen municipal previstos parece responder a la ordenanza de adhesión a la mencionada ley.

En términos generales, una revisión puramente formal de la política de integración urbana, pareciera mostrar un Estado que se involucra cada vez más, trasladándose de un lugar de proveedor de mejoramientos habitacionales y regularización dominial a un Estado que interviene en el mercado de suelo con políticas como la Tasa al Baldío y la Contribución por Acciones Estructurales. En los hechos, sin embargo, la efectividad de la política de hábitat es menos palpable.