

---

## Presupuesto municipal para el hábitat informal en la ciudad de Bahía Blanca durante el período 2015-2023

---

*Lucía Andrea Díaz*  
IIESS/CONICET-UNS  
[lulidiaz13@gmail.com](mailto:lulidiaz13@gmail.com)

Municipal budget for the informal habitat in the city of Bahía Blanca during the period 2015-2023

Orçamento municipal para o habitat informal na cidade de Bahía Blanca durante o período 2015-2023

Fecha de recepción: 6 de agosto de 2024  
Fecha de aprobación: 19 de diciembre de 2024

### Resumen

La desigualdad urbana que se estructura en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, revelado en el crecimiento los asentamientos informales, ha motivado cambios en el marco normativo y en la forma de intervenir por parte del Estado. Tal es el caso de la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat que convoca a los gobiernos municipales a intervenir en esta problemática. Este trabajo busca analizar la ejecución del presupuesto municipal de Bahía Blanca (Argentina) destinado a cuestiones urbanas y habitacionales en el periodo 2015-2023, en el cual entró en vigor la ley. Mediante una metodología estadística descriptiva, se evalúa la aplicación de acciones estatales dirigidas a reducir el déficit habitacional de la ciudad. Los principales resultados reflejan una limitada cantidad de recursos destinados a tal fin y una marcada subejecución de los mismos. El documento avanza en el estudio del gasto público a nivel local, área poco explorada por la academia.

**Palabras clave:** presupuesto público, políticas habitacionales, informalidad urbana, Bahía Blanca

**Códigos JEL:** H y R

### Abstract

The urban inequality that is structured in most Latin American cities, revealed in the growth of informal settlements, has motivated changes in the

regulatory framework and in the way the State intervenes. Such is the case of the provincial law 14.449 on Fair Access to Housing, which calls on municipal governments to intervene in this problem. This work seeks to analyze the execution of the municipal budget of Bahía Blanca (Argentina) destined for urban and housing issues in the period 2015-2023, when the law came into force. Using a descriptive statistical methodology, the application of state actions aimed at reducing the housing deficit of the city is evaluated. The main results reflect a limited amount of resources destined for this purpose and a marked under-execution of them. The document advances in the study of public spending at the local level, an area little explored by academia.

**Keywords:** public budget, housing policies, urban informality, Bahía Blanca  
**JEL codes:** H y R

### Resumo

A desigualdade urbana que se estrutura na maioria das cidades latino-americanas, revelada no crescimento dos assentamentos informais, motivou mudanças no marco regulatório e na forma como o Estado intervém. É o caso da lei provincial 14.449 sobre Acesso Justo ao Habitat, que apela aos governos municipais para intervirem neste problema. Este trabalho busca analisar a execução do orçamento municipal de Bahía Blanca (Argentina) destinado a questões urbanas e habitacionais no período 2015-2023, período em que a lei entrou em vigor. Utilizando uma metodologia estatística descritiva, avalia-se a aplicação de ações estaduais voltadas à redução do déficit habitacional da cidade. Os principais resultados refletem uma quantidade limitada de recursos atribuídos para este fim e uma acentuada subexecução dos mesmos. O documento avança no estudo dos gastos públicos em nível local, área pouco explorada pela academia.

**Palavras-chave:** orçamento público, políticas habitacionais, informalidade urbana, Bahía Blanca  
**Códigos JEL:** H y R

## Introducción

En la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en ciudades (en América Latina y el Caribe, la cifra asciende al 80%) (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2022). Sin embargo, la expansión urbana ha sido de carácter desigual, manifestándose con mayor profundidad a través del gran crecimiento de los asentamientos urbanos informales, donde se superponen una diversidad de privaciones relativas al hábitat urbano (Cravino, 2008; Canestraro, 2012).

Asimismo, en las últimas décadas, se ha pasado de considerar el derecho a la vivienda, como techo o refugio, a postular el derecho a la ciudad con mayor fuerza. Este viene a reconocer que las problemáticas del hábitat van más allá de la mera necesidad de habitar una vivienda, que también involucra otros aspectos espaciales, dimensiones físicas, económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales, como el acceso a servicios básicos (agua, electricidad, cloacas, recolección de residuos), el entorno de la vivienda (estado de aceras y calles, asfalto, iluminación, etcétera), la cercanía a instituciones educativas y de salud, disposición, Estado y atraktividad de las áreas de recreación, conexión con el resto de la ciudad, distancia a puntos de contaminación y disposición de residuos (Lefebvre, 2013; Harvey, 2013; Garnier, 2012; Borja, 2019).

Por su parte, la Argentina enfrenta un dilema histórico y de tensiones en torno al desarrollo territorial y urbano, sobre todo el de carácter informal, el cual se ha acentuado en los últimos veinte años. Se evidencia una superposición de diferentes tipos de políticas, desde aquellas que buscan la erradicación de los asentamientos informales, pasando por las que buscan la integración urbana de los mismos, hasta las que pretenden soluciones habitacionales brindadas por el mercado. Sin embargo, las mismas no han sido suficientes para cubrir la demanda habitacional (creciente) de un gran porcentaje de la población que habita en condiciones vulnerables (Clichevsky, 2009; Fernández Wagner, 2008; Barreto, 2018; Granero Realini *et al.*, 2018; Di Virgilio, 2020).

La Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Ley 14.449 de 2012) representa uno de los primeros instrumentos normativos que comienza a proclamarse en relación a la idea del derecho al hábitat, visibilizando la problemática de la creciente informalidad urbana. Para eso, propone una batería de herramientas, la mayoría preexistente, destinada, entre otras cuestiones, a mitigar las situaciones de hábitat informal y a brindar apoyo a la producción social del hábitat. También define un conjunto de dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención y administración de recursos (tierra, dinero y obras), que adicionalmente impactan en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y establece una serie de mecanismos de participación ciudadana (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2017; Morales *et al.*, 2013; Asociación Madre Tierra, 2016).

La aplicación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat recae casi plenamente en los municipios, los cuales son los encargados de dictar ordenanzas de reglamentación a aspectos específicos de la norma para su operatividad a nivel local. La ciudad de Bahía Blanca, por su parte, en un contexto de prácticas de urbanización desigual y desintegrada, adhirió en el año 2016 a los principales lineamientos de dicha normativa.

Una de las formas de valorar cómo esta adhesión ha impactado en la intervención pública en la problemática del hábitat en la ciudad es mediante el análisis del presupuesto público, que se explica como uno de los principales instrumentos de política pública. En su diseño, se fijan las prioridades sobre la forma en que serán asignados los recursos para afrontar las diferentes demandas de la sociedad. En él están presentes algunas ideas sobre los derechos sociales, la distribución del ingreso, el acceso a bienes y servicios, las áreas priorizadas, entre otros.

El análisis de la ejecución presupuestaria permite cuantificar el volumen de la inversión, por ejemplo, en materia habitacional, así como su evolución e importancia relativa. El siguiente trabajo tiene por objetivo realizar un análisis del presupuesto público municipal de la ciudad de Bahía Blanca destinado a las cuestiones urbanas y habitacionales, durante el período 2015-2023, intentando observar si la adhesión a la ley provincial 14.449 ha generado algún impacto en el mismo. Además de estudiar los recursos destinados a las políticas habitacionales en la ciudad, se examinará su peso relativo respecto del presupuesto total que permitan obtener elementos para conocer el curso de las mismas durante esos años.

En particular, la inversión que se realiza en materia habitacional requiere de decisión política expresada en los recursos destinados a tal fin, visibles en el presupuesto público. Para ello, la generación de información y el posterior análisis resultan relevantes para conocer el peso que tienen las políticas habitacionales que buscan mejorar la informalidad urbana y revertir las problemáticas que acarrearán un gran porcentaje de la población.

La estructura organizativa del artículo comienza con un primer apartado donde se expone el enfoque teórico-metodológico adoptado, luego, se procede con el análisis del presupuesto en materia habitacional en la ciudad de Bahía Blanca, en el cual se observan el grado de ejecución de los diferentes programas referidos al hábitat e infraestructura urbana a lo largo del período seleccionado, así como el nivel de participación de estos en el presupuesto total. Finalmente, se buscan realizar unas últimas reflexiones a modo de cierre y compartir algunas posibles líneas de investigación a futuro.

## **1. Políticas habitacionales y el presupuesto público**

El estudio de las políticas públicas refiere al “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Hei-

denheimer *et al.*, 1990, p. 3) o, en palabras de Dye, (2011, p.1), “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”. De esta manera, la intervención del Estado mediante las políticas públicas supone tomar una posición frente a los conflictos sociales o cuestiones socialmente problematizadas.

Se entiende por política urbana al conjunto de intervenciones estatales que, por acción u omisión repercuten en la forma en que se estructura, se accede, se usa y se dispone el espacio urbano; así como en las condiciones de vida que se generan (Oszlak, 1991).

Por su parte, el presupuesto público colabora a materializar el cumplimiento de las políticas y adquiere un carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social. Además, ayuda a definir el nivel y composición de los ingresos y gastos de las principales variables macroeconómicas de un Estado (Secretaría de Hacienda, 2008, p. 26).

Es entendido, a grandes rasgos, como “la expresión financiera del plan de gobierno”, es decir, “una declaración de intenciones de las autoridades en cuanto a qué gastos realizarán y qué fuentes de recursos utilizarán para solventarlos” (López Acotto *et al.*, 2016, p. 138).

En los sistemas de gobierno representativo, como ocurre en la Argentina, la preparación y aprobación del presupuesto constituye un acto legislativo fundamental y se lo considera como un instrumento de control tanto sobre los actos de gestión y manejo de fondos públicos, como político, relacionado con el costo y la eficiencia de los organismos estatales (Secretaría de Hacienda, 2008; Plaza, 2012; López Acotto *et al.*, 2016).

La ejecución presupuestaria persigue una lógica secuencial de diferentes momentos en los cuales se registran las distintas erogaciones y recaudaciones de los recursos, que permiten, entre otras cuestiones, identificar pasivos y créditos planificados para el período, teniendo en consideración aquellas obligaciones surgidas en los períodos previos (López Acotto *et al.*, 2016). Los datos referidos a los mismos pueden presentarse clasificados según las diferentes categorías establecidas (Arraiza, 2019)<sup>1</sup>.

En primer lugar, se identifica el *compromiso*; en esta etapa se genera una relación contractual con terceros (orden de compra, contrato, convenio, etcétera) que motivará, en el futuro, un egreso de fondos para cancelar una deuda o para adquirir un objeto determinado (bien o servicio). Luego, se

---

1- Los gastos y recursos contemplados en el presupuesto operan de distinta manera. En primer lugar, los topes de los gastos que se fijan en dicho documento pueden ser ejecutados hasta el nivel máximo de las asignaciones financieras respectivas, mientras que en los recursos no hay límites (ni techos); “ya que no se deja de recaudar aun cuando se halla llegado al nivel previsto” (López Acotto *et al.*, 2016, p. 139). A diferencia de los recursos que son de continuidad temporal según las normas preexistentes relacionadas con el sistema tributario que dan origen a los impuestos o gravámenes, las disposiciones relacionadas con los gastos nacen y mueren en el transcurso del año presupuestario.

procede con el *devengado* del gasto que implica la liquidación de la obligación de pago a terceros por la recepción de conformidad de bienes o servicios contratados o, por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación. Por último, se encuentra la etapa del pago (*pagado*), la que refleja la cancelación de las obligaciones asumidas en materia de gasto y permite conocer el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos (López Acotto *et al.*, 2016; Secretaría de Hacienda, 2008).

No obstante, el registro de la ejecución del presupuesto difiere del que se realiza para la elaboración del presupuesto, ya que los recursos que efectivamente consigue la administración pública pueden variar respecto de los planeados. En particular, pueden ser mayores en términos nominales por incremento del nivel general de precios y, con ello, de la recaudación, o menores por moras en la percepción de tributos o tasas esperadas. Estas variaciones generan una categoría nueva dentro del registro de la ejecución conocida como *crédito vigente*, que se corresponde con los fondos que efectivamente se dispone para una determinada partida de gasto, independientemente de lo que se haya aprobado en el órgano legislativo al inicio del período.

Dada la diversidad de recursos públicos y sus distintos regímenes de percepción, los procedimientos de ejecución de los mismos carecen de uniformidad. No obstante, se entiende que un recurso del Estado primero es *devengado* cuando efectivamente se ha ejecutado y corresponde a los fondos que han sido o deberán ser pagados en el corto plazo. Luego, se *percibe* el recurso en el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición al organismo recaudador. Vale aclarar que aquellos recursos devengados y no pagados de cada período se incorporan al crédito vigente del período siguiente.

Respecto al presupuesto municipal, el mismo se contempla en diversas normativas. Por un lado, se menciona en el artículo 192 inciso 5 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (Const, 1994) donde se indica el procedimiento a seguir en la preparación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Asimismo, encuentra su correlato en los artículos 33-42 de la Ley Orgánica de las Municipalidades [LOM] (Ley 1079 de 1934),<sup>2</sup> que establece, entre otras cuestiones, que la formulación y la aprobación del presupuesto deben respetar un estricto equilibrio fiscal, es decir, no se podrá autorizar ningún tipo de erogación sin determinar los recursos o

---

2- En la provincia de Buenos Aires, los municipios deben presentar el proyecto de ordenanza del presupuesto público al órgano deliberativo local antes del 31 de octubre de cada año (Ley 1079 de 1934, art. 36), para que sea discutido, modificado y aprobado. Una vez aprobada la Ordenanza, vuelve al Departamento Ejecutivo Municipal para su promulgación y publicación.

fuentes de los mismos destinados a financiarlo. Adicionalmente, el presupuesto municipal ha sido reglamentado por medio del Decreto provincial 2980/00, el cual ordena, en línea con los postulados básicos desarrollados en la Ley Nacional N.º 24156 (1992), las cuentas públicas municipales (Arraiza, 2019).

Dicho decreto provincial define la Reforma de la Administración de los Recursos Financieros y Reales (RAFAM), el cual establece un modelo de gestión municipal cuyo objetivo es el de acopiar datos y, sobre la base de ellos, generar y emitir estados contables.

Por último, dado que el análisis siguiente refiere al presupuesto destinado a políticas habitacionales, especialmente las que tienen por objetivo mitigar la informalidad urbana, resulta prudente aclarar qué concepción se adopta de esta noción para realizar la investigación.

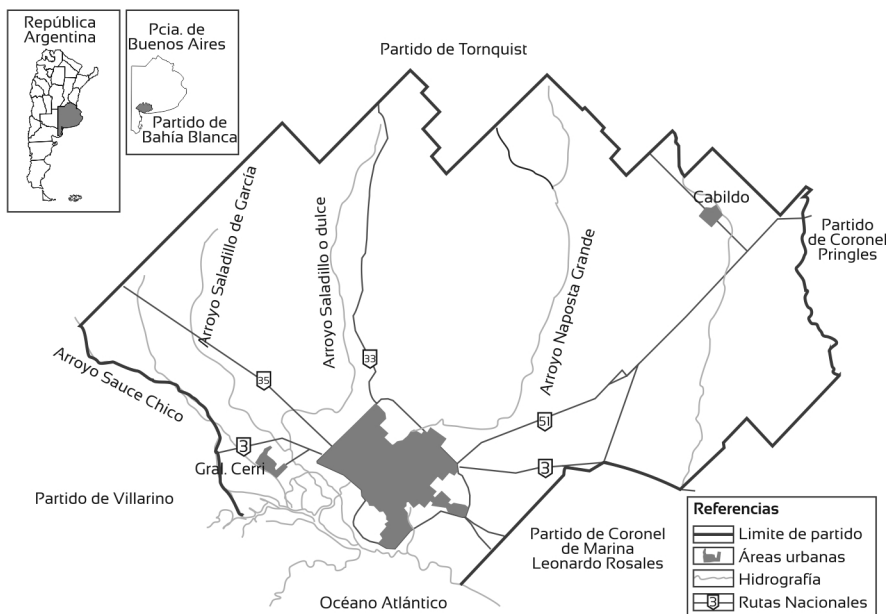
Se entiende a la informalidad urbana como un fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación del mismo (Smolka, 2003; Clichevsky, 2009). Si bien existen diversidad en los tipos que existen actualmente, prácticamente todos suelen representar, de una u otra manera, la violación “del orden legal establecido” (Fernandes, 2010, p. 13). Por lo tanto, las políticas que se implementen para mejorar estas formas de habitar, deberán contemplar un abordaje integral que considere las distintas dimensiones que refiere la complejidad del fenómeno (Smolka, 2003).

## **2. Caracterización del hábitat informal en la ciudad de Bahía Blanca**

Bahía Blanca es la ciudad cabecera del partido homónimo ubicado al sudoeste la Provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica, que, además, está integrado por las localidades de General Daniel Cerri, Ingeniero White y Cabildo. Según el último Censo del 2022, el partido cuenta con una población de 335.190 habitantes, lo que representa un crecimiento aproximado del 11% con respecto al censo anterior. Esta cifra se encuentra por debajo de la registrada en el total del país (14,4%) y la provincia de Buenos Aires (12,2%).

La ciudad se caracteriza por ser un centro urbano a nivel regional que, por un lado, cuenta con un puerto de aguas profundas que habilita la salida natural de la producción agrícola de la región pampeana. Por otra parte, posee un sector comercial y financiero, un polo petroquímico de gran tamaño y centros académicos en los niveles universitario y terciario. Asimismo, constituye un nodo de comunicaciones y transporte a escala nacional (entre el norte de la Patagonia y La Pampa) sustentado en su infraestructura terrestre y aeroportuaria (Zingoni, 1998; Diez, 2010; Garriz, 2017).

Figura 1. Partido de Bahía Blanca



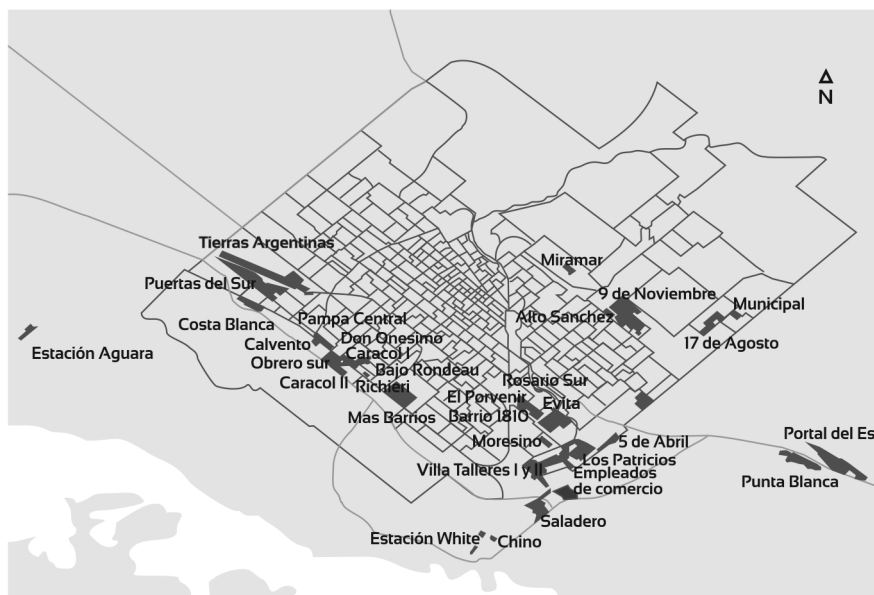
Fuente: Formiga y Garriz (2008)

Bahía Blanca se ha destacado por el carácter desigual de la expansión urbana, visible en un espacio heterogéneo, con fuertes contrastes y asimetrías, y un déficit habitacional (tanto cuantitativo como cualitativo) que se profundizó en las últimas décadas. También el acceso a la tierra ha estado marcado por la capacidad económica de la población local, por la dinámica inmobiliaria, los precios del suelo y por la normativa urbana (Burstein y Pérez, 2004; Garriz, 2017; Urriza, 2016; Díaz, 2023).

De esta manera, se identifica, por un lado, la zona norte de la ciudad con mejores condiciones paisajísticas que motivan a que se localicen los grupos poblacionales de estratos de ingreso altos y medio-alto, y en la cual desde la década de los '90 se registran la mayoría de las inversiones de infraestructura y desarrollo urbano (Garriz, 2017; Urriza, 2016; Díaz, 2023). En contraposición, en el área sur-suroeste, la más baja de la ciudad, orientada hacia el estuario y menos apta para el desarrollo residencial, se presentan la mayoría de los conflictos habitacionales y medioambientales y se radican casi la

totalidad de los denominados asentamientos urbanos informales. Según el último dato del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), se identifican cerca de 35 barrios y asentamientos informales en el partido de Bahía Blanca (Figura 2)<sup>3</sup> (Ver Anexo I).

**Figura 2.** Barrios populares del partido de Bahía Blanca



**Fuente:** elaboración propia en base a los datos del RENABAP.

En relación con el déficit habitacional, si bien no se han divulgado cifras del último censo de 2022, los datos para 2010 registraban aproximadamente 5650 hogares (5,5%) que residían en viviendas consideradas deficitarias<sup>4</sup>. Cifras más recientes recolectadas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS)-CONICET, mediante una encuesta

3- Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap>

4- De los cuales 1,1% del total se corresponden con viviendas irrecuperables (ranchos, casillas, locales no construidos para habitación o vivienda móvil) y 4,4% a viviendas recuperables (casas tipo B, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión) <http://estadistica.cba.gov.ar/Consultas/Glosario/V/tabid/217/language/es-AR/Default.aspx>

realizada a mediados de 2024, muestran que el 14% de la población de Bahía Blanca habita en viviendas consideradas inadecuadas, el 5,5% presenta condiciones de hacinamiento, el 13% presenta irregularidad en la tenencia de la vivienda y el 16% en hogares con déficit de saneamiento<sup>5</sup>. Asimismo, el 5,7% de la población cocina o se calefacciona con combustibles contaminantes tales como leña, en tanto que un 4,6% no tiene acceso a electricidad o bien tiene una conexión irregular (Santos, 2024).

Paralelamente, ante la desactualización de un plan estratégico de ordenamiento territorial<sup>6</sup> y del código urbano, Bahía Blanca se ha ido configurando con un patrón de expansión de baja densidad que ha ido avanzando sobre la periferia, dejando superficies vacantes<sup>7</sup> en su interior, manifestando, así, un proceso de crecimiento espacialmente discontinuo alentado por la dinámica del mercado inmobiliario y los precios del suelo.

Frente a este panorama, la mayoría de las políticas aplicadas en la ciudad en materia de política habitacional se han caracterizado por abordar las problemáticas de forma separada, de manera aislada y carente de continuidad administrativa, lo que ha limitado la atención de las múltiples dimensiones que el acceso al hábitat requiere. Asimismo, el probable incremento del déficit habitacional (expresado en el cotejo de cifras entre los censos de 2010 y el relevamiento del IIESS que factiblemente excedan el error muestral) refiere a que tales acciones públicas no logran adelantarse a la dinámica informal en claro crecimiento (Díaz, 2023).

En el año 2016, mediante Ordenanza Municipal, Bahía Blanca se adhirió a los artículos, disposiciones y lineamientos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat [LAJH], que promueve un abordaje integral y multidimensional a las problemáticas del hábitat (Ordenanza N.º 18.675 de 2016). Entre sus

---

5- Se considera vivienda inadecuada aquella que es una casilla o rancho, o en la cual el piso es de ladrillo suelto, tablones u otro (tierra, por ejemplo), o porque la vivienda está afectada por humedad, poca luz o peligro de derrumbe. El hacinamiento se considera al contabilizar tres o más personas por cuarto para dormir. Asimismo, el déficit de saneamiento es definido como hogares que no tienen baño, o que su baño es compartido con otro hogar, o en donde el baño está fuera del terreno, o el desagüe es solo a pozo ciego o a hoyo/excavación, o a otro (Santos, 2024).

6- Plan de Desarrollo de 1971 y su reformulación de 1985; el Código de Planeamiento Urbano de 1993 y el Plan Estratégico del año 1998, desestimado por el gobierno asumido a fines del 2003.

7- Según el relevamiento realizado por el Municipio de Bahía Blanca en el año 2014, se registraban 9014 inmuebles baldíos que comprendían una superficie de 1772 hectáreas (ha). Asimismo, existen aproximadamente 860 ha de tierras fiscales que corresponden, en su mayoría, al Ejército Argentino, a la Universidad Nacional del Sur y al Ferrocarril, así como también tierras nacionales y provinciales en el sector sur o sudoeste de la ciudad, de aproximadamente 350 ha (Urriza, 2018).

8- Contempla cuatros componentes: la conformación de un patrimonio público del suelo; la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado; la producción de nuevo suelo urbanizado y la regularización dominial. (Ordenanza N.º 15.642 de 2010).

considerandos se menciona que, si bien la ciudad cuenta con normativas que buscan avanzar en la resolución del déficit habitacional como el Programa Hábitat<sup>8</sup>, el Banco de Tierras Municipal<sup>9</sup> y el Programa de Movilidad del Suelo Inactivo y de Desarrollo Urbanístico<sup>10</sup>, se trata de disposiciones parciales y desactualizadas en virtud del cambio de paradigma para la gestión de suelo que genera la sanción de la LAJH (Díaz, 2023). Como la LAJH comprende una batería de medidas, su expresión en los presupuestos estatales no aparece en forma explícita sino a través de los programas y proyectos que la componen.

Entre los instrumentos que crea la ordenanza de adhesión a la LAJH, se destaca la constitución la denominada *Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat* (art. 29, Ley 14.449 de 2012), administrada por la Secretaría de Infraestructura Municipal y funcionará como un fideicomiso, financiado principalmente con recursos de coparticipación, los generados por el tributo por plusvalía urbanística y los provenientes del Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (art. 37, Ley 14.449 de 2012). Dicha cuenta está destinada para la ejecución de proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos y/o desarrollos de nuevas áreas residenciales en el centro urbanos, dando prioridad a proyectos de Producción Social del Hábitat (PSH).

### 3. Metodología

El objetivo del trabajo consiste en realizar un análisis del presupuesto municipal de Bahía Blanca destinado a las cuestiones urbanas y de hábitat durante el período 2015-2023, intentando descubrir si la adhesión a la LAJH tuvo algún impacto presupuestario en las políticas en la materia.

Para ello, se consideraron los datos referidos al presupuesto y su ejecución recabados de la página web oficial del Municipio<sup>11</sup>. La determinación

---

9- Conformado por inmuebles que ingresan al patrimonio local ya sea por transferencias, compensación de deudas, desuso o compra, privilegiando su utilización para conjuntos habitacionales de interés social.

10- El programa busca priorizar la movilidad de los terrenos vacantes dentro del área urbana por sobre las zonas complementarias del ejido y, según la disponibilidad de servicios y cobertura de transporte público, alcanzar tanto al suelo de propiedad privada como fiscal. Además, admite la conformación de asociaciones de desarrollo sociourbanístico orientadas a la promoción del hábitat con la participación de propietarios, del municipio y eventualmente de terceros inversores (Ordenanza N.º 17.515 de 2014).

11- Resulta prudente aclarar que los datos expuestos por el Municipio no cuentan con el grado de detalle que proporciona el sistema RAFAM, al cual acceden funcionarios autorizados con clave especial. La información publicada por las gestiones municipales es un extracto resumido por ese sistema, con grados de agregación que impiden controlar el origen y destino de los fondos de cada partida.

del horizonte temporal analizado responde a dos razones: i) son los datos disponibles a la fecha de elaboración del estudio; ii) comprende al período donde entra en vigor la adhesión a la LAJH.

Con el propósito de aislar el efecto de las variaciones de los precios en los análisis realizados, las cifras se expresan a precios constantes, a valores de 2020 utilizando el Índice de Precios al Consumidor publicados por el Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca Argentina [CREEBBA].

**Cuadro 1.** Índice de Precios al Consumidor

| Año            | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022 | 2023   |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
| IPC (promedio) | 17,80 | 24,80 | 31,10 | 41,10 | 61,90 | 87,51 | 26,20 | 208  | 467,70 |

**Fuente:** CREEBBA.

El primer paso del análisis consistió en seleccionar en cada presupuesto anual aquellos ítems asociados con el hábitat e infraestructura urbana, los cuales se detallan en el apartado siguiente. Se considera importante clarificar que existen ciertas dificultades para delimitar lo que implica o no (de forma estricta) mejoramientos habitacionales y de infraestructura urbana únicamente en los barrios informales o precarios. Por lo tanto, algunos conceptos como el caso de Mantenimiento Urbano, Proyectos y Obras o las inversiones viales, hidráulicas, eléctricas abarcan al total de la ciudad, e incluso a obras de conexión vial, sin posibilidad de conocer qué proporción fue destinada para las áreas más críticas.

Luego, se procedió a realizar un análisis de distribución, es decir, se evalúa en cada año el peso de cada partida en el presupuesto total o alguna otra variable de referencia. Finalmente, se analiza la ejecución presupuestaria, comparando el crédito vigente y el crédito devengado, según se definió anteriormente. Ambos análisis se realizan a partir de valores corrientes, dado que interesa conocer la importancia de cada partida reflejada por los precios relativos vigentes en cada momento a partir de valores corrientes, por lo que la variación del nivel general de precios no influye en la determinación de los mismos.

#### **4. Análisis del presupuesto en materia urbana y habitacional en Bahía Blanca**

Como puede observarse en el Cuadro 2, los únicos programas que han tenido vigencia en todo el período analizado son los de Microcrédito de Fomento Programa Hábitat y el Programa de Producción Social del Hábitat. Sin embargo, se trata de programas que tienen una participación marginal en la ejecución presupuestaria de cada año (0,6% y 1,8%, respectivamente).

**Cuadro 2.** Programas de hábitat urbano del Municipio de Bahía Blanca (2015- 2023)

| Programa                                           | Período de Vigencia * | Crédito Vigente promedio anual (millones de \$) | Distribución ** |
|----------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------|-----------------|
| Microcrédito de Fomento Programa Hábitat           | 2015- Actualidad      | \$4.302.540,74                                  | 0,6%            |
| Programa de Producción Social del Hábitat          | 2015- Actualidad      | \$13.017.331,85                                 | 1,8%            |
| R.A. Fondo Obras de Gas Ordenanza 5409             | 2015- 2022            | \$15.370.109,83                                 | 2,1%            |
| Inversiones Viales e Hidráulicas                   | 2015- 2021            | \$336.289.815,53                                | 47,0%           |
| Inversiones en Electricidad y Gas                  | 2015- 2021            | \$106.230.850,58                                | 14,9%           |
| Proyectos y Obras                                  | 2015- 2021            | \$122.754.550,79                                | 17,2%           |
| Mantenimiento Urbano                               | 2015- 2018            | \$1.513.412,59                                  | 0,2%            |
| R.A. Agua Más Trabajo                              | 2015- 2017            | \$2.001.970,95                                  | 0,3%            |
| Plan Más Cerca                                     | 2015- 2022            | \$8.044.817,27                                  | 1,1%            |
| Plan Argentina Hace                                | 2020- Actualidad      | \$319.528.042,60                                | 44,7%           |
| Fondo Municipal para Convenios Infraestructura     | 2020- 2022            | \$17.586.098,96                                 | 2,5%            |
| ALC - Política de Vivienda Municipal               | 2020- 2022            | \$378.737,21                                    | 0,1%            |
| ALC - Repavimentación, Bacheo y Cordón Cuneta      | 2021                  | \$98.687.861,66                                 | 13,8%           |
| Fondo de Infraestructura Municipal 2021 -Ley 15225 | 2021- Actualidad      | \$149.757.493,86                                | 20,9%           |
| Fondo de Infraestructura Municipal 2022 -Ley 15310 | 2022- Actualidad      | \$327.462.801,09                                | 45,8%           |
| Programa de Emergencia de Infraestructura          | 2021- 2022            | \$79.614.901,44                                 | 11,1%           |
| Proyecto de Integración Socio Urbana               | 2022- Actualidad      | \$125.969.937,77                                | 14,9%           |
| R.A. Programa Provincial Municipios a la Obra      | 2023                  | \$ 868.196.875                                  | 102,5%          |

**Fuente:** elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.

Valores constantes en 2020 según IPC-CREEBBA

\* Período de vigencia dentro del lapso de años utilizado para el presente análisis

\*\* Porcentaje del Crédito Vigente promedio anual sobre el total del presupuesto promedio anual en materia habitacional

Respecto a los programas de Microcrédito de fomento Programa Hábitat y el de Producción Social del Hábitat, el primero corresponde a los fondos municipales que se destinan a los Fondos Rotativos Solidarios de Materiales (FRSM)<sup>12</sup> llevado adelante por tres organizaciones sociales de la ciudad, que consisten, fundamentalmente, en el otorgamiento de créditos de montos pequeños y de fácil acceso para los sectores de menos recursos. Sobre el segundo no se ha encontrado información oficial que dé indicios sobre qué programa se trataría o en cuál otro se enmarca su aplicación, aunque si se compara con el análisis de Malisani (2017), parece haber duplicado su participación en el presupuesto habitacional (en el periodo 2013-2016 registro la cifra de 0,6%). Al tratarse un nivel muy bajo, cualquier variación resulta sustancial.

Asimismo, hay ciertos ítems como las referidas a Inversiones Viales e Hidráulicas, Inversiones en Electricidad y Gas, y Proyectos y Obras que solamente aparecen con esa etiqueta en los registros de ejecución presupuestaria entre 2015-2021. Con un período de vigencia todavía menor se encuentran Mantenimiento Urbano y R.A. Agua Más Trabajo.

A partir del año 2020 y el 2021 aparecen nuevos fondos y programas que indicarían la incorporación o el cambio en la forma de registrar los anteriores ítems en cuestión. Tal es el caso de los Fondos de Infraestructura Municipal, que se desprenden de la ley de presupuesto de la provincia de Buenos Aires destinados a financiar total o parcialmente obras municipales de infraestructura. También se encuentra el Plan Argentina Hace<sup>13</sup> y el Programa de Emergencia de Infraestructura<sup>14</sup>, en el marco de la crisis por la pandemia del coronavirus, y el más reciente Proyecto de Integración Socio Urbana, del cual no se ha encontrado información pública al respecto.

Un primer análisis de la información permite observar que la participación del conjunto de programas de hábitat urbano en el presupuesto

---

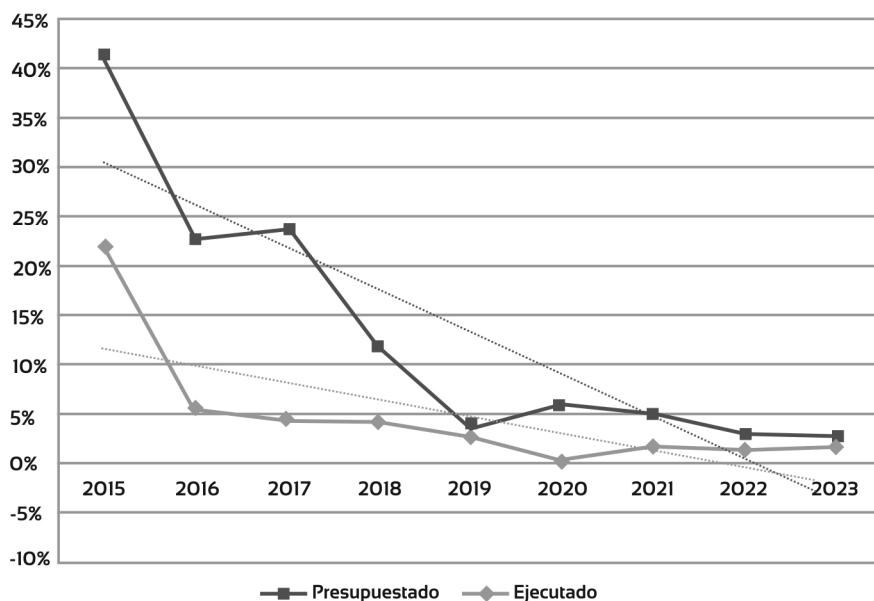
12- Si bien comenzó con 100% de financiación del Estado provincial actualmente el mismo se financia en parte con fondos del Municipio (aproximadamente un 20%) los cuales tienen la posibilidad de incorporarse en el presupuesto municipal anual gracias a la Ordenanza N.º 16397 sancionada en el año 2011. El otro gran porcentaje de los recursos provienen del recupero de los créditos asumidos por los vecinos, como así también de otros fondos solidarios que han permitido sostener y acrecentar el programa hasta la fecha (Díaz, 2023).

13- El Plan Argentina Hace es una iniciativa del gobierno nacional, lanzada en enero de 2020, para generar nuevos puestos de trabajo a través de un programa de infraestructura de ejecución rápida con mano de obra local. Los fondos provienen del Tesoro Nacional.

14- El Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal de la Provincia de Buenos Aires (PREIMBA), se creó en la órbita del Ministerio de Obras Públicas, con el objeto de garantizar el mantenimiento y construcción de obras de infraestructura municipal en ámbitos urbanos, suburbanos y/o rurales (art. 12.º, Ley 27.561 de 2020)

municipal total entre 2015 y 2023, ha manifestado una abrupta caída del 93% (punta a punta), pasando a representar del 41% a apenas el 3% (Figura 3). Si se tiene en cuenta únicamente los fondos ejecutados, la caída es algo menor (-77%), registrando un porcentaje promedio durante el período del 5% sobre el presupuesto total ejecutado.

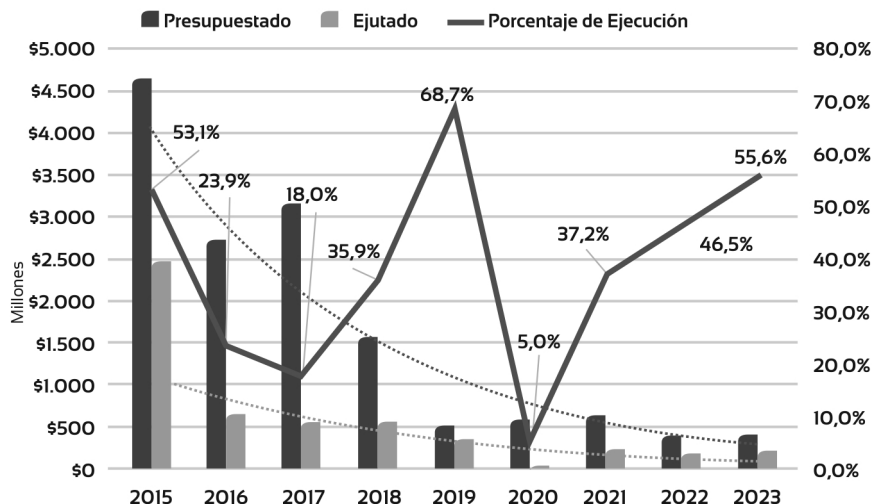
**Figura 3.** Participación de Programas de hábitat urbano en el presupuesto total, MBB (2015- 2023)



**Fuente:** elaboración propia en base a Gobierno Abierto del

Luego, otro dato sobresaliente refiere al porcentaje de ejecución (cociente entre crédito devengado y el vigente) ya que, salvo en 2015, 2019 y 2023 (años electorales), se han registrado cifras inferiores al 50% del presupuesto proyectado (Figura 4), lo cual abre una serie de interrogantes sobre las causas de tal subejecución que excede a los objetivos del presente trabajo.

Figura 4. Ejecución de Programas de hábitat urbano, MBB (2015- 2023)



Fuente: elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB. Valores constantes en 2020 según IPC-CREEBBA.

Se debe advertir que, en materia de gasto público que involucra proyectos de mediana y larga ejecución, como obras de infraestructura, es común observar subejecución debido a que las obras suelen extenderse más allá del período fiscal considerado. Sin embargo, en obras que llevan varios períodos el crédito vigente no debería asignarse al primer año fiscal, sino a lo largo de todos los que involucre la obra. En segundo lugar, los elevados guarismos de subejecución indican que esto no se explica solamente por demoras en la certificación de los proyectos sino también en otras etapas del proceso (licitación, adjudicación, inicio, avance, etcétera).

Además, se observa que la tendencia tanto de lo presupuestado como de lo ejecutado destinado a hábitat ha sido marcadamente decreciente con relación a los fondos totales disponibles y ejecutados demostrando que, en promedio la porción de recursos destinados a inversiones de infraestructura y programas habitacionales ha perdido importancia relativa en la política municipal en su conjunto.

Estos resultados son comparables con los hallados en Barral *et al.* (2021) para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), según los

cuales el presupuesto público para políticas habitacionales durante el período 2008-2019 ha sido subejecutado a lo largo de todos años. Asimismo, el análisis revela que la regresividad de las políticas en materia habitacional en la ciudad no ha respondido solamente a una falta de recursos, sino a cuestiones de decisión política.

Si bien se tiene un interesante nivel de detalle de información sobre los programas destinados a cuestiones urbanas y habitacionales, resulta difícil individualizar los recursos destinados a los distintos tipos de políticas, en particular, aquellos orientados al mejoramiento urbano y de vivienda de los asentamientos informales o precarios. Tampoco se puede distinguir a qué zonas o barrios de la ciudad son destinados los gastos en obras de infraestructura, de igual modo a lo que sucede en CABA, limitando así la posibilidad de analizar patrones de intervención basándose en registros de ejecución presupuestaria (Barral *et al.*, 2020).

Adicionalmente, se realizó una revisión de los créditos vigentes por programa identificando el promedio anual y su porcentaje de participación dentro del conjunto de programas considerado. Así, en el período analizado se observa que casi la mitad de los recursos se ha destinado a inversiones viales e hidráulicas, al Plan Argentina Hace y, al Programa de Infraestructura Municipal del año 2022 (Figura 5). Sin embargo, sólo se ha ejecutado en promedio, poco más del 30% de los mismos (Figura 6).

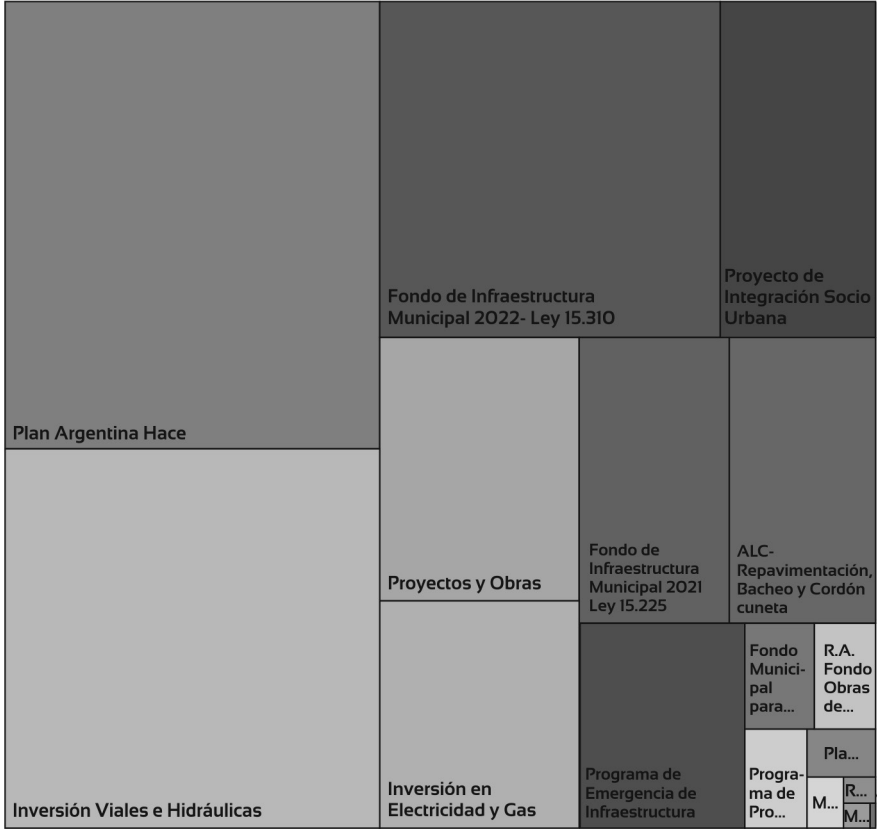
En el otro extremo se ubica la política de vivienda municipal que, si bien ha recibido recursos monetarios a partir del año 2020 éstos representan la cifra promedio más baja del agregado, registrando también porcentajes cercanos al 30% de ejecución. Distinto es lo que ocurre con el ítem mantenimiento urbano (vigente hasta el 2018) ya que, si bien representa un número mínimo del total de los recursos es el que mayor grado de ejecución ha tenido.

De los datos analizados se desprende que del 2015 a la fecha la proporción de recursos del presupuesto municipal total, destinados a inversiones de infraestructura urbana y programas habitacionales ha seguido una tendencia decreciente y exhibe notables cifras de subejecución.

Asimismo, aquellos ítems que más fondos han recibido en promedio durante el período de análisis, paradójicamente son los que menores niveles de ejecución han tenido. Es decir, la brecha entre el crédito vigente y el devengado resulta amplia. Esto abre interrogantes sobre cuáles fueron las causas de dicha situación que será interesante estudiar en investigaciones futuras.

Por otra parte, un dato llamativo lo constituye el hecho de que el programa más reciente (vigente desde 2022), denominado “Integración Sociourbana”, del cual no se encuentra información oficial sobre sus principales lineamientos, ha concretado la ejecución de una pequeña parte de los fondos previstos recién en 2023. Esto alimenta la idea de que los proyectos para el mejoramiento de los barrios populares de la ciudad todavía no es prioritario en la agenda municipal.

**Figura 5.** Distribución del presupuesto en los diferentes programas de hábitat urbano del Municipio de Bahía Blanca (2015- 2023).



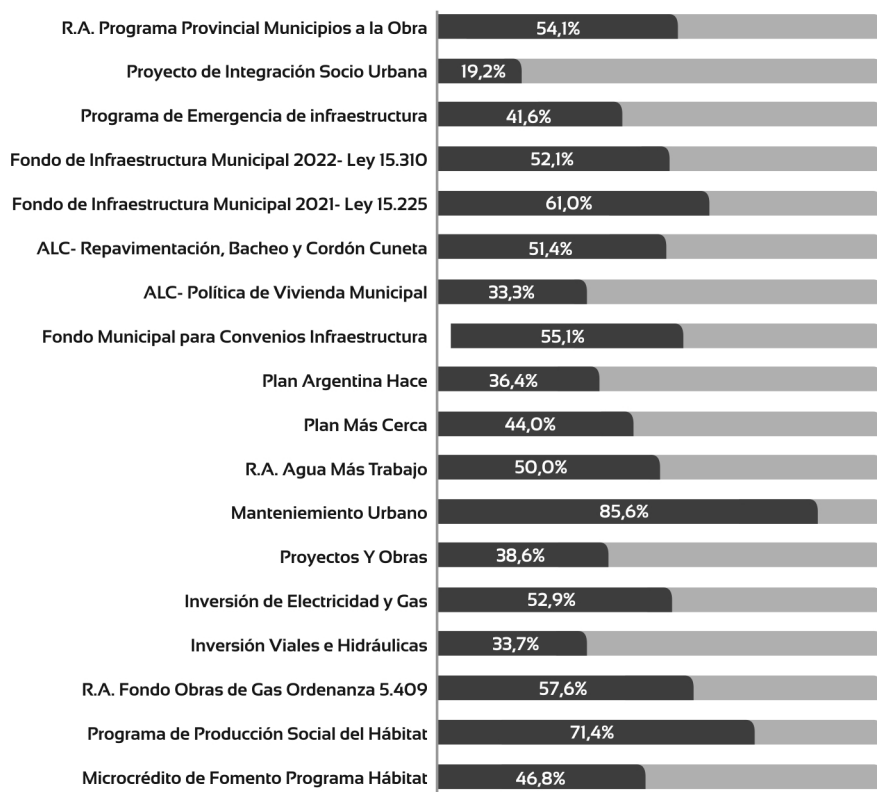
**Fuente:** elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB

Con respecto a los instrumentos financieros que aporta la Ley de Acceso Justo al Hábitat, mediante la ordenanza municipal de adhesión a la misma en Bahía Blanca, no se observa registro alguno que refiera a la Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat, prevista por dicha normativa.

A su vez, se deduce que sí se han contemplado proyectos de Producción

Social del Hábitat, los cuales representan casi el 2% del total del presupuesto destinado a materia urbana y habitacional con un nivel de ejecución promedio entre el 2015 a la actualidad del 71%, siendo así el segundo ítem con mayor grado de crédito devengado en comparación con los demás.

**Figura 6.** Ejecución promedio histórica de programas de hábitat urbano del Municipio de Bahía Blanca (2015- 2023)



**Fuente:** elaboración propia en base a Gobierno Abierto del MBB.

Al no poder corroborarse si algunos de los programas listados en el cuadro 2 corresponden a los instrumentos planteados en la LAJH, resulta difícil afirmar que la sanción de dicha normativa, a priori, haya tenido impacto en

el presupuesto ya que sus herramientas no se identifican de forma explícita. Así, por ejemplo, el gasto denominado Proyectos y Obras puede contener fondos destinados a obras de mejoramiento del hábitat urbano como otras destinadas a infraestructura de apoyo al sistema productivo (playas de estacionamiento de vehículos de carga, acceso a puertos, etc.). Se trata en todo caso de una sobreestimación del gasto con destino a hábitat.

Por otra parte, con respecto al programa de microcréditos FRSM, solo recibe el 0,5% del presupuesto destinado a la cuestión urbana y habitacional de la ciudad y verifica una subejecución de más del 50%. Esto refleja una gran limitación presupuestaria para proyectos destinados a contrarrestar las situaciones de hábitat precario de las villas y asentamientos de la ciudad, a la vez que corrobora la débil gestión del gobierno local para generar fondos en tal sentido.

### Reflexiones finales

El presupuesto público sirve para conocer el plan de gobierno y la gestión del uso de recursos y control de los gastos. A través de su diseño se establecen las prioridades sobre la manera en la que serán asignados los recursos a la financiación de las diferentes erogaciones y a sus respectivos beneficiarios, en un periodo determinado. El análisis de la ejecución presupuestaria permite corroborar en qué medida se han concretado esos planes.

El presente trabajo se detuvo particularmente en los asuntos referidos al hábitat urbano, entendiendo que este abarca diferentes dimensiones (espaciales, físicas, económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales) que van más allá de la mera necesidad de "un techo". La Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat adhiere a esta visión y convoca a los gobiernos locales a intervenir en la cuestión habitacional de un modo integral y multidimensional acorde a las características y necesidades de cada ciudad.

La investigación que se llevó a cabo en este documento permitió realizar un análisis sobre el presupuesto municipal de la ciudad de Bahía Blanca destinado a las cuestiones urbanas y de hábitat en el período 2015-2023. Entre los principales resultados que se desprenden, se destaca que, desde el año 2015, los recursos destinados a las políticas habitacionales del total del presupuesto municipal han manifestado una contundente contracción del más del 90%. Se observa una tendencia decreciente en términos reales y una marcada subejecución de los recursos de más del 50%, en promedio.

La ejecución presupuestaria, es decir, el gasto efectivamente realizado, funciona como un instrumento de diagnóstico de la gestión y también como mecanismo de control de la estimación presupuestaria, y sirve, muchas veces, como base para la preparación del presupuesto del año siguiente. De esta manera, cuando el presupuesto no alcanza (debido a una mala programación o estimación de gastos, imprevistos no considerados, etcétera), se suele tener en cuenta la posibilidad de incrementarlo para el siguiente pe-

ríodo. Pero cuando hay una subejecución, ya sea por una sobrestimación de los gastos, por la consideración de eventos azarosos que no ocurrieron, por la ausencia de capacidad de gestión o simplemente de una decisión deliberada de reorientar el gasto a otros usos, ello puede habilitar una disminución presupuestaria para el período que sigue, que termina incidiendo negativamente en el acceso al hábitat, reforzando las desigualdades sociales existentes y debilitando derechos.

En el caso de Bahía Blanca, durante el lapso de tiempo analizado, casi la mitad de los recursos del conjunto destinado a materia urbana y hábitat corresponden, entre otras cuestiones, a inversiones viales e hidráulicas y al Programa de Infraestructura Municipal, aunque los mismos registran una ejecución promedio de un tercio de lo presupuestado. Sin embargo, como no puede rastrearse en qué barrios o zonas fueron destinadas dichas inversiones, no se puede observar si las mismas tuvieron impacto alguno en los barrios más vulnerables de la ciudad, foco prioritario de la ley de acceso justo al hábitat. De todas maneras, los datos que refieren a la situación habitacional manifiestan que, de haber recibido alguna de dichas mejoras, no ha sido suficiente el impacto en ellos.

En otro orden, con respecto al presupuesto destinado específicamente a proyectos de mejoramiento habitacional y de integración urbana, los datos muestran, a grandes rasgos, que los recursos han sido limitados y evidencian el grado de relevancia que tienen este tipo de programas en la agenda del gobierno municipal.

Asimismo, se constata que la adhesión a la ley provincial de acceso justo al hábitat por parte del gobierno de Bahía Blanca no ha tenido un impacto significativo ni ha desencadenado un incremento de los fondos en el presupuesto hasta el momento. En parte, puede explicarse por qué esta norma no necesariamente crea nuevos instrumentos, sino que agrupa a herramientas ya existentes en los municipios adherentes, con excepción de algunas referidas a la captación de plusvalías.

La subejecución observada en el caso analizado en este trabajo abre una serie de interrogantes sobre sus causas: puede originarse en la falta de capacidad gestora del estado municipal, en una decisión deliberada del gobierno de recortar el gasto público en materia habitacional o en falta de control ciudadano de la ejecución del presupuesto, entre otras.

Independientemente de la respuesta, este tipo de accionar revela la necesidad de revisar el diálogo entre la planificación presupuestaria y programática, así como la ejecución e implementación de las políticas públicas. También resulta importante el desarrollo de procesos de seguimiento y evaluación que permitan confirmar o corregir los cursos de estas últimas, así como sus consiguientes asignaciones presupuestarias.

Si bien el acceso al hábitat implica diversas dimensiones, sería interesante identificar con mayor claridad el monto y la proporción de recursos destina-

dos para cada programa o política, lo que permitirá dar cuenta de la forma en que se aplican y cuáles son los aspectos que se están priorizando (o no), así como reconocer áreas en las cuales intervenir para revertir las desigualdades y problemáticas en torno al hábitat en la ciudad.

El gasto público es de fundamental importancia en la corrección de las desigualdades y carencias habitacionales. Su ampliación resulta necesaria junto con el acompañamiento de una ejecución eficiente que logre garantizar el derecho al acceso justo del hábitat. A su vez, la disponibilidad de información detallada de las asignaciones presupuestarias y gastos aporta transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, y posibilita el establecimiento de indicadores de resultados y darle seguimiento a las políticas para conocer la incidencia real en la calidad de vida de la población.

En investigaciones futuras sería interesante intentar recopilar información georreferenciada o que, al menos, permita saber a qué áreas o barrios han sido destinados los diferentes fondos que figuran en el presupuesto de Bahía Blanca, así como la cantidad de beneficiarios de los mismos. También resultaría fundamental poder seguir indagando e identificando las causas de la subejecución de los recursos presupuestados para temas habitacionales y urbanos.

Todo lo expuesto impulsa la búsqueda de un cambio real en la forma en que se planifica, aprueba, ejecuta y monitorea el gasto público en materia habitacional de manera de que se permita garantizar el cumplimiento del derecho a la ciudad y al hábitat, sobre todo en aquellos sectores de la población que cuentan con menos recursos para acceder al mismo.

---

### Referencias bibliográficas

Arraiza, E. (comp.) (2019). *Manual de Gestión Municipal*. Konrad Adenauer Stiftung.

Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Equipo de Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires (FOTIVBA).

Barral, M. L.; Capella, M. E. y Pedreira, F. D. (2020). Políticas de vivienda y presupuesto en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista institucional de la defensa pública*, 26, 31-49.

Barreto, M. A. (2018). *Revisitando paradigmas a la luz de la Nueva Agenda Urbana desde el Derecho a la Vivienda y la Ciudad*. 3.º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina.

Borja, J. (2019) Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales, o la democracia versus el Derecho. En: F. Carrión Mena y M. Dammert-Guardia (2019).

*Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 25-61). CLACSO-FLACSO Ecuador.

Burstein, N. y Pérez, S. (2004). Programa de conocimiento de las necesidades de vivienda del partido de Bahía Blanca. Documento de Trabajo del Instituto de Economía. Universidad Nacional del Sur.

Canestraro, M. L. (2012). ¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios. En: T. Bolívar y J. Erazo Espinoza (2012). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 403-423). FLACSO-CLACSO, Instituto de la Ciudad, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2017). *Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación*. CELS.

Clichevsky N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires [Const.]. Artículo 192, inciso 5. 13 de septiembre de 1994 (Argentina).

Cravino, M. C (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires* (1.ª ed). UNGS.

Di Virgilio, M. M. (2020). Claros y oscuros en los procesos de (re) urbanización de villas: entre el reconocimiento de derechos y la valorización del suelo. *Revista Pensum*, 6(6), 1-15.

Díaz, L. A. (2023). Política habitacional en Bahía Blanca en el marco del nuevo enfoque integral del hábitat [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional del Sur.

Diez, J. (2010). *Desarrollo endógeno en Bahía Blanca. Empresas, organizaciones y políticas públicas*. EdiUNS.

Dye, T. (2011) *Understanding public policy* (13.ª ed.). Longman.

Fernandes, E. (2010) Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. En: M. O. Smolka y L. Mullahy (editores) (2010). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina* (pp. 82-85). Lincoln Institute of Land Policy.

Fernández Wagner, R. (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En: M. C. Cravino (2008). *Los mil barrios (in) formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. UNGS.

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. Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona, España.

Garnier, J. P. (2012). El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización. *Ciudades*, 15(1), 217-225.

Garriz E. J. (2017). *Dinámica urbana y el proceso de crecimiento en contextos diferenciados. Estudios de casos*. EdiUNS.

Granero Realini, G.; Barreda, M. P. y Bercovich, F. (2018). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Documento de Trabajo (181). CIPPEC.

Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Heidenheimer, A., Hecló, H. y Teich, A. C. (1990). *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. St. Martin's Press.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitan Swing.

Ley 1079 de 1934. Ley Orgánica de Municipalidades. 23 de enero de 1934.

Ley 14.449 de 2012. Estableciendo ley de acceso justo al hábitat con el objeto explícito de promocionar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. 29 de noviembre de 2012. Decreto Promulgación 28/2013.

Ley 27.561 de 2020. Modifícase el presupuesto de la administración nacional vigente para el ejercicio 2020. 25 de agosto de 2020. Decreto 696/2020.

López Acotto, A.; Martínez, C. R.; Mangas, Martín; Paparas, R. (2016). *Finanzas Públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. UNGS.

Malisani, D. B. (2017). *La política de integración urbana en Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal*. [Tesis de Grado]. Universidad Nacional del Sur.

Morales, D.; Zimmerman, S.; Fairstein, C.; Pieczanski, N. y Lefevre, C. P. (2013). Vivienda adecuada y déficit habitacional. En: CELS (2013). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013* (pp. 341-389). Siglo XXI.

Ordenanza N.º 15.642 de 2010 [Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca]. Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal. 31 de mayo de 2010. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/15642/>

Ordenanza N.º 17.515 de 2014. [Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca]. Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico. 7 de marzo de 2014. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/17515/>

Ordenanza N.º 18.675 de 2016 [Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca]. Adhiriendo a la Ley Provincial 14.449 de "Acceso Justo al Hábitat". 6 de octubre de 2016. <https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/18675/>

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas-CEDES.

Plaza, A. F. (2012) *Presupuesto Público* [Tesis de grado]. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. Universidad Nacional de La Pampa.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU Hábitat] (2022). *World Cities Report 2022. Envisaging the Future of Cities*.

[https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf)

Santos, M. E. (2024). *Informe de Pobreza Multidimensional en Bahía Blanca*. Encuesta de Inclusión Social Sostenible 2024. Serie de Documentos EISS (I). IIESS/CONICET-UNS. <https://iess.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2024/11/Informe-Pobreza-Multidimensional-BB-ca-EISS-2024-web.pdf>

Secretaría de Hacienda (2008). El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina. Secretaría de Hacienda de la Nación.

Smolka, M. (2003). A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. En: P. Abramo (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*; Livraria Sette Letras- FAPERJ.

Urriza G. (2016). Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate. *Revista QUID 16*, (6), 281-320. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2089/1777>

Urriza, G. (2018). Expansión urbana en ciudades intermedias de crecimiento demográfico bajo: el caso de Bahía Blanca, Argentina. X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Barcelona-Córdoba, Junio 2018. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona. <http://hdl.handle.net/2117/134596>

Zingoni, J. P. (1998). *Plan Estratégico de Bahía Blanca*. Documento de diagnóstico. Síntesis. Bahía Blanca.

## Anexo I

**Barrios Populares (según RENABAP).** Actualización: diciembre 2024

| Nombre del barrio | Año de Origen | Tipo de Barrio | N° viviendas | Superficie (en ha) |
|-------------------|---------------|----------------|--------------|--------------------|
| 17 de Agosto      | 2004          | Asentamiento   | 128          | 13,7               |
| 5 de Abril        | 2000          | Asentamiento   | 46           | 16,25              |
| 9 de Noviembre    | 2016          | Asentamiento   | 880          | 44,71              |
| Altos Sánchez     | 2013          | Asentamiento   | 50           | 3,58               |
| Bajo Rondeau      | Década 1940   | Asentamiento   | 138          | 6,52               |
| Barrio 1810       | 2011          | Asentamiento   | 369          | 3,48               |
| Calvento          | 2019          | Asentamiento   | 22           | 2,10               |
| Caracol I         | 1970          | Asentamiento   | 176          | 5,14               |
| Caracol II        | 2000          | Asentamiento   | 337          | 9,55               |
| Carlos Gardel     | 1960          | Asentamiento   | 25           | 0,66               |
| Chino             | Década 1990   | Asentamiento   | 22           | 1,61               |
| Costa Blanca      | 2012          | Asentamiento   | 143          | 9,94               |

|                       |             |                                 |     |       |
|-----------------------|-------------|---------------------------------|-----|-------|
| Don Onésimo           | Década 1990 | Asentamiento                    | 77  | 5,56  |
| El Porvenir           | 2004        | Asentamiento                    | 298 | 13,17 |
| Empleados de Comercio | Década 2000 | Asentamiento                    | 33  | 12,00 |
| Estación Aguará       | 2010        | Asentamiento                    | 12  | 3,44  |
| Estación White        | Década 1980 | Asentamiento                    | 26  | 2,25  |
| Evita                 | 2007        | Asentamiento                    | 620 | 26,41 |
| Los Patricios         | 2020        | Asentamiento                    | 77  | 18,59 |
| Más Barrios           | 2015        | Asentamiento                    | 226 | 28,58 |
| Miramar               | 1960        | Villa                           | 165 | 4,08  |
| Moresino              | 2018        | Asentamiento                    | 33  | 4,02  |
| Municipal             | Década 1980 | Conjunto habitacional degradado | 99  | 4,06  |
| Obrero Sur            | 2017        | Asentamiento                    | 88  | 10,05 |
| Pampa Central         | 2011        | Asentamiento                    | 22  | 0,56  |
| Portal del Este       | 1969        | Asentamiento                    | 160 | 34,98 |
| Puertas del Sur       | 2000        | Asentamiento                    | 660 | 42,61 |
| Punta Blanca (Sur)    | 1976        | Asentamiento                    | 90  | 18,00 |
| Richieri              | 2015        | Asentamiento                    | 9   | 0,59  |
| Rosario Sur           | 1965        | Villa                           | 50  | 1,03  |
| Saladero              | Década 1980 | Asentamiento                    | 275 | 31,51 |
| Tierras Argentinas    | 2011        | Asentamiento                    | 726 | 44,30 |
| Villa Buenos Aires    | 2018        | Asentamiento                    | 66  | 13,75 |
| Villa Talleres        | 1994        | Asentamiento                    | 297 | 19,44 |
| Villa Talleres II     | Década 1990 | Asentamiento                    | 66  | 9,94  |

**Total 6511 456,16**