



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 59

LOS FONDOS ROTATIVOS SOLIDARIOS COMO ALTERNATIVA PARA EL MEJORAMIENTO HABITACIONAL EN BAHÍA BLANCA

Julio 2026

Francisco José Cantamutto
María Jimena Irisarri
Santiago Anibal Cornou
Sofía Constanza Carbone
Franco Cruz Pérez
Bautista Valentino

ISSN 2250 8333

Citación sugerida:
Cantamutto, F. J., Irisarri, M. J., Cornou, S. A.,
Carbone, S. C., Pérez, F. C., & Valentino, B.
(2026). *Los Fondos Rotativos Solidarios como
alternativa para el mejoramiento habitacional
en Bahía Blanca* (Documento de Trabajo N° 59).
Instituto de Investigaciones Económicas y
Sociales del Sur (IIESS, UNS-CONICET).

Los Fondos Rotativos Solidarios como alternativa para el mejoramiento habitacional en Bahía Blanca

Francisco José Cantamutto, María Jimena Irisarri, Santiago Anibal Cornou, Sofía
Constanza Carbone, Franco Cruz Pérez y Bautista Valentino

Contenido

1. Una breve historia de los FRS en Bahía Blanca	2
2. ¿Qué son los FRS?	6
3. Los barrios donde funcionan los FRS	12
4. Los/as beneficiarios/as de los FRS	18
5. Usos frecuentes de los FRS	20
6. Una mirada del recorrido	23
7. Comentarios de cierre	33
Referencias Bibliográficas	36

Los Fondos Rotativos Solidarios (en adelante FRS) de Materiales surgieron a principios del siglo XXI en Bahía Blanca y en 2026 cumplen un cuarto de siglo funcionando. Este informe es un esfuerzo de investigación-acción que busca valorizar los logros de estos microcréditos que vinculan las finanzas solidarias con las necesidades en materia habitacional e involucran activamente a los/as vecinos/as bahienses. A pesar de su fortaleza y relevancia, los FRS no han tenido suficiente visibilidad en el debate público.

Con el aval de la Subsecretaría de Hábitat del Municipio de Bahía Blanca, y en coordinación con las organizaciones promotoras Cáritas Arquidiocesana Bahía Blanca y la Asociación Civil Ser Comunidad, desde el Proyecto de Extensión Universitaria “Fortalecimiento de Experiencias de Economías Social en Bahía Blanca” del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur¹, se buscó sistematizar los impactos y alcances de los FRS.

Para lograr este fin concreto, se combinaron herramientas de análisis cuantitativo –para procesar la información provista por las organizaciones- y cualitativo. El trabajo

¹ Fue aprobado en el marco de la XI Convocatoria PEU 2024/2025 de la Secretaría de Cultura y Extensión Universitaria de la UNS. El objetivo general del proyecto es acompañar experiencias de la Economía Social en Bahía Blanca mediante la elaboración de propuestas conjuntas específicas a problemas técnicos que enfrentan cada una de estas prácticas. En este caso, los FRS. El trabajo de campo para el presente informe fue parcialmente financiado por el PGI “Endeudamiento de hogares en Bahía Blanca” (24/ZE46).

de campo consistió en la recolección de datos cualitativos durante los meses de abril a mayo de 2026 por medio de 28 entrevistas a beneficiarios/as de los FRS y a los/as promotores/as barriales que se encargan de coordinar las actividades relacionadas con los microcréditos en los diferentes barrios de Bahía Blanca que son alcanzados por el programa y que se encuentran encuadrados en diferentes nodos². Las preguntas fueron elaboradas en conjunto con las organizaciones sociales. Previamente, los/as estudiantes que forman parte del Proyecto de Extensión compartieron un “Taller de Diseño y realización de entrevistas cualitativas” a cargo de la antropóloga Dra. Ana Florencia Quiroga.

Las/as estudiantes de Economía de la UNS, Agustina Malizia, Alan Linares, Andrés Pomiés, Bautista Valentino, Franco Cruz Ezequiel Pérez, Gina Pezzutti, Lautaro Uriel Arrieta Prats, Leonardo de Olivera, Micaela Pais, Salma Toller, Santiago Aníbal Cornou y Santiago González Miotto; de Abogacía Franco Carbone, Sofía Constanza Carbone y Valentín Villarreal; de Contador Público Leonel Arroyo; y de Ciencias de la Educación, Máximo Emanuel González Sisterna, se comprometieron a involucrarse en la dinámica de los FRS. Los aportes de esas entrevistas fueron el insumo central para esta evaluación junto con los reportes aportados por las organizaciones. Esta información se completó con trabajos académicos previos y la cobertura de noticias, que permitió obtener una imagen de conjunto.

Este informe se organiza de la siguiente manera. La primera sección presenta una breve historia de los FRS en Bahía Blanca, cuya lógica es abordada en el segundo apartado. La tercera explica la dimensión territorial de su funcionamiento. La cuarta caracteriza a los principales beneficiarios de los FRS. La quinta señala cuáles son los usos más frecuentes de los créditos. En la sección sexta se evalúa el recorrido de los 25 años de los FRS, con datos provistos por las propias organizaciones. Finalmente, se presentan comentarios a modo de cierre.

1. Una breve historia de los FRS en Bahía Blanca

Los FRS comenzaron a funcionar en el 2001. En julio de ese año se realizó una capacitación con equipos sociales y en diciembre se recibieron los primeros fondos del Estado provincial, que permitieron poner en marcha el programa. La iniciativa surgió

² Las organizaciones utilizan para estos puntos la denominación de “FONDOS”. Sin embargo, dado que induce a confusiones sobre si se trata del programa, los recursos o el nodo, aquí tomamos la decisión de llamarlos de esta última manera.

de la organización católica Cáritas Arquidiocesana Bahía Blanca, la Federación de Sociedades de Fomento y la evangélica Acción Bahiense Comunitaria (ABC). Al poco tiempo de iniciar el programa, la Federación de Sociedades de Fomento, que administraba el nodo del barrio Thompson, dejó el programa, sumándose poco tiempo después la Asociación civil Ser Comunidad. ABC se retiró del programa en los últimos años.

La Ordenanza Municipal 16.397 institucionalizó el programa en 2011 y le permitió contar con aportes del gobierno local, que se han ido incrementando a lo largo del tiempo. En 2024, la Ordenanza 21.837 actualizó este instrumento, y modificó su nombre por Fondos Rotativos Solidarios para el Mejoramiento Habitacional, acentuando con esta denominación la finalidad de esta política que busca dar respuestas al déficit cualitativo en esa materia (más que el medio para llevarlo a cabo, los materiales)³. Mediante esta normativa, se constituyó además una mesa coordinadora del programa, integrada por la autoridad de aplicación, que en este caso es la Subsecretaría de Hábitat, y las organizaciones sociales ejecutoras del mismo. Sus funciones principales incluyen la de determinar los criterios de selección de los beneficiarios/as, definir las zonas de intervención y de sostenimiento del FRS, delimitar los montos de los microcréditos y establecer sus mecanismos de actualización y aplicación de intereses. Además, es responsable de fijar el índice de la bolsa de cemento como unidad de referencia para el cálculo de los créditos, de asignar el destino de los fondos recuperados y diseñar los indicadores para el monitoreo anual del programa.

Los FRS funcionan de manera ininterrumpida en Bahía Blanca desde 2001 como consecuencia del deterioro de la calidad de vida en Argentina en general y en este Municipio en particular. En ese entonces, el distrito había llegado a ser uno de los centros urbanos con mayor nivel de desocupación y de informalidad debido a la privatización de empresas públicas prestadoras de servicios básicos y el paso a manos privadas de establecimientos como la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP), las empresas del Polo Petroquímico, las principales terminales portuarias, y la disolución de la Junta Nacional de Granos, entre otros. La pérdida de trabajo formal no solo comprimió los ingresos sino además hizo perder la capacidad de acceso a instrumentos financieros y a la vivienda a través de los créditos hipotecarios. Asimismo,

³ Con independencia de este cambio de denominación, en este informe nos referiremos como FRS, enfocándonos en la continuidad del instrumento.

implicó cierta pérdida de gravitación de las organizaciones vinculadas al mundo del trabajo en la vida cotidiana.

Justamente, de la mano del crecimiento del trabajo precario, junto a la falta de planificación de acceso al suelo, el incremento de la demanda habitacional de los sectores más vulnerables provocó la proliferación de barrios informales⁴ en el partido. De los doce asentamientos que se habían registrado en 1981, el Departamento de Catastro detectó veintiocho en 1996 (MBB, 1998). Bahía Blanca se ubicó en el tercer lugar del interior bonaerense con mayor cantidad de este tipo de asentamientos, detrás de La Plata y Mar del Plata (Irisarri, 2023). En el informe “Un Techo para mi País”, se corroboró que en 2013 había veintinueve barrios informales con 10.420 familias viviendo en esas condiciones (Techo, 2103). Entre 2014 y 2015, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVyAP), contabilizó treinta y dos bajo esas categorías⁵.

Este crecimiento de la precariedad habitacional no estuvo acompañado de un aumento demográfico significativo en el distrito que explicara la proliferación de asentamientos informales. Contrariamente, Bahía Blanca que había tenido un incremento de población intercensal en 1980 de 22,13%, disminuyó este porcentaje en 1990 a un 16,29%, a un 4,63% en 2001 y 5,89% en 2010. La excepción fue el resultado del último censo de 2022, que registró un crecimiento del 11,60% de la cantidad de sus habitantes respecto a 2010. En cierta medida, es posible asumir que la expansión de la ciudad ha reposado sobre una distribución desigual de los espacios y la infraestructura urbana, generando al mismo tiempo nuevos barrios en condiciones habitacionales opuestas (Heredia Chaz y Díaz, 2026).

Acorde con la mayor presencia de barrios con precariedad habitacional y un deterioro del mercado de trabajo, se puede leer la expansión de los FRS. En un principio,

⁴ La CEPAL (2016) denomina a los asentamientos informales como áreas residenciales donde los habitantes no tienen seguridad de tenencia frente a los terrenos o viviendas que habitan, que van desde la ocupación ilegal hasta viviendas de alquiler informales. Los vecindarios usualmente carecen de servicios básicos e infraestructura urbana, encontrándose usualmente en áreas ambientales y geográficas peligrosas.

⁵ Según el RPPVyAP, las Villas son urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares (no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista. Los asentamientos, en cambio, son barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas.

A map of Bahía Blanca, Argentina, with various neighborhoods and landmarks labeled. The map shows the city's layout along the coast, with major roads and public transport lines indicated. Key locations include:

- Gral. Daniel Cerri** (multiple locations, including a large area on the left and a smaller one near the center)
- Puertas de Sur**
- Tierras Argentinas**
- Maldonado-Costa Blanca**
- Pampa Central-Nocito-1 de mayo- Vista Alegre**
- Colón- Bajo Rondeau- Noroeste- Caracol I y II**
- Delfina- Loma Paraguaya Mas Barrios**
- Thompson-Ferro**
- V. Rosario-V.Esperanza Evita - El Sol**
- Spurr-V. Serra-Talleres-Morresino**
- Saladero-Boulevard**
- Miramar**
- 9 de noviembre-Altos Sánchez**
- Stella Maris- V. Don Bosco. San Jorge**

Other visible landmarks include **Parque de Mayo**, **Muelle General Cerri**, **Museo de la Aviación Naval Argentina**, **Aero-Cor**, and **Ingeniero White**. The map also shows the **ALDEA ROMANA** area and the **VILLA ESPORA** district.

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el FRS

[illegible]

5

Como puede observarse en la figura 1, los barrios que son alcanzados por los FRS no se corresponden exactamente a los determinados por el RPPVyAP (figura 2) dado que los que conforman los fondos están vinculados a una lógica de alcance territorial que históricamente han tenido las organizaciones que los gestionan, más que a las clasificaciones otorgadas por un organismo provincial por las características que presenta su trazado, dominio, infraestructura, características de las viviendas y densidad, entre otros.

2. ¿Qué son los FRS?

En términos generales, el sistema financiero no tiene por objetivo resolver necesidades o deseos de los hogares. Se trata de un sector económico más, que funciona bajo la lógica del capital, maximizando rentabilidad según las oportunidades que la estructura institucional vigente le permita. Durante los años de la industrialización sustitutiva, el sistema financiero nacional operaba con múltiples regulaciones, que incluían tasas definidas por la autoridad monetaria y participación de la banca pública y la cooperativa. La última dictadura (1976-1983) tuvo como uno de sus principales ejes de reforma la financiera, con la ley de desregulación aprobada en 1977, y vigente hasta el presente. Esta reforma produjo una mayor movilidad de capitales y mayor participación de la banca extranjera, entre otros efectos. De la mano con el deterioro del mercado de trabajo, se consolidó un cambio en el perfil de la banca operativa en el país, a saber: un sesgo contrario a la inversión de largo plazo (crédito hipotecario), adverso al riesgo (menos crédito para financiar innovación, para las MiPyMEs), favorable al consumo y especialmente dedicado a prestar al Estado. Esto limitó de forma severa el acceso al crédito para gran cantidad de hogares.

Llamativamente, en las últimas décadas, los organismos internacionales de crédito han insistido con la necesidad de fomentar lo que llamaron “inclusión financiera”, presionando por ampliar el alcance de las finanzas sobre la gestión de ingresos y gastos de los hogares. Esto ha llevado a que incluso la política social haya optado por formatos vinculados a las finanzas, desplazando la provisión directa por la asignación de recursos mediada por el sistema financiero. Esta financiarización ha recibido diversas críticas.

El caso de los FRS se ubica en un plano diferente. Su lógica se asienta en una tradición previa, vinculada al uso del crédito con fines comunitarios o colectivos. La

región del sudoeste bonaerense tiene una amplia tradición ligada a las cajas de crédito cooperativo, especialmente relevante en el sector agrícola. En los años '90, nuevas formas de crédito social aparecieron como estrategias defensivas ante el deterioro del mercado de trabajo y la falta de respuesta estatal a la cuestión social. El crédito solidario no se orienta por la búsqueda de ganancia ni de oportunidades de negocio, sino para resolver necesidades comunes. Aunando la capacidad de ahorro común se puede alcanzar a cubrir gastos que de otro modo serían inaccesibles.

Su importancia radica en ser un instrumento de transformación social y distribución del ingreso, orientado a mejorar la calidad de vida y fortalecer la organización popular. A diferencia de la lógica capitalista, estas finanzas se basan en valores éticos como la solidaridad, la cooperación, la gestión democrática y la valorización del trabajo por encima del capital. Su objetivo principal es el impacto social y productivo que logran al hacer coincidir el desempeño financiero con la equidad y la justicia distributiva. Las finanzas solidarias, y en particular el microcrédito, son herramientas fundamentales de la Economía Social y Solidaria (ESS), diseñadas para sostener y desarrollar emprendimientos que carecen de acceso al sistema bancario formal (Gandulfo y Rofman, 2016; 2018).

Estas finanzas se diferencian de las tradicionales en que las últimas imponen barreras infranqueables para los/as trabajadores/as de la economía popular, tales como requisitos de garantías patrimoniales o de flujos de ingresos estables, que operen como contrapartida. El análisis de riesgo financiero para estos sectores sociales resulta en tasas de interés gravosas, que limitan severamente el acceso a crédito. Ante el deterioro del mercado laboral y las crisis recurrentes, las finanzas solidarias surgen como una respuesta estratégica para reinsertar a quienes han sido expulsados del sistema formal, fomentando el trabajo autogestivo. Mientras el banco tradicional busca la ganancia del accionista, el microcrédito solidario se concibe como un derecho que permite al trabajador recuperar su identidad comunitaria y capacidad de gestión.

El funcionamiento de este sistema se basa en un modelo de gestión asociado a organizaciones de base territorial, que operan como promotoras. En el siglo XXI, el Estado Argentino adoptó algunos de sus lineamientos y principios para impulsar iniciativas existentes, aportando fondos públicos que se transforman en créditos a tasas subsidiadas (Nougués, 2022). Las organizaciones promotoras son también administradoras de los fondos rotativos, donde el recupero del crédito permite otorgar nuevos préstamos, manteniendo la dinámica productiva local. Una característica clave

es la garantía solidaria o “de la palabra” que reemplaza a la garantía prendaria. Para que este tipo de garantía funcione, el proceso requiere del acompañamiento permanente de promotores/as y asesores/as que brindan asistencia técnica y capacitación, asegurando que los recursos se utilicen de la forma más eficaz para el crecimiento colectivo de los prestatarios.

Ante la exclusión del sistema formal por falta de recibos de sueldo, la confianza comunitaria reemplaza a las garantías patrimoniales. Uno de los principales obstáculos que encuentran los hogares vulnerables para poder mejorar su nivel de vida o para desarrollar un emprendimiento personal, es la falta de acceso al financiamiento. El sistema financiero formal suele resultar restrictivo para estos sectores, debido a los requisitos que se requieren para respaldar el acceso al crédito: estar en situación de formalidad en un empleo registrado para poder contar con recibo de sueldo o tener cierta cantidad de activos económicos para disponer como garantía. La ausencia de estos respaldos hace que estos hogares suelen recurrir a fuentes con menos requerimientos. Sin embargo, los actores financieros informales, como financieras o prestamistas no registrados, suelen compensar esta ausencia con la aplicación de elevadas tasas de interés, que pueden llevar al sobreendeudamiento y terminan perjudicando aún más la situación del hogar en situación de vulnerabilidad.

Ante esta situación de múltiples restricciones, una propuesta que ha tenido cierto alcance y desarrollo en la misma ciudad es la de las finanzas solidarias. Las mismas se enmarcan dentro de programas de microcréditos para el desarrollo de las unidades económicas que están dentro de lo que podemos denominar Economía Social y Solidaria, o Economía Popular. La idea fundamental detrás de este tipo de programas es mejorar sustancialmente la calidad de vida de los hogares tomadores del crédito, por ende, requieren dejar atrás el principio que busca la maximización de la tasa de ganancia del capital invertido, yendo a contracara de lo que el modelo capitalista nos indica.

Justamente, así puede comprenderse el funcionamiento de los FRS en Bahía Blanca. Estos consisten en un monto dinerario asignado a familias de bajos recursos que viven en barrios vulnerables predeterminados del partido de Bahía Blanca y que acreditan la necesidad de realizar ampliaciones, refacciones y/o el completamiento de la vivienda que habitan a tasas subsidiadas. Es administrado y asesorado técnicamente por equipos barriales, que se encargan de detectar hogares que sean posibles beneficiarios, evaluar sus necesidades y posibilidades de pagar, y administrar los fondos. El recupero de cada microcrédito regresa al fondo desde el cual fue otorgado, a

los efectos de beneficiar a vecinos/as del mismo sector, garantizando de esta forma el espíritu solidario del programa.

Dadas las condiciones favorables de asignación, el vecino beneficiado puede favorecer a otro simplemente devolviendo el dinero en tiempo y forma. Esta lógica apareció en varios testimonios. Una vecina del barrio 9 de Noviembre explicó que los vecinos cumplen porque *“saben que si ellos no pagan los vecinos no pueden sacar créditos. Porque no hay (más) plata”*. Otra vecina de Miramar recordó que siempre se les recalca que *“la cuota nuestra beneficiaba a otro vecino, porque podía ingresar a hacer su mejora como lo hicimos nosotros”*. Justamente, la devolución mejora a todo el barrio. Un vecino de Tierras Argentinas señaló que el crecimiento del FRS depende de la gente: *“Ojalá que todo el mundo pudiera cumplir y entonces se agranda y pueda ayudar a más gente”*.

Se prestan montos relativamente bajos, con tasas de interés por debajo del valor de mercado: al momento de realizar esta investigación, se situaba en el orden del 30% anual, por debajo de la inflación interanual en mayo de 2026 (33%) levemente por encima de la esperada para todo 2026 (29%). Es difícil establecer una tasa de interés de mercado que sea comparable: las de referencia de los préstamos personales en bancos oscilaban entre 53% y 130% anual. Sin embargo, más apropiado sería comparar con las que ofrecen las billeteras virtuales, de acceso más fluido y con menos requisitos. En este caso, la variabilidad es muy grande, dependiendo de la billetera y del perfil crediticio del solicitante, pero se movieron entre 70% y 250%, aunque en algunos casos alcanzó el 1.325% anual (El Destape, 25/2/26). Es decir, las tasas del FRS estaban muy por debajo de cualquier alternativa realista.

Esto permite a los hogares beneficiarios realizar obras edilicias en sus viviendas, que mejoran su calidad de vida, financiándose de forma solidaria. La devolución en tiempo y forma del crédito habilita a nuevos préstamos por valores más elevados, basándose en la reputación de pago. La *palabra* de quienes aceptan tomar esta opción de crédito es un factor importante, siendo en última instancia la única fuente de recursos que tienen los individuos en situación de vulnerabilidad. La condición para poder seguir permaneciendo en el fondo es la *reputación* del usuario más que su patrimonio previo que posee que lo habilita o no a permanecer en el programa.

En este sentido, una vecina de Miramar destacó en una de las entrevistas que el sistema *“está basado en la confianza, de ellos a nosotros y nosotros a ellos”*. Incluso ante casos de *“mala fama”*, el equipo suele apostar a la confianza para dar el crédito. Un

vecino de Villa Nocito comentó que, a diferencia de un banco donde se exige un garante, aquí la única exigencia es “*cumplir*” y la comunicación permanente. Incluso más lejos, otro vecino de Tierras Argentinas resaltó el valor de la propia palabra: “*Ellos no te piden nada... solamente tu palabra. La confianza... la palabra de antes, como era*”.

Cada vez que un hogar cumple con las cuotas asumidas al tomar un préstamo, está devolviendo los montos a su propio barrio, permitiendo que otros puedan acceder al proyecto. El recupero supera la dimensión económica y toma un *valor social* significativo. Rompe asimismo con la lógica que rige a los créditos convencionales, orientados a la búsqueda de ganancia. En el carácter rotativo del programa, el pago de las cuotas por parte de un vecino permite que otros puedan acceder a materiales para sus propias mejoras habitacionales. Esto genera una fuerte presión moral y un importante sentido de responsabilidad respecto al cumplimiento de los pagos, ya que el incumplimiento de una persona afecta directamente al resto de la comunidad. En palabras de sus beneficiarios: “*Sí, vengo, cumplo una vez al mes que tengo que cumplir. Y bueno, trato de no atrasarme porque si no perjudicas a los otros también, viste (...)*” (Entrevista realizada en Tierras Argentinas, sábado 18/04/2026). Los propios promotores/as acentúan esta idea solidaria al sostener que “*Yo en cada una de todas las reuniones le digo que ustedes dejan de pagar de ser solidario con un otro, el fondo se viene abajo y ustedes mismos se perjudican*” (Entrevista en Saladero, lunes 13/04/2026).

El refuerzo de la “responsabilidad barrial” ayuda a crear lazos comunitarios. Tanto los/as promotores/as como las/os beneficiarias/os recalcaron un mismo concepto: para que los FRS funcionen correctamente deben pensar en el otro y a su vez en una mejora para el barrio en general, mostrando que la cohesión existe en la responsabilidad, la moral y los valores que la gente trae a lugar en estos casos. A su vez, la posibilidad de mejorar la vivienda propia y participar en procesos colectivos de urbanización fortalece el vínculo existente en el territorio, generando mayor sentido de pertenencia. Esto resulta importante considerando sus antecedentes de precariedad habitacional y ausencia estatal como recalcaron varios entrevistados, sumado con la imposibilidad de acceder a este dinero de otra forma.

Justamente por lo mismo se trabaja especialmente el caso de los hogares que eventualmente no puedan cumplir con sus compromisos. Si bien existe un cargo por mora en el cumplimiento, los promotores/as enfatizan la disposición para escuchar las situaciones particulares y no aplicar este cargo a los hogares con problemáticas serias. De modo que el recargo tiene una función relativa para reforzar los incentivos al

cumplimiento, y no en hacer un segundo negocio de las dificultades de pago. Los/as promotores son quienes evalúan cada caso, y trabajan con flexibilidad cuando algún vecino no puede pagar: se considera cada caso y, siempre que sea posible, se dan más oportunidades.

Al funcionar de manera diferente a un financiamiento tradicional, tiene otras lógicas que parecerían ser irracionales para quienes las observan desde afuera pero no lo son desde los intereses y posibilidades de los/as propios/as involucrados/as. Un ejemplo de este caso es el de Paola, que siempre requiere el plan de pagos más largo y luego adelanta cuotas cuando la situación económica de su familia lo permite. ¿Cuál sería la explicación de este proceder? Dado que la tasa de interés que generalmente cobran los FRS está en línea con la inflación o es incluso menor, estaríamos ante una decisión irracional y de no conveniencia para el sujeto, dado que el valor de la cuota se licúa en el tiempo. Sin embargo, ante su precariedad laboral y la realidad de que no puede contar con un ingreso permanente y asegurado, algunos/as beneficiarios/as, se cubre ante el riesgo, adelantando cuotas cuando puede y así poder aplicar en el futuro a otros préstamos con mayores montos. De este modo, los plazos largos con menores cuotas permiten distribuir en el tiempo el riesgo, maximizando la probabilidad de repago. Este repago, insistimos, forma la reputación que es la condición última de acceso a nuevos créditos.

Desde el punto de vista del monto del crédito, la asignación se divide en distintas etapas, generalmente tres. La primera instancia contempla un monto reducido con el objetivo de construir confianza entre las partes. Este monto se calcula en relación al costo de cierta cantidad de material que puede adquirirse con el crédito. Al momento de realizar esta investigación, se trataba de \$250.000 (15 bolsas de 50 kilogramos de cemento, tal como lo estipula la ordenanza municipal). En etapas de preparación de este informe, un estudiante del Proyecto de Extensión expresó: *“Yo creía que con 200.000 pesos no haces nada”*. Es una intuición expresiva de la disociación entre las necesidades de los hogares vulnerables y los alcances del sistema financiero. Sin embargo, estos montos han alcanzado para hacer *mucho*. De acuerdo con las entrevistas, en general esta suma inicial se destina a mejoras básicas como aberturas, un baño pequeño o materiales para una habitación. Una vez que el beneficiario completa los pagos correspondientes, puede acceder -en caso de requerirlo- a una segunda etapa con un importe mayor, que rondaría los \$500.000 (30 bolsas de 50 kilogramos). Si toma este camino y cumple con los pagos, puede solicitar una tercera ronda de crédito de \$750.000 (45 bolsas de 50

kilogramos). Los hogares pueden sacar todos los créditos que deseen, siempre y cuando hayan cancelado los créditos anteriores y existan fondos disponibles en los nodos. Hay familias que van por su crédito N° 13.

Los créditos se pautan habitualmente en 6, 9, 12 ó 15 cuotas mensuales. El beneficiario suele tener la libertad de elegir el plazo que mejor se adapte a su presupuesto mensual, acordado de antemano con el equipo promotor. En caso que el beneficiario adelante cuotas, se quitan los intereses proporcionales. El cumplimiento previo funciona como garantía reputacional del pago, incrementando los montos a financiar. En general, nuevos créditos posteriores mantienen el monto asignado desde la tercera etapa (tiene un tope de crecimiento). Esto tiene sentido para evitar una exposición innecesaria de los Fondos a un deudor, que incluso con buena disposición, pueda incurrir en impago por razones ajenas a su voluntad.

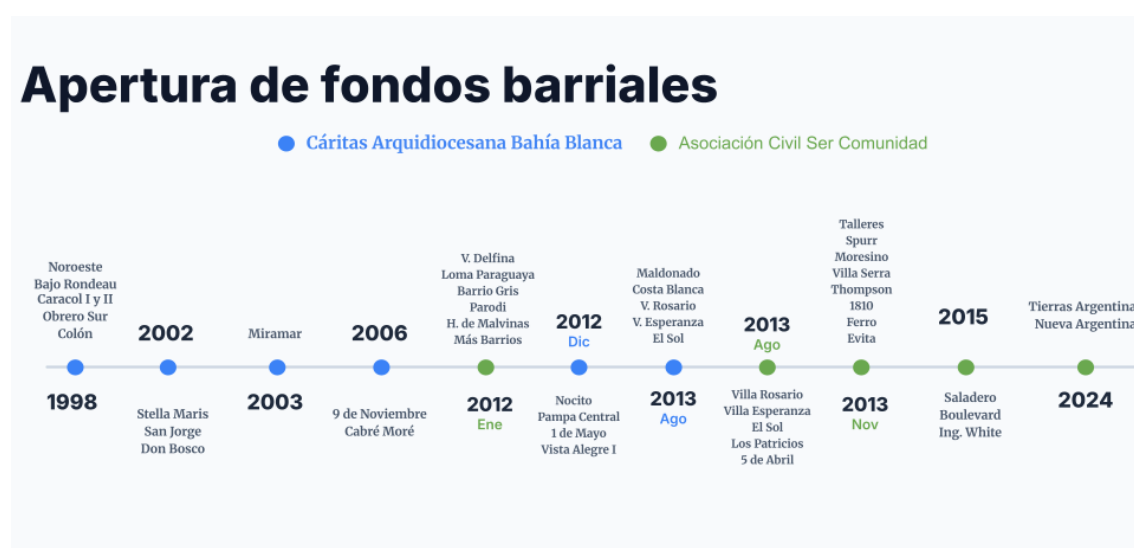
3. Los barrios donde funcionan los FRS

En 2001 el programa fue presentado ante el Consejo Distrital de Políticas Sociales, ámbito donde se decidió la implementación conjunta con otras organizaciones sociales, que ya venían trabajando desde hacía años. Recibió además financiamiento del gobierno provincial. En esta sección presentamos los barrios donde ha operado el FRS, en la medida en que se fueron sumando, buscando explicitar su trayectoria. Como se podrá notar, hay barrios muy antiguos y otros nuevos, algunos en condiciones de mayor vulnerabilidad habitacional que otros. No todos los nodos incorporados se mantuvieron en funcionamiento hasta el presente, algunos dejaron de operar y otros fueron absorbidos por nodos vecinos. De modo que el siguiente listado ofrece una precisión de cuándo se fueron sumando, y no los que tienen actividad hasta el presente.

Uno de los primeros lugares donde se aplicaron los FRS fue Noroeste, barrio conformado en 1887, y Bajo Rondeau, que data de 1955, período en que comenzó la afluencia de inmigrantes chilenos al partido –en particular a este sector de la ciudad- y que tuvo su pico máximo de arribo en la década de 1970. Asimismo, Caracol I, cuyos primeros asentamientos se registraron en 1970 con el nombre de Villa Roldán o Vista al Mar, y Caracol II, originado en la década de 1990 la ampliación del anterior. Ingresó en el mismo año el barrio Obrero Sur, surgido aproximadamente en 1953. Lo acompañó Colón, que data de 1905. La mayoría de los lugares nombrados ya se encontraban consolidados y poseían una identidad barrial previa asociada a la actividad ferroviaria donde proliferaban las estaciones, los talleres, los depósitos tranviarios y las fábricas en

esa zona del suroeste de la ciudad de Bahía Blanca. El único que presentaba una conformación más reciente era Caracol II, emplazado en suelo inundable, con infraestructura insuficiente y construcciones muy pequeñas con material de desecho (MBB, 1998). Cáritas Arquidiocesana Bahía Blanca venía trabajando en todos ellos desde 1994 con microcréditos para el mejoramiento habitacional, a través de equipos parroquiales de vivienda. El programa fue fortalecido, en el año 1998, a través de un proyecto de Lotes Con Servicios en el Barrio Stella Maris, al cual se lo denominó, “Fondo Rotativo Solidario de Materiales”.

Figura 3. Fecha de apertura de los fondos barriales



Fuente: elaboración propia con datos provistos por las organizaciones

En 2002 se sumaron a esta iniciativa tres barrios constituidos más recientemente. Se trató de Stella Maris (erigido en 1985), San Jorge (conformado en 1980) y Don Bosco (que data de 1980). Un año después, se agregó Miramar (surgido en 1960 y también conocido como “Villa Perro” que en ese entonces se trataba de una zona más despoblada, en su mayoría con casas precarias y algunos basureros a cielo abierto (Mancini, 2020)⁶. En 2006, se completó con 9 de noviembre (que según el RPPVyAP es de 1990) y Cabré Moré, que mediante la aplicación de la Ley Pierri en 2017 obtuvo una escrituración masiva de los terrenos a favor de los vecinos. Resulta significativo en este aspecto, la necesidad de ir incorporando nuevos barrios al listado de vulnerabilidad a medida que crecía su cantidad en Bahía Blanca, algunos con pocos años de antigüedad

⁶ Natalia Mancini analizó en profundidad el funcionamiento del Fondo en Miramar (Mancini, 2020)

y en zonas diferentes a las de los que ya pertenecían antiguamente, como San Jorge, Miramar, Stella Maris, emplazados en el noreste de la ciudad. Este aumento de la precariedad habitacional no se corresponde a un desmejoramiento del ingreso de los hogares sino todo lo contrario. Santos (2018) observa que tanto la pobreza monetaria como la indigencia registraron una disminución sustantiva en el periodo post-crisis, entre 2004 y 2009 pero si se analiza de manera multidimensional⁷, la situación es diferente. En términos de pobreza multidimensional, se observa que entre 2004 y 2009 hubo una reducción sustancial de la misma en términos de incidencia más que en la intensidad, dado que no se alcanzó a mejorar la situación de los más pobres entre los pobres.

En 2012 se continuaron anexando territorios a los FRS. Fue el caso de Vista Alegre I (producto de un loteo privado en 1959) y Vista Alegre II (constituido aproximadamente en 2003 cuando la comuna permitió a varios vecinos instalar sus precarias viviendas en terrenos del ferrocarril, Luciani y Minervino, 2004, 27). También ingresó Puertas del Sur, cuya existencia data de 1990 y Nocito, vecindario que se originó en 1906 pero, según el RPPVyAP, el asentamiento precario se produjo en 1960. Pampa Central, conformado en 1958, se unió a los FRS también ese año. Se sumaron Villa Delfina, vecindad loteada en 1947 y Loma Paraguaya, proyectada a mitad de siglo XX como lugar donde los ingleses instalaron sus canchas de tenis, golf y atletismo. Luego se construyeron viviendas simples allí (Minervino, 2004). Asimismo, Barrio Gris (originado en 2000); Parodi (que recién en 1990 obtuvo algunos servicios esenciales); Héroes de Malvinas (surgido de un Plan Federal de Viviendas); y Más Barrios, uno de los más actuales. Por lo dicho, se observa que prevalecen en esta incorporación barrios con trayectoria histórica como Loma Paraguaya, Villa Delfina, Pampa Central, Vista Alegre y Nocito. Estos dos últimos, en su expansión dieron origen a dos asentamientos informales nuevos en épocas más actuales con condiciones habitacionales inferiores. Todos se ubican en la franja sur y sur -oeste de la ciudad de Bahía Blanca.

En todo ese período de 2002-2012 participaron 704 familias en el programa. A partir de ese año, el registro que llevan las organizaciones comenzó a realizarse de

⁷ La medición corresponde al Índice de Pobreza Multidimensional incluye 5 dimensiones: Vivienda, (precariedad de los materiales de la vivienda, hacinamiento y tenencia insegura de la vivienda), Servicios básicos (carencia de fuentes de agua mejoradas, carencia de fuentes de saneamiento mejoradas, carencias de energía limpia), Estándar de vida (ingreso del hogar), Educación (inasistencia de niños a la escuela, rezago escolar, logro educativo insuficiente de los adultos) y Empleo (desocupación) y Protección social (seguridad social y acceso a cobertura de salud) (Santos, 2018). Las dos primeras dimensiones están directamente vinculadas al abordaje del FRS.

manera anual (ver sección “Mirada de conjunto”). La sanción de la Ley bonaerense 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en 2012 y la adhesión del partido de Bahía Blanca a la misma en 2016 -mediante la Ordenanza 18.675-, marcó un hito en el proceso de mejoramiento de los barrios vulnerables al establecer como deber inevitable del Estado la promoción y el reconocimiento de la vivienda y el hábitat digno y saludable y reconocerlo como derecho. Esta normativa insta a los gobiernos locales y el provincial a “impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales” (art. 8). Los FRS son un ejemplo exitoso que cumple con estas exigencias, desde antes que la normativa existiera. Uno de los manuales que analiza la envergadura de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, elaborado por la Asociación Civil Madre Tierra (2016), menciona a los FRS como un antecedente. Por tanto, su difusión, balance y proyección a futuro se torna inevitable.

A partir de 2013, la cantidad de barrios que se sumaron a los FRS continuó siendo significativa e incluso superadora. Entre ellos, Maldonado, surgido en 1905 para depositar y reparar los trenes del trayecto ferroviario. También, Costa Blanca, que en algunos registros figura como Paloni, constituido según el RPPVyAP en 2010. Se agregaron también Thompson, cuya Sociedad de Fomento fue creada en 1993, dando institucionalidad al barrio. Otro que se sumó en la participación fue 1810, recientemente conformado junto con Ferro y Evita, que datan de la primera década del siglo XXI.

Unos días antes, se habían agregado Spurr (Conjunto de viviendas precarias asentadas cerca de la estación del ferrocarril construida en 1906 cuyo asentamiento precario se dio sobre la década de 1990 según el RPPVyAP). También Villa Talleres Sur, un asentamiento creado en 2006, lindante a Villa Talleres (cuya denominación obedece a la presencia de los talleres ferroviarios de Spurr), y Villa Serra, vecindario que se originó en 1920. Asimismo, se incluyó el barrio Moresino, constituido en la década de 1960 sobre una quinta que anteriormente pertenecía a un propietario con ese apellido. Villa Rosario, que se había constituido en la década de 1930 de espaldas a la entonces abandonada estación del ferrocarril Rosario-Puerto Belgrano, comenzó a participar de los FRS en ese entonces. El asentamiento se constituyó según el RPPVyAP en 1960. También se sumó Villa Esperanza, que surgió como un asentamiento irregular a orillas del arroyo Napostá hacia 1970, y el Sol, que se había conformado en 1982 a la vera de la autopista 3 Norte sin ningún tipo de servicios. Otra inclusión fue Los Patricios, barrio que según se quejaban sus habitantes, hacia 2023: “No tenemos agua, luz ni recolección de residuos. La vida aquí es muy difícil” (BVC noticias, mayo 2023).

También en 2013 se agregó 5 de abril, complejo de 250 viviendas en terrenos ubicados a la altura de Brown al 3.600, cerca de uno de los accesos a la ciudad que se erigió a fines de la década de 1990.

En 2014 continuó creciendo la nómina de participantes con Primero de Mayo y Martín Fierro. El primero nació bajo la denominación Británico en los '70, pero cambió su nombre en la Guerra de Malvinas por el que actualmente presenta. También Martín Fierro, asentado en inmuebles de titularidad dominial de la Provincia de Buenos Aires, pero regulados en 2022 por Ordenanza 20.539.

Para 2015 se incluyeron Harding Green y 17 de agosto. El primero es un barrio que data de 1906 cuando fueron rematadas tierras a bajo costo para ser compradas por asalariados pagaderas en cuotas y en 1909 se construyeron algunas casas estilo europeo. En el mismo año, también ingresó a los FRS, 17 de Agosto, conformado antiguamente sobre la trama norte del Arroyo Napostá y frente al barrio parque Palihue. También conocido en contraste como “Palihue chico”, que una vez que comenzó su entubado fue erradicada a terrenos cercanos a Harding Green, por lo que el RPPVyAP lo ubica en los primeros años de la década del 2000 (MBB, 1971).

Lo significativo de 2015 fue que se incorporaron dos barrios de Ingeniero White. Se trata de Boulevard y Saladero. El primero creció en una zona que inicialmente se había habilitado para la industrialización de la carne de exportación que fracasó y en sus terrenos abandonados se conformaron asentamientos en la década de 1980. El Boulevard Juan B Justo creó su sociedad de fomento en 1983.

Un año después, en 2016, se anexionaron Villa Italia, vecindad que había surgido por iniciativa de un loteo privado para asalariados en 1906 y Villa Muñiz que es una comunidad relativamente joven.

Las incorporaciones más recientes de los últimos dos años son Tierras Argentinas, que figura en el mapa del RPPVyAP como barrios Ferrocarril Roca y los Mexicanos. En 2014 vivían allí unas 800 familias entre casillas, casas de chapa, lona, cartón y otros materiales. En su mayoría las habitan jóvenes de entre 20 y 40 años que, hacinados en otros barrios (Vista Alegre, Villa Nocito y Maldonado), decidieron instalarse en esos terrenos ociosos pertenecientes al Ferrocarril. Ocupa un macizo de 43 hectáreas que corre paralelo a calle Don Bosco. Al carecer de servicios esenciales, sus habitantes deben proveerse el agua con una conexión clandestina a una cañería de ABSA y de enganchar las precarias instalaciones de energía eléctrica a las de sus vecinos de Vista Alegre II, situación que ha generado cortes, ya que los transformadores de EDES se ven

sobrecargados (La Nueva, 2017). Este fondo dependía antes de Vista Alegre, pero ante la insistencia de un vecino por su independencia, se creó uno específico con acuerdo del nuevo gobierno municipal.

El surgimiento de asentamientos nuevos es prácticamente constante. Los nuevos moradores consultan por la posibilidad de ingresar a los FRS lo cual se demora en el tiempo, hasta que no haya una regularidad en la ocupación. La incorporación de un nuevo asentamiento al programa se hace de manera consensuada entre Caritas, Ser Comunidad y la Municipalidad bahiense en la mesa coordinadora del programa. Es el caso actual del asentamiento Nueva Argentina (lindando a Tierras Argentinas) o Esmeralda (próxima a Spurr), entre otros.

De lo dicho se desprende que no todos los barrios pueden ser catalogados como informales. Algunos han tenido un proceso de regularización⁸, otros han surgido planificados o lo fueron logrando con ayuda estatal. De hecho, como consecuencia de los daños provocados por las catástrofes de viento y lluvias de 2023 y 2024 que afectaron al distrito, se decidió ampliar la cobertura a Cerri, localidad ubicada a 20 kilómetros de Bahía Blanca que surgió hacia 1876 con la construcción de un fortín en la zona. El verdadero despegue en la zona se dio cuando la CAP instaló un frigorífico en un lugar en 1903. Dos años después, se habilitó el lavadero y peladero de pieles (Lanera Argentina) (Pupio, 2013). Por la situación específica en que se creó, este fondo funciona de manera distinta a las demás, contando con numerosos/as beneficiarios/as.

De modo que, como se relata en este apartado, este programa se ha ido extendiendo a otras organizaciones e instancias gubernamentales, al mismo tiempo que se han sumado nuevos barrios. Estos, como se desprende de lo señalado, son bastante heterogéneos entre sí en cuanto a su ubicación, conformación, consolidación, tenencia y servicios. Ante las diversidades barriales, las organizaciones sociales tienen en cuenta la idiosincrasia de cada uno al momento de ejecutar el programa y relajar algunas exigencias.

⁸ Para el año 2015, según se desprende de un estudio específico, del total de treinta y dos Villas y Asentamientos Precarios que registró el RPPVyAP, solo nueve habían iniciado el proceso de regularización de la tenencia de la tierra (aunque con un 60 % de las familias que habitan en este tipo de barrios).

4. Los/as beneficiarios/as de los FRS

La existencia de necesidades habitacionales no es una condición excluyente de barrios informales, aunque suelen existir numerosas problemáticas y menos recursos para resolverlas. En este sentido, debe considerarse que también es diversa la condición de los hogares en relación a los inmuebles que ocupan. Están quienes tienen la titularidad de los bienes, otros solo tienen la tenencia y, por último, están quienes hacen uso de los mismos. Muchos beneficiarios habitan terrenos con títulos irregulares o boletos de compraventa precarios que dificultan la garantía. Los FRS priorizan la necesidad habitacional inmediata por sobre estas incertidumbres, algo que la banca tradicional no haría.

En el trabajo de campo fue frecuente encontrar familias que no poseían título de propiedad formal o escritura de sus terrenos. Al habitar en asentamientos o barrios populares, se les pide que acrediten la tenencia mediante boletos de compraventa, certificados de vivienda emitidos por ANSES (en barrios populares que fueron relevados por el RENABAP) o actas de adjudicación municipal. En este sentido, existen diferentes tratamientos entre las organizaciones sociales encargadas de gestionar los FRS buscando asegurarse que no se trate de inquilinos o moradores ocasionales sino de habitantes efectivos de la vivienda. Suele ocurrir que varios hogares se ubican en terrenos compartidos, donde el/la beneficiario/a construye en la parte trasera de la casa de sus padres o abuelos. Si bien generalmente esta relación es pacífica, a veces se generan conflictos difíciles de resolver: cobro elevado de un alquiler, disputas familiares, etc. Por esta precariedad en la tenencia, tampoco reciben ayuda estatal y los FRS son la única opción efectiva.

Finalmente, una tarea sumamente compleja de determinar es el perfil del hogar en relación a su reputación esperada. Tal como se explica más adelante, en particular el primer crédito, es asignado en función de una expectativa futura, en una relación por constituirse. En tal sentido, es clave el conocimiento del barrio por parte de los/as promotores/as, que deben identificar características relevantes del hogar para determinar tanto su capacidad de acceder al crédito como su prioridad. En tal sentido, entre las estrategias desplegadas, está la realización de una entrevista previa al otorgamiento del crédito revisando cuestiones socioeconómicas del postulante. Una de las cuestiones que mencionan desde los/as promotores/as para la caracterización del hogar es la incómoda pregunta para averiguar cuánto dinero ingresa al hogar, que es una variable esencial para la evaluación de riesgo. A su vez, se realizan indagaciones en el entorno, para poder

identificar vecinos con mala reputación o antecedentes de conflictos en el barrio, para resguardar así no solo la sostenibilidad del programa, sino también la reputación del mismo (a quién se le da prioridad o no) y la constitución de redes de contención.

Generalmente los hogares destinatarios están compuestos, en promedio, por tres a cinco integrantes, predominando parejas con niños y adolescentes en edad escolar. Pero no todas las situaciones son homogéneas. Por tanto, desde los FRS se toma en cuenta que los usos que los hogares pueden dar a los montos otorgados sean variados y dependen fuertemente de las necesidades y prioridades de cada barrio, así como las particulares de cada hogar al momento de acercarse a solicitarlo.

En el análisis de los beneficiarios entrevistados, también se encuentra la aparición recurrente de jubilados como demandantes de estos créditos, quienes suelen cobrar la jubilación mínima y/o pensiones por viudez/discapacidad, cuyos ingresos no alcanzan y continúan trabajando. El ingreso fijo les permite organizar los pagos. Algunos hogares dependen de ayudas sociales del Estado, principalmente la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Tarjeta Alimentar. Es sumamente común que los/as beneficiarios/as utilicen directamente esta suma para afrontar la cuota mensual, ya que este se constituye en el único ingreso fijo y sostenido que tienen garantizado en el mes. Destacaba una de las promotoras: *“(...) lo que sucede también es que hay muchas mujeres que sacan el crédito y que se lo ponen al hombro y lo pagan con la asignación (AUH), que es el único ingreso sostenido y mensual que tienen. Eso nos sucede mucho de que la asignación de los chicos la destinan específicamente para la cuota, y funciona”* (Entrevista realizada en Tierras Argentinas, sábado 18/04/2026).

Se destaca en este sentido una fuerte participación de mujeres, muchas de las cuales crían solas a sus hijos y se responsabilizan de la construcción de su casa, con trabajos mal pagados e inestables. Sin embargo, los/as promotores/as destacan que son el grupo más responsable y comprometido con el pago de las cuotas.

Las formas por las cuales los/as beneficiarios/as se enteraron de la existencia de los FRS son diversas. Las más usuales son por un amigo, compañero de trabajo o familiar, no por canales institucionales. Un ejemplo es un vecino que trabaja de albañil y su compañera de empleada doméstica que comentó: *“Compré el terreno en una oportunidad que dio Nación. Conoció el fondo hace muchos años pero no entró por los requisitos que tenían y luego hace 11 años más o menos la hermana la convenció porque se volvió más fácil”*.

Otro formato por el cual pueden enterarse es por el vínculo con las organizaciones sociales. En varios casos recurrieron a los FRS habiendo conocido previamente a los equipos de Cáritas o de Ser Comunidad, o específicamente a los/as promotores/as de los que suelen destacar la buena predisposición. Así es el caso de un jubilado que realiza trabajos extra en una estación de servicio, porque no le alcanza lo que recibe por la jubilación. Se enteró del FRS porque ya conocía a la promotora por accidente y ahí se unió.

Para los vecinos que se acercan por primera vez a escuchar sobre el microcrédito y quieren utilizarlo, se realizan charlas informativas a cargo de los equipos de las organizaciones. Junto con los/as promotores/as barriales se les brinda un panorama completo de lo que representa los FRS, se les pone en conocimiento sobre montos, cuotas, tasa de interés y los procedimientos iniciales para obtener el crédito.

En las entrevistas que se realizaron a beneficiarios/as y a promotores/as barriales se pudo conocer ambas caras de esta relación. Esto permitió entender la importancia de este tipo de oportunidades crediticias para quienes de otra forma no podrían obtener estos préstamos y realizar mejoras en sus hogares. No solo obtienen financiamiento, sino que, además, el costo no es oneroso ni prohibitivo. En el trabajo de campo se observó que en muchos casos quienes fueron beneficiarios de un primer préstamo, recurrieron a nuevos préstamos, demostrando que, si bien los primeros montos son bajos, los hogares que cumplen pueden acceder a cifras mayores.

Del otro lado, las entrevistas con las/os promotores/as barriales demostraron el interés y empeño que tienen en el crecimiento de sus barrios, trabajando y aportando desde distintos aspectos para que sus vecinos tengan más y mejores oportunidades. En muchos casos demostraron cansancio con los compromisos que asumen día a día, principalmente quienes estaban desde hace muchos años ayudando en sus vecindarios, pero la satisfacción de ver crecer su entorno era lo que los alentaba a continuar colaborando. La sobrecarga de tareas que recae sobre los/as promotores/as es un factor eventualmente negativo para sostener una mayor operación de los FRS.

5. Usos frecuentes de los FRS

Teniendo en cuenta todas las entrevistas realizadas a los/as beneficiarios/as de los distintos nodos en los que se realizó el trabajo de campo, podemos encontrar tres usos principales que está teniendo los créditos otorgados por los FRS.

En primer lugar, están los hogares que utilizan los microcréditos para construir desde cero, para adquirir los materiales para poder armar los cimientos de lo que será su futura vivienda. También sirve para casos en que era necesario terminar construcciones estancadas durante mucho tiempo. Finalmente, también está el caso de aquellas familias numerosas, que aprovecharon los FRS para realizar nuevas construcciones para que sus hijos/as puedan tener su vivienda propia, en la mayoría de casos, construyendo en el mismo terreno donde está su casa anterior.

En segundo lugar, otro destino de los FRS es para dar soluciones a emergencias climáticas. Es el tipo de uso que tuvo lugar luego de las distintas catástrofes que azotaron a la ciudad en los últimos años: aquellos hogares que fueron fuertemente golpeados por el temporal de 2023 o de 2025. Los FRS pudieron ser utilizados para refaccionar el techo mediante la compra de chapas y demás materiales necesarios. En el caso de la inundación, los FRS tuvieron como destino, combatir la humedad que quedó en las paredes, cambiar los pisos de madera, etc. Los FRS fueron una oportunidad en estos casos, ya que si bien hubo beneficiarios que mencionaron haber recibido ayuda por parte del municipio, en muchos casos admitiendo que no tuvieron este tipo de apoyo, por lo que los FRS supieron ser una oportunidad para reparar lo que la fuerza de la naturaleza había destruido. Esta lógica también fue útil en situaciones trágicas que sufrieron algunas viviendas, como incendios o voladuras de techos en tormentas menores a las mencionadas.

El tercer destino principal de los FRS fue para las refacciones internas o ampliaciones. Algunos hogares con niños pequeños usaron los FRS para aislar la casa y no verse tan afectados por el frío, haciendo más hermética su vivienda. Otros hogares gracias a estos fondos pudieron realizar las reparaciones necesarias y en muchos casos, finalizar la construcción del baño y la cocina, revocar paredes y hacer divisiones internas dentro del hogar para mejorar su calidad de vida.

El rasgo más distintivo de los hogares que acceden a esta herramienta es la fuerte dependencia de la economía informal con oficios como la albañilería, tareas de mantenimiento, servicio doméstico o tareas de cuidado y trabajos por cuenta propia como pequeños emprendimientos gastronómicos, jardinería o atención de kioscos en el barrio. Como hemos dicho, debido a la inestabilidad de sus ingresos y de la consecuente falta de recibos de sueldos, la propuesta de los FRS resulta atractiva para este tipo de personas. El respaldo no es prendario o hipotecario, sino que se sostiene en la necesidad específica y la red social que la contiene.

Gracias al mecanismo de préstamos escalados, algunos vecinos han llegado a solicitar más de diez o quince créditos para finalizar sus viviendas de manera progresiva. Como ejemplo de este caso, podemos citar una beneficiaria del barrio Miramar, que al día de hoy es promotora en ese mismo nodo, y que dijo que no sabe cuántos créditos tomó porque perdió la cuenta, solo recuerda que solicitó más de 15 créditos, y con estos mismos hizo toda su casa cuyas fotos de todo el proceso nos fueron compartidas. Resulta frecuente la planificación estratégica de los sucesivos microcréditos que van tomando los hogares en función de sus necesidades y sus capacidades concretas de pago. En este sentido, es interesante la percepción de un vecino de Nocito que manifestó:

Y la primera vez que yo vine como beneficiario para pedir un crédito, vine con el tema del gas, ¿no? Pero como los primeros créditos son, el primer crédito es más pequeño, para iniciar no alcanzaba. Entonces opté por pedir un préstamo para el techo, chapas, tirantes, madera. En el primer crédito inicial compré, creo que una chapa, la pagué y la guardé. El segundo crédito es doble, no me acuerdo de los montos porque hace rato. Ahora estoy creo que en el tercer o cuarto crédito. Bueno, cuando hice el segundo ya pude comprar tres chapas y yo necesitaba cuatro. Así que completé las cuatro chapas e hice otro crédito, después de haber pagado ese crédito, para esto, para el machimbre y los tirantes. Y bueno, todo eso lo acumulé. Lo que se les pide a los beneficiarios es que vayan haciendo el trabajo y que lo demuestren con fotografías, cómo van avanzando. Los créditos no son para que amontonen. Pero yo en este caso, como no podía hacer solo una parte, tenía que hacer todo. Después vinieron los temporales, primero el de diciembre y después el otro. Entonces me obligó a apurarme, entonces lo hice, todo completo lo hice. Saqué todo, mandé las fotografías correspondientes acá y lo completé. Y ahora estoy, no sé si es el cuarto crédito, pero ya es para arreglos del frente de la casa, la casa está hecha” (Entrevista realizada el 20 de abril de 2026).

Una característica fundamental del manejo de los FRS es que los beneficiarios nunca reciben dinero en efectivo. El/la vecino/a presentan un presupuesto de un corralón local y, una vez aprobado, el fondo paga directamente al comercio, que posteriormente entrega los materiales en el domicilio. De esta manera, se evita que los recursos se destinen a otras necesidades urgentes o a consumos problemáticos. Este procedimiento

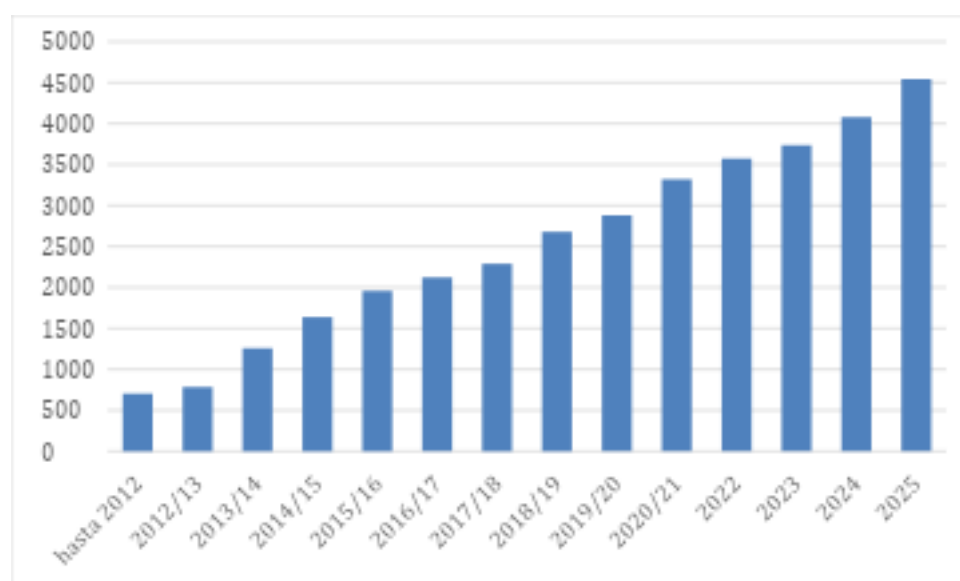
resulta apropiado también para cualquier tipo de desfase de precios entre asignación del crédito y su uso. Asimismo, mejora el control cruzado de información.

6. Una mirada del recorrido

Las organizaciones realizan anualmente un proceso de auditoría interna, donde reportan datos del accionar de los nodos, de forma de centralizar la información y proveer reportes de monitoreo. Este procesamiento requiere un esfuerzo extra de parte de las organizaciones, que construyen de esta manera una forma social de rendición de cuentas. Un proyecto multi-organizacional, distribuido en múltiples nodos, con equipos que se han modificado a través de un cuarto de siglo, sufre de diversos cambios en este mecanismo de construcción de la información. El equipo de extensión realizó un esfuerzo por organizar y homogeneizar la información dispersa provista por los equipos.

Así, no siempre se tomó el mismo criterio de reporte en cuanto a los hogares atendidos. En algunos casos se trataba de quienes se acercaban por primera vez (hogares nuevos que se sumaban a los FRS) y en otros del total que habían participado. En este informe optamos por analizar el total de hogares a los que se le otorgó el crédito, lo cual implica que algunos pueden repetirse entre años. Por tal motivo, no puede interpretarse ese número como el *total* de hogares alcanzados, sino como el total de demandas de mejora habitacional que recibieron crédito solidario a los hogares.

Gráfico 1. Cantidad acumulada de demandas habitacionales atendidas por los FRS



Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones

Lo que puede verse en el gráfico previo es un volumen creciente de créditos otorgados, lo que implica demandas de mejora habitacional concedidas a través de los FRS. Para 2025 se alcanzó un total de 4.544 demandas de hogares, lo que representa el triple acumulado respecto de una década antes. Desde 2012, las demandas habitacionales respondidas a través de créditos muestran un crecimiento anual promedio del 16%, aunque esto incluye períodos de fuerte aumento de la demanda (como 2013/14) que sesgan el resultado. Considerando sólo el período pospandemia (desde 2022), las asignaciones de crédito para soluciones habitacionales para los hogares crecen un 8% cada año. Se trata de un alcance nada desdeñable, de amplia cobertura e impacto.

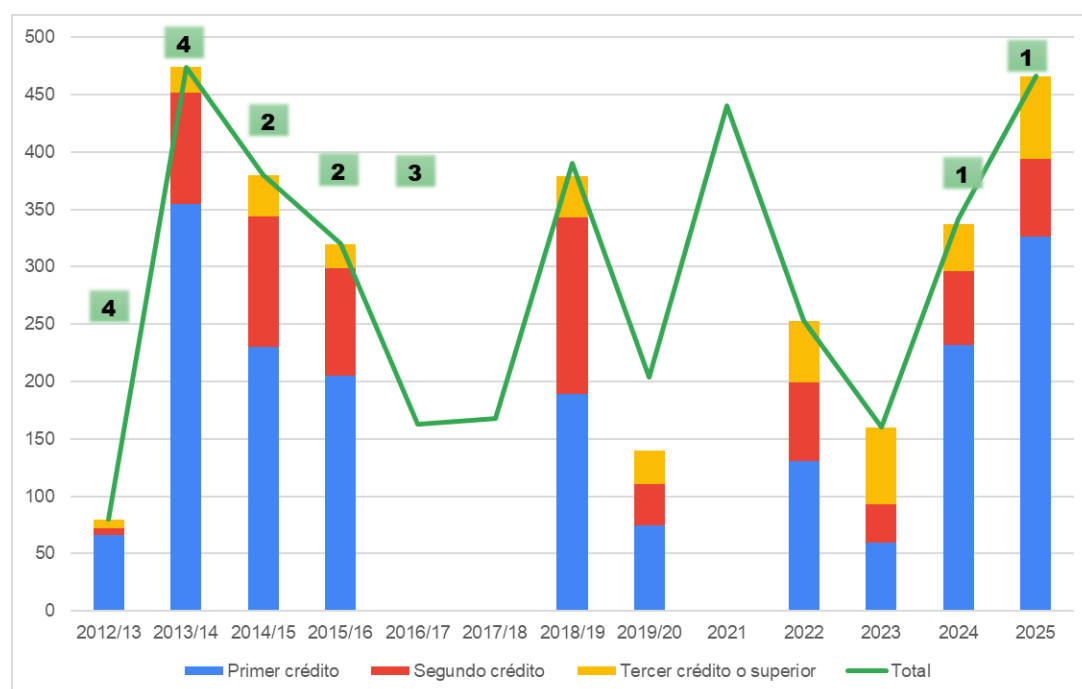
Desde el punto de vista temporal, no se contaba con datos desagregados por año entre el inicio del funcionamiento de los nodos y 2012. La información de ese período es limitada. Desde ese año y hasta 2020, la auditoría interna se realizaba a mitad de año, pero las dificultades para llevar a cabo la tarea en ese momento y la pandemia generaron la necesidad de mover el momento de corte a fin de año. Por lo tanto, el período 2020/21 contempló un semestre más que el resto de los períodos, y la información se tuvo que reconstruir por organización (no por nodo). Desde 2022 el reporte coincide con el año calendario. Desde el punto de vista organizacional, el retiro paulatino de ABC hizo que los 6 nodos que coordinaba debieran ser reabsorbidos —al menos en parte— por otros nodos desde 2022. Esto provocó faltantes de cierta información en los mismos.

Con estas limitaciones de información, es posible analizar los créditos otorgados por los FRS en el período abierto desde 2012. Lo primero que se puede afirmar es que el otorgamiento de fondos no sigue una trayectoria constante, ni estable en el tiempo. En un esfuerzo por identificar grandes tendencias, hay un primer salto en el total de créditos asignados en 2013/14, cuando se llegó a entregar 474 préstamos. Tras ello, se produce un descenso relativo hasta 2017, con un piso de 163 créditos. Desde entonces, hay un comportamiento oscilante, con altibajos. Si bien se puede notar una suerte de tendencia a elevar el total de familias atendidas anualmente mediante créditos entre 2017 y 2021, alcanzando un total de 440 préstamos, luego hay un descenso hasta 2023, y una nueva suba en los últimos dos años.

Estas variaciones no tienen asociación directa con la apertura de nuevos nodos: en los primeros años considerados (2012/14) se sumaron 8 nuevos puntos, pero a continuación la cantidad de créditos comienza a descender a pesar de sumarse otros 7 nodos (2014/17). La suba vista entre 2023 y 2025 no se explica por la suma de dos

nuevos nodos. Tampoco es directa la relación con el ciclo económico agregado (variación del PBI).

Gráfico 2. Cantidad de créditos por año, según tipo de crédito



Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones

Nota: para algunos años sólo se dispone de información sobre el total de créditos, sin discriminar por tipo. En recuadros, indicados el número de nodos abiertos en el período.

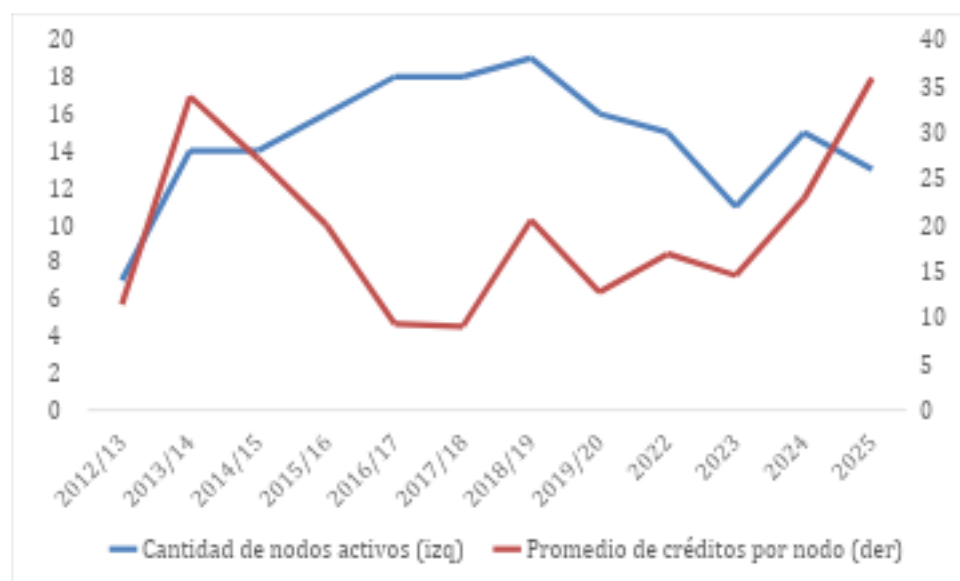
Como puede verse en el mismo gráfico, la mayor parte de los créditos son del primer tipo, del monto más bajo. En promedio, cada 6 créditos tipo 1, se otorgan 2 tipo 2 y 1 tipo 3 o superior. Esta proporción indica que los equipos barriales deben hacer un significativo esfuerzo de conocimiento para determinar la condición de beneficiario de los nuevos hogares que se suman, y este esfuerzo es permanente. También indica que no todos los hogares que reciben un crédito por primera vez requieren otros créditos. Ahora bien, el mismo indicador admite una lectura complementaria: un número importante de hogares que accede a un crédito, opta por renovar su acceso ampliando los montos. Por cada 3 nuevos créditos del primer tipo, se entregan 2 de los demás tipos.

Esta proporción, claro, cambia año a año. Mientras que entre 2012 y 2014, cuando se abrieron 8 nodos, los créditos de primer tipo eran aproximadamente el 80%, en el período más reciente –la pospandemia desde 2022– la proporción es de 57% de créditos tipo 1, 20% del tipo 2 y 23% del tipo 3. Este fenómeno habla de una consolidación del funcionamiento de los FRS, en una continuidad del vínculo con

hogares que se benefician de sus créditos. Con la apertura de nuevos nodos, la proporción de créditos tipo 1 por ende se eleva, pero a través del tiempo vuelve a distribuirse con los créditos más avanzados, que dan cuenta de la relación sostenida en el tiempo.

Justamente, es posible considerar el cambio no solo por la incorporación de nodos, sino la absorción de su funcionamiento por parte de otros nodos activos. Así, en el siguiente gráfico podemos ver que la cantidad de nodos en funcionamiento alcanza un máximo en 2018/19, con 19 fondos operativos (se los estimó a partir de considerar los nodos que registran créditos en cada período). Tras ello, se produce una reducción de la cantidad de nodos activos hasta 2023, tras lo cual se vuelven a reactivar algunos. Ahora bien, esta dinámica de los nodos operativos tiene una relación indirecta con la cantidad total de créditos entregados. El máximo de la serie se produjo en 2013/14 con 34 créditos por nodo, en el mismo momento que se abrieron gran cantidad de nuevos espacios operativos. Tras ello, se cayó hasta el mínimo de 9 créditos por nodo en 2017/18. Es decir, con la apertura de nuevos nodos cayó el promedio de créditos totales por cada nuevo espacio. Sin mediar la apertura de nuevos nodos, el funcionamiento de los nodos se consolida, incluso con mayor proporción de créditos tipo 2 y 3, lo cual genera un alza paulatina de la cantidad créditos por nodo, que promediaron 16 hasta 2023. Los dos años siguientes se produjo un incremento hasta los 36 créditos por nodo, combinando consolidación de funcionamiento, vuelta a la operatividad de algunos nodos desactivados y apertura de dos nuevos.

Gráfico 3. Cantidad de nodos activos y promedio de créditos otorgados por nodo y por año.



Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones

De conjunto, es posible señalar que la continuidad de los FRS a través del tiempo muestra un relevante dinamismo, que lejos de acotarse a la mera reproducción, ha mostrado un patrón de ampliación de su alcance, vinculando la capacidad de adaptación a las necesidades de los barrios en función de las posibilidades de gestión de las organizaciones. Así, se encuentra que se han abierto nuevos espacios de atención, absorbiendo operaciones cuando no es posible o no tiene sentido sostener algunos ya existentes. En la medida en que el fondo persiste, tiende a incrementar la proporción de créditos de tipo 2 en adelante, mostrando una relación de vínculo que sostiene con una gran parte de los hogares beneficiarios.

Este enlace sostenido implica una mejora en la capacidad de reponer los fondos prestados. Para ello, es posible analizar indicadores sobre la cobrabilidad y sostenibilidad de los FRS. Al respecto, si bien existe un seguimiento permanente de los créditos otorgados a nivel de nodo, la forma de registro unificado ha cambiado según el año y la organización, lo cual limita la capacidad de realizar afirmaciones generales. Un problema no trivial es que algunos hogares suspenden el pago de sus obligaciones durante un período, pero luego, cuando su situación económica mejora o se restablece, reanudan los pagos. En ese sentido, al hacer el monitoreo, se puede computar un crédito como no cobrado, porque efectivamente no lo está en ese momento, pero en rigor no es incobrable.

Para los años 2022 y 2023 se cuenta con información completa por tipo de crédito para 11 nodos activos, que puede expandir hasta 2025 con ciertos recaudos (tabla 1). Esto permitió evaluar cuántos hogares no habían cumplido sus obligaciones en tiempo y forma al momento del monitoreo. El valor promedio en estos dos años, considerando todo tipo de crédito indica que el 17% de los hogares no había cumplido en tiempo y forma⁹. Esto es, uno de cada seis hogares que tomó crédito no logró pagar a tiempo. Considerando que se está atendiendo a una población sin respaldo en activos ni ingresos fijos, este guarismo es un muy buen resultado.

Ahí se puede notar también que la morosidad de los hogares cambia con el tiempo. Considerando que entre esos años no hubo incorporación de nodos, incluso se puede afirmar que la continuidad de los nodos en los barrios mejora su capacidad de conocer a la población y considerar mejor a los potenciales beneficiarios, mejorando la cobrabilidad. Asimismo, es notable que la morosidad disminuye de manera marcada entre los créditos de tipo 1 (el primero que se toma, por menor monto) respecto de los de tipo 3 (cuando ya es el tercer crédito o más que se toma, que ya se mostró voluntad de pago). Es decir, no solo la reputación se construye, sino que impacta en la gestión del fondo, pues los préstamos sucesivos a un mismo hogar son cada vez menos riesgosos. Si se toma el promedio hasta 2025, se pueden notar dos cuestiones: por un lado, una caída abrupta de la incobrabilidad entre el primer crédito y los demás; y, por otro lado, un salto en la incobrabilidad del primer crédito respecto de los años previos. En rigor, estos promedios están sesgados por la situación particular de dos nodos. Se muestra a efectos ilustrativos el cálculo en promedio de 9 nodos para los años disponibles.

⁹ Los datos de 2024/25 para esta dimensión tienen impacto no solo de las dos catástrofes que vivió la ciudad (el temporal de diciembre de 2023 y la inundación de marzo de 2025) sino que es cuando el accionar del fondo se expande con la nueva ordenanza. Algunos barrios afectados en particular por la inundación, como Saladero y Villa Serra, tuvieron especiales dificultades para cumplir en término. Aun considerando estos aspectos, el índice de incobrabilidad se eleva al 21% si se promedia hasta 2025.

Tabla 1. Proporción de hogares con dificultades de pago por año y tipo de crédito

Tipo de crédito	2022	2023	Promedio 2022-2025	Promedio parcial (*)
Crédito tipo 1	34%	20%	38%	27%
Crédito tipo 2	18%	21%	13%	9%
Crédito tipo 3	11%	10%	14%	12%

Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones

Nota (*): Promedio parcial 9 nodos, sin considerar los nodos Villa Serra y Villa Talleres, Saladero y Boulevard.

Las organizaciones realizan un cálculo alternativo, evaluando la cantidad de cuotas canceladas respecto del total pautado (a lo que denominan “cobrabilidad”). La siguiente tabla 2 permite observar los guarismos de impago del total de cuotas al momento del monitoreo entre 2022 y 2025. Es decir, al momento de hacer el arqueo, alrededor de un quinto de las cuotas de créditos asignados no han sido canceladas. Se trata de un cálculo alternativo al anterior, que incluye un año más, pero cuyo resultado es consistente.

Tabla 2. Proporción de cuotas impagas respecto del total otorgadas, por año y tipo de crédito

	2022	2023	2024	2025	Promedio
Crédito tipo 1	34,5%	19,6%	17,6%	25,9%	24,4%
Crédito tipo 2	21,9%	14,2%	9,8%	28,9%	18,7%
Crédito tipo 3	20,6%	24,1%	20,3%	22,3%	21,8%

Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones

Sin embargo, este indicador es más claro respecto de no poder atribuir su valor total a incobrabilidad. Específicamente, una cantidad de cuotas pautadas vence fuera del período considerado, con lo cual parte de lo impago en rigor aún está en plazo de ser pagado. Este motivo permite comprender que algunos años la proporción de cuotas impagas para créditos tipo 3 sea mayor que las tipo 1, lo que sería inconsistente con lo analizado hasta aquí. Es lógico pensar que se extienden los plazos de pago con el monto total pautado. Al mismo tiempo, las cuotas del primer tipo de crédito son más riesgosas.

Y esta información debe considerarse a la luz de la diversa gestión de los nodos y la situación macroeconómica, que afecta a los ingresos de los hogares. así las cosas, estas tasas de impago no son fijas en el tiempo.

De conjunto, se puede considerar que los FRS logran una muy buena gestión de fondos. Esta tasa de retorno hace que puedan renovar año a año los créditos otorgados, sosteniendo el esquema de crédito basado en relaciones sociales de cercanía. Entre 2018 y 2023, el 72% de los fondos prestados provinieron de los propios FRS y las organizaciones que los gestionan. La municipalidad proveyó el 28% restante, en proporciones variables que tuvieron un piso del 17% en 2022. Este es un hallazgo por demás significativo, porque el funcionamiento de los FRS mostró a través del tiempo que se apoya en su propia capacidad de gestión, recibiendo en su trayectoria un apoyo relativamente marginal de parte del municipio para ello.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el anterior hallazgo resulta por demás relevante. Con una parte ínfima de los fondos necesarios, es capaz de sostener una política eficiente que provee de financiamiento para mejoras habitacionales. Veamos el planteo a través de alternativas. Si el municipio proveyera a los hogares de los recursos materiales para construir o subsidiara el monto para su compra a terceros, el impacto sería igual a la partida asignada. Por ejemplo, en 2023, se destinaron desde la Municipalidad unos \$1.854.289, que hubieran agotado ahí su impacto. En cambio, a través del sostén de los FRS, el financiamiento alcanzó unos \$10.537.533, es decir, cinco veces más. Esta proporción, como señalamos, no es fija, pero ilustra el punto. Si la Municipalidad se encargara de gestionar el Fondo de crédito por sí misma, debería incrementar el gasto destinado al personal. Es decir, darle mayores recursos a los FRS logra un impacto multiplicado.

En 2024 la Municipalidad amplió el apoyo al programa, lo que dio lugar a una mayor asignación de fondos. Ese año aportó 89 millones de pesos, y otros 38,7 millones en 2025. Esos aportes no son completamente asignados apenas ingresan, debido a que el procedimiento técnico de entrega de fondos lleva un proceso que permita su gestión. En 2024 se comprometieron créditos por 53,6 millones y en 2025 por 101 millones de pesos. Si llevamos todo a cifras comparables, quitando el efecto de la inflación, la Municipalidad aportó el 91% de los fondos prestados en estos dos años. A medida que estos fondos se distribuyen en el sistema de los FRS, su efecto multiplicador se renueva. Mirando solo 2025, el aporte municipal fue del 38%. Contemplando todo el período

postpandemia, por cada peso que el Estado Municipal aportó a los FRS, logró un impacto multiplicado de \$3,72, es decir, de casi el cuádruple.

Es real que se sostiene a través del esfuerzo de las organizaciones, que deberían contar con más recursos para asignar al trabajo de las promotoras. También es cierto que para los hogares implica una forma de deuda, pero esto no necesariamente es negativo bajo los términos actuales. Por un lado, porque las condiciones de financiamiento hacen que el costo se licúe, siendo entonces básicamente un adelanto. Por otro lado, permite a quien es beneficiario apropiarse de la intervención, en calidad de merecimiento: los FRS –o por su intermedio, el Estado Municipal- facilitan lo que en definitiva se conjuga con el esfuerzo de pago del hogar beneficiario. Se balancea así una política habitacional de bajo costo, multiplicada en su impacto, y que permite una apropiación positiva por parte de los hogares beneficiarios.

Tabla 3. Monto real por hogar

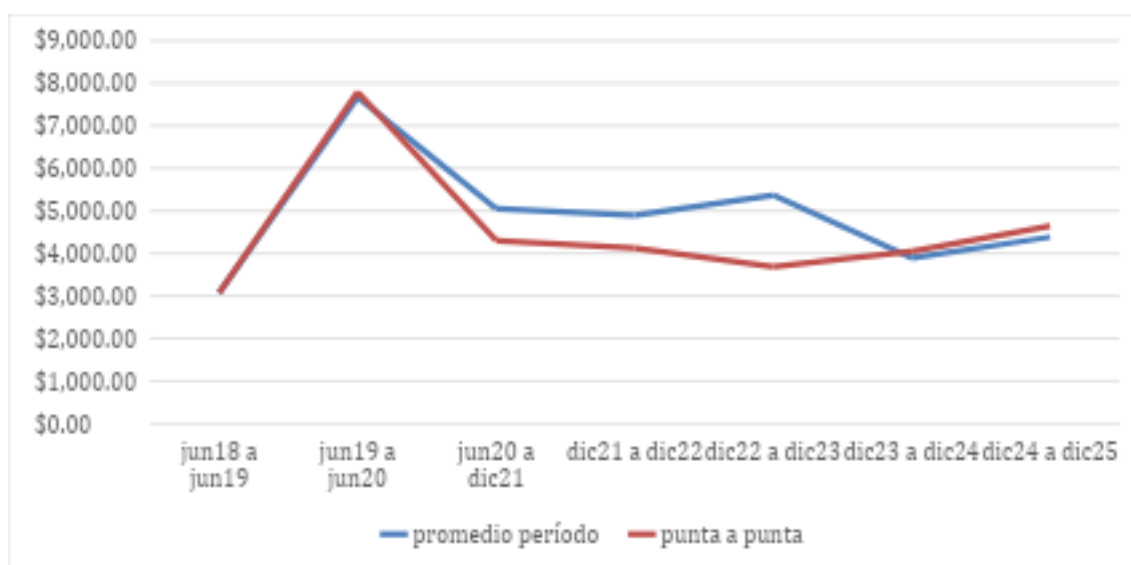
Período	jun18 a jun19	jun19 a jun20	jun20 a dic21	dic21 a dic22	dic22 a dic23	dic23 a dic24	Dic24 a dic25
Familias atendidas	390	204	440	253	160	342	466
Dinero total comprometido	\$1.199.598	\$2.344.286	\$6.340.057	\$6.635.620	\$10.537.533	\$53.575.000	\$100.917.700
Monto promedio por familia atendida	\$ 3.075,89	\$11.491,60	\$14.409,22	\$26.227,75	\$65.859,58	\$156.652,05	\$216.561,59
ICC Materiales (base jun18-may19 =100)	100,00	149,66	284,91	536,47	1.226,23	4.019,69	4.939,06
Crédito Promedio Real 1	\$ 3.075,89	\$ 7.678,34	\$ 5.057,44	\$ 4.888,93	\$ 5.370,88	\$ 3.897,12	\$4.384,67
ICC Materiales (base jun-19 = 100)	100,00	147,38	334,87	635,73	1.787,44	3.872,58	4.665,59
Crédito Promedio Real 2	\$ 3.075,89	\$ 7.797,32	\$ 4.302,93	\$ 4.125,63	\$ 3.684,58	\$ 4.045,16	\$4.641,68

Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones e INDEC

Un análisis complementario se puede realizar al evaluar los montos asignados por familia atendida. Para hacerlo, se evaluó el volumen total de crédito asignado, según los reportes de las propias organizaciones: se trata de recursos que combinan las diversas fuentes (recupero de años previos, dinero del municipio, y aportados por las propias organizaciones). Es posible hacer a partir de ello una aproximación al valor del crédito asignado a las familias, al dividir el monto total por la cantidad de familias atendidas. Este cálculo podría mejorarse contando con la diferenciación por tipo de crédito, pero, dado que no está disponible para todos los años, se realiza una aproximación general. Sin embargo, esto otorga una noción nominal del crédito promedio por familia.

Para poder evaluar su poder de compra real, se hizo el cálculo utilizando el índice de precios de la construcción provisto por el INDEC, más específicamente, del capítulo “materiales”, que se corresponde con lo financiado por los FRS. Realizamos dos estimaciones alternativas: una evaluación mirando la variación de ese índice durante cada período considerado respecto del año base (se tomó el valor promedio del índice en el período de referencia) y una segunda evaluación contemplando la variación del último mes de cada período respecto del valor de referencia inicial. El segundo estimador capta mejor la inflación total del período, pero evalúa los créditos como si todos hubieran sido entregados al momento de cierre del período, lo cual no es real. El primer estimador, en cambio, si bien subestima la inflación total de cada período, capta mejor la distribución de los créditos durante ese período evaluado. En momentos de aceleración de la inflación, como en 2022 y 2023, el primer índice sobreestima la capacidad de compra de los créditos. De todas formas, como se puede ver en el siguiente gráfico, el movimiento de ambos índices coincide, y confluye cuando la inflación muestra más estabilidad. Se puede ver cómo el monto asignado por familia tuvo su mayor poder adquisitivo entre 2019 y 2020, para caer después y estabilizarse tras ello en un nivel superior al tomado acá como nivel inicial. Para 2025 ambas estimaciones indican un mayor de poder de compra –entre 43% y 51%- que en 2018/19.

Gráfico 4. Valor real de los montos promedio asignados



Fuente: elaboración propia con datos de las organizaciones

7. Comentarios de cierre

Frente al deterioro del mercado de trabajo y el déficit habitacional que atravesó a muchos hogares de la ciudad de Bahía Blanca es que nacieron los FRS como un sistema de microcréditos enmarcado dentro de las finanzas solidarias. Desde el año 2001, en un momento de fuerte crecimiento de la informalidad y la desocupación, diferentes organizaciones, como Caritas Arquidiocesana, Ser Comunidad y ABC, han coordinado el funcionamiento de los FRS, logrando así 25 años de trabajo común.

Desde 2011, esta labor ha logrado su institucionalización por parte del municipio. Un hito importante en este proceso, fue la sanción de la Ordenanza de 2024 que conformó la mesa Coordinadora del programa con representantes de las organizaciones sociales y del gobierno local, con el objeto de tomar todas las decisiones conjuntas importantes que atañen a su funcionamiento. Asimismo, se facultó al Ejecutivo a otorgar a cada organización ejecutora, un valor mínimo equivalente a veinte primeros créditos por cada fondo que administre.

Este informe fue realizado desde la Universidad Nacional del Sur y el CONICET, en permanente diálogo con la Municipalidad de Bahía Blanca y las organizaciones promotoras Cáritas y Ser Comunidad. Su objetivo es caracterizar los FRS en relación a sus principales dimensiones territoriales, financieras y solidarias, a

partir del cruce de datos cuantitativos provenientes de los monitoreos de las propias organizaciones y entrevistas tanto a beneficiarios/as como promotores/as.

Los FRS se basan en pequeños créditos con crecimiento escalonado a medida que los hogares van cumpliendo con los pagos. Su principal objetivo es el mejoramiento habitacional de aquellos hogares en alguna situación de vulnerabilidad -que puede ser incluso coyuntural, como cuando ocurren catástrofes o accidentes-. El diseño combina financiamiento con acompañamiento técnico y una organización comunitaria, que toma como sustento el importante papel de las/os promotoras/es barriales con amplio conocimiento del territorio.

A lo largo de los 25 años que lleva funcionando se fue expandiendo a distintos barrios de la ciudad, contemplando en cada uno sus realidades y principales problemáticas, demostrando que es un modelo adaptable a las diferentes situaciones y que aun así logra seguir funcionando y autosustentándose.

Los destinatarios son hogares sin acceso al crédito formal -o con acceso excesivamente oneroso-, con necesidades habitacionales específicas. Se trata de hogares con ingresos inestables, usualmente informales, que los dejan fuera del mercado bancario. Asimismo, es una alternativa accesible para hogares con ingresos estables pero bajos, como ocurre con personas jubiladas o pensionadas.

Los destinos de los fondos son variados. Se destacan tres grandes usos: primero, como impulso para iniciar o para finalizar la construcción de la vivienda; segundo, para reparaciones y ampliaciones de la vivienda habitada; tercero, como una ayuda esencial para hogares alcanzados por las tragedias climáticas o accidentes.

Este fondo se enmarca dentro de una amplia red comunitaria. La idea de que sea rotativo es que cuando los hogares van cumpliendo con sus pagos más familias pueden acceder a esta fuente de financiamiento. En este sentido, se puede entender a los FRS como una suerte de cadena solidaria, que no solo permite el acceso a crédito a hogares en situación vulnerable, sino que el ejercicio de cumplimiento supone un compromiso comunitario con otros vecinos. Así lo explicó, de hecho, una vecina de Saladero en entrevista. La asignación, seguimiento y la atención ante problemas de pago son en todos los casos acciones basadas en la red social que sostienen los FRS. Justamente, más allá de las mejoras habitacionales, los FRS tienen una segunda capa en su rol como facilitador de redes sociales: cuando un vecino paga la cuota del fondo, trasciende lo económico para convertirse en una responsabilidad moral, ya que el cumplimiento de una familia se traduce inmediatamente en la posibilidad de que un vecino inicie su

propia mejora. Es en esta misma dinámica donde las promotoras barriales resultan fundamentales, pues con su conocimiento y empatía sostienen día a día esta red comunitaria, aún a costa de una gran sobrecarga de tareas. Los FRS se sostienen en relaciones sociales, pero al mismo tiempo las amplían.

La existencia de los FRS permite confirmar que las finanzas solidarias pueden funcionar como una herramienta clave para que los hogares vulnerables accedan a mejoras habitacionales, además se demuestra que este modelo podría integrarse en la agenda pública y así lograr que se llegue a más hogares. De hecho, se pudo evaluar el significativo alcance de los FRS -más de 4.500 demandas habitacionales financiadas-, sostenido en el tiempo, con una alta tasa de repago. El apoyo del sector público a esta iniciativa aparece como un acierto valorable, pues permite que el Estado tenga una intervención más amplia y exitosa que de otro modo. Por un lado, porque se basa en un conocimiento capilar a nivel comunitario que articulan las promotoras junto a los equipos de las organizaciones, que es la relación social que asienta no sólo la asignación del crédito sino su operatividad en el tiempo. Es difícil y costoso para el Estado municipal recabar este nivel de información a nivel territorial. Por otro lado, se mostró la existencia de un efecto multiplicador de los fondos públicos, logrando un impacto económico muy superior en soluciones habitacionales reales al que tendría bajo la lógica de asignación directa. Esto no es algo menor: al funcionar bajo una lógica rotativa, el financiamiento de los FRS no se agota en una transferencia única, sino que se retroalimenta, marcando una clara diferencia con el asistencialismo pasivo, ya que la mejora en el hogar del beneficiario se da gracias al esfuerzo de su pago¹⁰.

A 25 años de su creación, los FRS están consolidados como una respuesta efectiva, probada e indispensable frente a la crisis habitacional en el distrito. Nacidos en un contexto de crisis socioeconómica y sostenido ininterrumpidamente por la articulación entre organizaciones y el municipio, demuestra que es posible generar alternativas financieras inclusivas para aquellos sectores que históricamente han sido excluidos de la banca tradicional por no contar con garantías o ingresos formales. El éxito de este programa radica en su profundo cambio del paradigma, reemplazando las exigencias tradicionales por el valor de la palabra y la confianza/reputación comunitaria.

¹⁰ Así lo marcó en entrevista con el equipo una vecina del barrio Tierras Argentinas, que en su calidad de beneficiaria destacaba la importancia de la entrega directa de materiales, diferenciando del asistencialismo vía entrega de dinero. Según su mirada, esto incentiva mejor su uso para la mejora habitacional.

Estos grupos beneficiados compuestos por vecinos vulnerables se han conformado entonces, como actores responsables y comprometidos con el sistema, permitiendo que el programa continúe y alcance a un mayor número de familias.

En definitiva, la trayectoria de los FRS confirma que las finanzas solidarias no son una medida de emergencia provisoria, sino una estructura robusta, adaptable y sostenible para poder atender las necesidades habitacionales de la ciudad. La ampliación estatal de este programa, asignando mayores recursos no sólo a los fondos sino también para el sostenimiento de los equipos promotores permitirá multiplicar las mejoras en la calidad de vida de los sectores vulnerables en Bahía Blanca, creando así, una política habitacional eficiente y solidaria.

Referencias Bibliográficas

Argentina. Ministerio de Capital Humano (2024). Trabajo, empleo y seguridad social. *Estudios y estadísticas laborales 1990-2003*. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/boletin-de-estadisticas-laborales-bel/bel-1990-2003>

Asociación Civil Madre Tierra (2016), *Ley 14.449 de acceso justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires*, CELS, Morón. Disponible en https://observatorio.madretierra.org.ar/wp-content/uploads/2019/09/manual_14449_mt.pdf

BVC Noticias, 26 de mayo de 2023. Vecinos del barrio Los Patricios denuncian “no ser escuchados” por el municipio. <https://bvcnoticias.com.ar/2023/05/vecinos-del-barrio-los-patricios-denuncian-no-ser-escuchados-por-el-municipio/>

CEPAL (2016), *Plataforma Urbana de ciudades de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Nueva York. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-themes/65-asentamientos-informales>,

El Destape (2026, 25 de febrero), “Marcos Galperin, el gran usurero nacional: Mercado Pago cobra casi 1500% de interés por pedir un préstamo” <https://www.eldestapeweb.com/economia/crisis-economica/marcos-galperin-el-gran-usurero-nacional-mercado-pago-cobra-casi-1500-de-interes-por-pedir-un-prestamo-2026225153456>

Gandulfo, A. y Rofman, A. (2016), “Finanzas solidarias en la Argentina: a 10 años de la promulgación de la ley nacional 26.117”, *Realidad económica* (302), pp. 93-117.

Gandulfo, Alberto y Rofman, Alejandro (2018), “Estrategias de la Economía Solidaria en el desarrollo territorial: apuntes sobre la conformación de círculos de producción-consumo”, *Ejes de economía y sociedad* 2(2), pp. 40-59.

Heredia Chaz, E. & Díaz, L. (2026). Infraestructuras extractivistas, hábitat popular y desigualdad urbana: Hacia una ecología política de la periferia sur de la ciudad de Bahía Blanca. En I Workshop Internacional “Ciudades y espacios portuarios en diálogo”. Bahía Blanca: Núcleo de Ciudades Portuarias Regionales IDEHESI CONICET.

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2011). Ordenanza n° 16.397. Fondo rotativo de materiales.
<https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/16397/>

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (28 de junio de 2024). Ordenanza 21.837. Creación del Programa FRS Rotativos para mejoramiento habitacional.
<https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/21837/>

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (23 de abril de 2026), Ordenanza n°: 22.357. Programa Municipal de Prevención y abordaje integral del sobreendeudamiento familiar. Disponible en
<https://www.bahia.gob.ar/decretosyresoluciones/ordenanza/22357/>

Irisarri, M. J, (2023). “Caracterización de los procesos de intervención en villas y asentamientos de Bahía Blanca y su vinculación con las discusiones teóricas acerca de la informalidad urbana”. *Actas IV Congreso Latinoamericano de Teoría Social "Pensar global/pensar local"*. La comprensión del mundo contemporáneo, Eje 2, mesa 71, Santiago de Chile. <http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/wp/index.php/1918-2/>

La Nueva (20 de febrero de 2017), “El déficit habitacional. Acceso a la tierra, otra de las grandes deudas bahienses”.

Luciani, Adrián y Minervino, Mario (2004), *Barrios Bahienses*, 30 fascículos, La Nueva Provincia, Bahía Blanca.

Malisani, Débora y Pérez Artica, Rodrigo (2020). “Un diagnóstico del hábitat precario en la ciudad de Bahía Blanca”. *Revista Universitaria de Geografía*, 29 (1), pp. 13-40.

Mancini, Natalia (2020). Trabajo Social y Hábitat. Reflexiones en torno al Programa de FRS Rotativos Solidarios de Materiales en Miramar de la ciudad de Bahía Blanca- Provincia de Buenos Aires- durante los años 2019-2020. Universidad Nacional de Tandil. Inédita

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

Municipalidad de Bahía Blanca (1998). *Plan Estratégico de Bahía Blanca. Documento de Prediagnóstico*. Versión Preliminar.

Nougués, Tomás (2022), “Los avatares del proceso de construcción de una política pública: la ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en Argentina”, *Prácticas de oficio*, 1(28), pp. 123-138.

Pupio, Alejandra y Perrière, Hernán (2013). *Malones, fortines y estancias en la identidad de General Daniel Cerri*, Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns.

Santos, María Emma (2018). *Pobreza en el aglomerado Bahía Blanca-Cerri: 2004-2018*. *EcoData*, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur. Disponible en: <https://www.ecodata.uns.edu.ar/wp-content/uploads/2018/11/Pobreza-en-el-aglomerado-Bah%C3%ADa-Blanca-Cerri-2004-2018.pdf>

TECHO (2013), *Relevamiento de asentamientos populares. Construcción colectiva de la información*, CABA.