

UniRío
editora

Dinámicas territoriales en América Latina

La necesidad de repensar
y proponer una nueva agenda
de desarrollo regional
posneoliberal

Jorge Luis Hernández, Héctor Martín Civitaresi
y Rogerio Leandro Lima da Silveira (Comps.)

ISBN: 978-987-688-510-2

e-book

Colección
Académico-Científica

C*Q+C

Territorialización de políticas públicas de hábitat en el contexto de pandemia. Reflexiones sobre el caso de San Carlos de Bariloche, Argentina¹.

Tomás Alejandro Guevara
CONICET / CIETES-UNRN

Introducción

Si bien formalmente no se decretó el fin de la pandemia, la extensión del plan de vacunación y su eficacia para prevenir los casos graves y las muertes por coronavirus hacen que la actividad económica y la dinámica social se hayan normalizado en gran medida en Argentina en 2022.

1 Este capítulo recoge reflexiones presentadas en el Webinar “Dinámicas Territoriales en América Latina”, derivadas de mi participación en la investigación “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas” (Proyecto del Programa de Investigación sobre la Argentina Contemporánea COVID-19 No. 21 financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que dirigió la Dra. María Mercedes Di Virgilio).

Es momento entonces de comenzar a hacer algunas reflexiones menos coyunturales de las que se desarrollaron a lo largo de la pandemia, que iban desde el optimismo en un mundo nuevo, solidario, hasta los escenarios más apolípticos, de descomposición total. Ya promediando 2022, la realidad es que la pandemia nos dejó un mundo diferente, sí, pero tampoco tanto al que existía previo a su emergencia.

Hoy ya podemos afirmar que, lejos de dejarnos una sociedad mejor, la pandemia desnudó los problemas estructurales que traíamos previamente y los profundizó: las crisis cíclicas del modelo de desarrollo capitalista de valorización financiera y su profundización de la desigualdad a niveles sin precedentes. Un solo dato para ilustrar: según OXFAM la riqueza de los 10 hombres más ricos se ha duplicado durante la pandemia, mientras que los ingresos del 99% de la humanidad se deterioraron (Ahmed et al., 2022) "title": "Inequality Kills: The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19", "author": [{"family": "Ahmed", "given": "Nabil"}, {"family": "Marriott", "given": "Anna"}, {"family": "Dabi", "given": "Nafkote"}, {"family": "Lowthers", "given": "Megan"}, {"family": "Lawson", "given": "Max"}, {"family": "Mugehera", "given": "Leah"}], "issued": [{"date-parts": [{"year": "2022"}]}], "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json" .

Asimismo, pareciera que estamos entrando en una nueva fase de conflicto internacional, en la medida que el declive de la hegemonía global de EEUU se profundiza y se consolida el ascenso de otros polos de poder global, como la recuperación de Rusia como potencia económica pero sobretodo militar, y fundamentalmente el creciente liderazgo global de China, lo que marca un contexto de disputa geoestratégica (Serbin, 2021). La guerra de Ucrania y el impacto que está teniendo en materia de recesión e inflación a nivel global, en particular en relación a la energía y los alimentos, son factores ineludibles que golpean a los países europeos, pero también, claro está a los países periféricos en vías de desarrollo.

Se puede postular que la pandemia se convirtió en un verdadero laboratorio a cielo abierto de estudio para las relaciones entre el Estado y la Sociedad, y en particular de las políticas públicas. "Que la excepción hace a la regla también significa que la observación de los momentos excepcionales nos permite ver más claramente las reglas que orientan la 'normalidad', cuando ciertas rutinas, velos, naturalizaciones, esconden

o desdibujan las reglas que hacen al poder, a la sociedad, a los individuos” (Follari et al., 2020).

Pese a las evidencias de lo avanzado del proceso de individualización en el neoliberalismo (Grimson, 2007), la pandemia mostró un escenario donde la centralidad del Estado fue por momentos total en el pico más álgido de la crisis. No sólo en materia sanitaria, sino también en términos de sostenimiento de la actividad económica para impedir que el tejido productivo se destruyera del todo y quedara algo en pie par cuando el plan de vacunación permitiera reanudar la actividad.

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de territorialización de las políticas públicas de hábitat en el contexto de la pandemia, a partir de analizadores empíricos derivados del estudio de caso de la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina, a partir de la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. Se plantea como una contribución a la comprensión del proceso de implementación de políticas públicas.

Territorialización de políticas públicas

El proceso de implementación de políticas públicas es complejo y no lineal. Las políticas públicas “no bajan” ni “suben” desde el territorio como plantean los abordajes “top down” o “bottom up”, sino que se estructuran en un proceso recursivo de territorialización de las políticas públicas, donde la acción del Estado es un factor co-constituyente del territorio (Di Virgilio et al., 2022).

En este marco, el enfoque de las Relaciones Inter Gubernamentales (RIG) permite poner el foco justamente en la interrelación que se produce entre unidades de gobierno de diferente nivel que operan en un territorio determinado. Las RIG remiten a “un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación” (Agranoff y Gallarín, 1997).

Las RIG tienen importancia en cualquier forma de organización estatal, incluso las formas de organización unitarias, pero es particularmente relevante para estudiar las dinámicas en países organizados como Federaciones o Confederaciones, como es el caso de la República

Argentina, donde a las dinámicas normales de interrelación entre niveles de gobierno se suman incentivos por la diferenciación / acumulación político electoral de los estados autónomos. Esta situación se complejiza al corroborarse en las últimas décadas un avance progresivo hacia la autonomía municipal y a la ampliación de la esfera de acción de los municipios (Subirats y García Bernardos, 2015), lo que vuelve las RIG muy complejas y estructuradas en torno a, al menos, tres niveles de gobierno.

Asimismo, no son sólo las agencias gubernamentales las que participan del proceso de territorialización, sino que se teje toda una Red de Políticas (Kickert et al., 1997), donde participan organizaciones no gubernamentales también. Estas redes de políticas son las que efectivamente adaptan las políticas públicas al territorio, contribuyendo, a su vez, a su estructuración. Este proceso se denomina territorialización de las políticas públicas (Rodríguez & Di Virgilio, 2011) e implica que la orientación de esas políticas puede variar, ser matizada, resignificada, en el territorio, hasta el límite de ser directamente neutralizada o, peor, contraproducente en un determinado contexto territorial.

Argentina en pandemia

Como dijimos, entre otras cosas, la pandemia deja tras de sí una profundización de las desigualdades sociales. En un mundo que es cada vez más urbano, en una región Latinoamericana que es la más urbanizada del mundo, y en una Argentina que es de los países más urbanizados de la región (el Censo 2022 probablemente arroje más del 90% de la población viviendo en ciudades), las desigualdades sociales son, fundamentalmente, desigualdades urbanas. Desigualdades que se producen en el marco de las ciudades donde vivimos: en el acceso al suelo urbano, a los servicios básicos, al equipamiento urbano, a la conectividad y la movilidad, a las fuentes de empleo que garanticen ingresos.

En este sentido, podemos afirmar que el territorio, y las políticas públicas que coadyuvan a su constitución, se constituyeron en un vector de reproducción de desigualdades urbanas (Di Virgilio et al., 2022). La recuperación económica post pandemia no parece estar revirtiendo esta situación, pese a que los indicadores socioeconómicos mostraron una sólida recuperación económica en 2021, incluyendo una sostenida

caída del desempleo que, si bien menos potente, se mantiene en 2022 (Tiempo Argentino, 23 de agosto de 2022).

No obstante, esta recuperación económica no se ve reflejada en la recuperación de ingresos de la población, por lo que se empieza a vislumbrar un crecimiento económico sin caída sustancial de la pobreza, que todavía se ubicó alrededor del 40% de la población a fines de 2021 según el INDEC. En Argentina se comienza a masificar, así, la figura del “trabajador pobre” o cuyos ingresos lo ubican apenas por encima de la línea de pobreza (Torres Cabrerros, 2022).

Entre otros emergentes de la crisis social, se pueden nombrar algunos de los más visibles:

- a. Multiplicación de comedores y merenderos comunitarios, donde asisten diariamente miles de hogares para complementar su alimentación. Existen alrededor de 8.000 espacios de este tipo en el país (De León, 2020). Un fenómeno reciente es que incluso sectores sociales que nunca había tenido que asistir a este tipo de dispositivos se vieron obligados a acudir a ellos en la pandemia y todavía en la post pandemia en muchos casos tienen una asistencia fluctuante en función de la evolución de su situación económica.
- b. Pérdida de ingresos y empobrecimiento súbito de la población, y la amenaza de pérdida masiva de empleos y quiebres de empresas. Ante esta situación el Estado Nacional buscó implementar medidas paliativas y de sostén de los ingresos y del empleo como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), créditos a tasa cero y tasas subsidiadas, entre otros, se desplegaron durante 2020 y en algunos casos 2021.

Estos programas mostraron dos cosas: por un lado, la importancia de que el Estado sostenga a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) y al empleo que generan: según datos de la Encuesta Anual de Hogares del INDEC del primer trimestre de 2022 en nuestro país existen 12,6 millones de personas ocupadas, 9 millones de los cuáles son asalariados. Los asalariados registrados ascienden a 6 millones, mientras que los no registrados se ubican en torno a los 3 millones. Una proporción muy

elevada del empleo asalariado se desarrolla en empresas micro, pequeñas y medianas (Kahale, 2022). El Estado rescató y sostuvo a muchas de estas empresas de una quiebra segura, lo que está permitiendo una acelerada recuperación. Según datos de ANSES en 2020, 230 mil empresas recibieron el ATP, abarcando casi 2 millones de empleados.

Por el otro lado, las políticas de sostenimiento del empleo y los ingresos evidenciaron que existe una población cada vez mayor, que se acerca a diez millones de personas, que está por fuera completamente del “radar” del Estado: son trabajadores cuentapropistas, independientes, dueños de comercios y talleres familiares, muchos informales, etc. Esta masa de población es la que literalmente se “cayó del mapa” durante la pandemia, al ver sus ingresos mermados o desaparecer, y el Estado tuvo que intervenir de alguna manera improvisando el IFE como política que los visibilizó: se otorgó a un total de casi 9 millones de personas, según datos de ANSES. De este universo, el 62% eran trabajadores informales, 7,8% trabajadores monotributistas de categorías bajas o monotributo social, 2,1% trabajadores de casas particulares y 27% beneficiarios de Asignación Universal por Hijo o Embarazo sin información laboral conocida.

El Estado no los tenía registrados, no eran universo de ninguna política pública definida. Si bien el IFE se discontinuó es un sector que estaba invisibilizado y que no tiene representación social. Actualmente se debaten alternativas para diseñar algún tipo de política que complemente los ingresos de este sector, que van desde un bono temporario similar al IFE hasta un salario básico universal o ingreso ciudadano (Cafferata, 15 de julio de 2022).

- c. Crisis de los inquilinos. Es otro universo poblacional que estaba parcialmente invisibilizados y que se visibilizó en la pandemia. El proceso de inquilinización en Argentina es sostenido en las últimas décadas (Guevara, 2022), producto de la consolidación de un mercado inmobiliario dolarizado, donde la brecha entre los precios inmobiliarios y los ingresos se acrecentó notablemente. Ante la falta de desarrollo del mercado de créditos hipotecarios y la insuficiencia de la construcción de viviendas sociales, el acceso a la vivienda en propiedad aparece casi como una quimera

para amplios sectores sociales. La situación de inquilinos ya no es transitoria, sino permanente.

En ese contexto, se comenzó a discutir una ley para regular el mercado de locaciones urbanas en 2020, finalmente sancionada como Ley 27.551, que permitió que el universo de inquilinos se constituya como un sujeto de política pública. Esta ley modificó los plazos mínimos de los contratos de locación con destino a vivienda permanente, generó un mecanismo de indexación de precios a partir de la evolución de los salarios y de la inflación, entre otras regulaciones. Asimismo, durante la pandemia se dictaron normas de congelamiento de alquileres, prohibición de desalojos, entre otras medidas.

- d. Existencia de un enorme sector de la población que “mal vive” en barrios populares: barrios con problemas de regularización dominial- que tienen restricción en materia de servicios básicos, equipamiento urbano y cuyas viviendas, precarias o inadecuadas para la cantidad de personas que viven, se convirtieron en un sitio bastante insoportable para transitar el aislamiento y el distanciamiento social. Según datos del Registro Nacional de Barrios Populares, este universo agrupo a alrededor de 5 millones de personas, lo que se ubica por encima del 10% de la población según los datos preliminares del Censo 2022.

La situación de los barrios populares cobró visibilidad en pandemia por las dificultades de sostener el distanciamiento y el aislamiento en viviendas precarias, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a servicios, y que en muchos casos detonaron procesos de ocupaciones masivas de tierras, poniendo el foco sobre la cuestión del acceso al suelo urbano.

- e. Desigualdad en el acceso a servicios que hoy son básicos y deberían ser garantizados públicamente, en particular la conectividad, que fue esencial para mantener cierta vinculación con actividades laborales y educativas e incluso los vínculos afectivos durante la pandemia.

Políticas públicas de Hábitat

En este capítulo nos vamos a centrar en un sector particular de política pública: el Hábitat. Según Di Virgilio y Rodríguez (2018) el 12,3% de las viviendas están en situación de déficit habitacional cuantitativo, mientras que el 25,8% está en situación de déficit habitacional cualitativo y un 1% tiene ambas situaciones. El total asciende a 39,1% de las viviendas afectadas por algún tipo de déficit, lo que da cuenta de la profundidad de la crisis.

Este déficit no se reparte de forma homogénea en el territorio, sino que el déficit cualitativo es mayor en las áreas de expansión de las áreas metropolitanas, que cuentan con barrios y viviendas más nuevas en proceso de consolidación. Entre las regiones tampoco la situación es homogénea: NOA y NEA se ubican en torno al 65% de hogares en situación de déficit, mientras que la región Pampeana y Patagonia se ubican alrededor del 45%. Entre las situaciones habitacionales deficitarias, las villas y asentamientos explican la situación de casi un millón de hogares según el Registro Nacional de Barrios Populares, creado por el Decreto 358/17. Este universo se compone de 3.700 asentamientos y 700 villas, y abarcan una superficie de 440 km².

La inquilinización, por su parte, es una problemática habitacional que se viene profundizando en las últimas décadas. Si bien a nivel nacional el 19% de los hogares son inquilinos según el censo 2010, en algunos aglomerados esta cifra asciende a 34% o más, y la tendencia prevista para el censo 2022 es creciente. A diferencia de otros países, como pueden ser países desarrollados como Alemania, la situación de inquilino implica en Argentina una correlación importante con la precariedad habitacional, ya que el 50% de los hogares inquilinos convive con situaciones de precarización.

Asimismo, es necesario destacar el cambio en algunos de los patrones demográficos de la población que representan un desafío para la política habitacional. En particular, la modificación en la estructura de los hogares, donde se observa una mayor incidencia de hogares unipersonales: entre el censo 1980 y 2010 los hogares unipersonales pasaron de 10% a 18%, y es previsible que esta proporción siga aumentando de cara al Censo 2022, lo que tiene un impacto directo en la demanda habitacional. Entre 2001 y 2010 la cantidad de hogares creció 21% mientras que la población lo hizo en 10,6%, lo que determinó un descenso en

la cantidad promedio de personas por hogar de 3,6 a 3,3. En el mismo sentido en el período intercensal 1991-2001 se crearon a razón de 110 mil hogares por año, mientras que en el período intercensal 2001-2010 se crearon a razón de 230 mil hogares por año, lo que representan un desafío mayúsculo para el sector habitacional de cara al futuro.

En este contexto, se pueden identificar diferentes tipos de políticas públicas de hábitat diseñadas e implementadas durante la pandemia la y post pandemia. Nos vamos a centrar en las tres principales donde el Estado Nacional tomó definiciones relevantes.

En primer lugar, la política de integración sociourbana de barrios populares enmarcados en la Ley Nacional 27.453. Después de años de no tener una política integral en materia de regularización de asentamientos informales (Di Virgilio et al., 2011), el Decreto 358/17 y la Ley Nacional 27.453 marcaron hitos en el diseño y formulación de una política nacional. En este contexto, se relevaron y registraron más de 4.400 barrios populares en todo el país. Entre 2018 y 2020 la aplicación de la ley fue nula, pero con la creación de la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) la implementación de la política pública comenzó progresivamente.

Uno de los fundamentos de la normativa tenía que ver con declarar la utilidad pública de las tierras donde se asientan los barrios populares y que, mientras se resuelve la situación dominial, esto no sea un obstáculo para avanzar en el acceso a servicios básicos. En general, lo que sucede es que las empresas de servicios no quieren brindar servicios en barrios que no están regularizados, por más que el barrio esté completamente consolidado, condenando a la población a vivir en la precariedad.

La primera etapa se desarrolló en el marco del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Pero las dificultades de la pandemia, la lógica del “loteo” de la administración pública nacional del Frente de Todos y lo novedoso de la política hicieron que durante varios meses la ejecución fuera prácticamente inexistente (La Nación, 2020). Por este motivo, hacia fines de 2020 la SISU fue trasladada al Ministerio de Desarrollo Social donde cobró mayor dinamismo con la creación del Fideicomiso para la Integración Sociourbana (FISU) y el Programa Argentina Unidad por la Integración de los Barrios Populares.

Con este arreglo institucional, se reunieron más de 50 mil millones de pesos para ser ejecutados en obras de infraestructura en barrios populares. Según un informe de gestión de marzo de 2021, la SISU llevada ejecutado para entonces \$23 mil millones, con un costo administrativo de 1,15%. Además, estaban comprometidos fondos en obras por un total de \$72 mil millones.

La red de la política pública incluye al Estado Nacional que financia y aprueba los proyectos, pero también a los niveles subnacionales que deben presentar los proyectos para su financiamiento en diferentes modalidades –proyectos de obras tempranas y proyectos ejecutivos generales-, y también pueden ejecutar entidades conformadas como entes ejecutores (cooperativas, empresas de servicios públicos, etc.), y que en muchos casos dependen de movimientos sociales, además de los referentes y comisiones de trabajo de cada barrio popular involucrado.

En segundo lugar, Plan Nacional de Suelo Urbano, que también es una política pública preexistente, creada por la Resolución 19/2020, pero no había sido ejecutado antes del comienzo de la pandemia.

La relevancia de esta política pública es que pone el acceso al suelo urbano en el centro de la discusión urbana, no sólo la unidad de vivienda terminada. Después de décadas de vigencia de los lotes populares (Torres, 2001), desde la década de 1970 prácticamente no hubo políticas específicas de producción de suelo urbano en Argentina.

Según los propios funcionarios que llevan adelante el Plan, poner en el centro de las definiciones del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat fue un aprendizaje derivado del ciclo de ejecución de los Planes Federales de Vivienda de 2003-2015. En dicho período se firmaron más de 600 mil viviendas sociales y 600 mil mejoramientos habitacionales, de los cuáles se habían terminado para entonces 480 mil y 450 mil, respectivamente.

Al estar desarticulado de una política de producción y acceso al suelo urbano, los Planes Federales de Vivienda tuvieron efectos negativos en materia de segregación y periferización de los beneficiarios, como muestran algunas investigaciones (Di Virgilio y Rodríguez, 2018).

Así, el Plan Nacional de Suelo Urbano incluye cuatro componentes: La creación del Plan Nacional de Suelo Urbano que incluye 4 componentes

- a. Producción de suelo urbano, con la meta de producir 50 mil lotes por año
- b. Capacitación y Asistencia Técnica a Municipios
- c. Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo
- d. Observatorio Nacional de Acceso al Suelo

La red de la política pública incluye en este caso al Estado Nacional que financia y aprueba los proyectos, a los estados subnacionales que deben presentar los proyectos para su financiamiento y adquirir suelo para su urbanización. También existen modalidades donde sindicatos o cooperativas pueden aportar suelo para urbanizar si es que disponen de él. También se generan licitaciones para que el Estado Nacional adquiera tierra potencialmente urbanizable.

En tercer lugar, la regulación mercado de alquileres. Como vimos, el proceso de inquilinización es creciente en los últimos años en Argentina. En ese contexto, la problemática de los inquilinos emergió con fuerza en el marco de la pandemia, porque la pérdida de ingresos de parte de gran parte de la población hizo entrar en crisis los contratos firmados previamente.

La respuesta del Estado Nacional fue tratar de regular el mercado de locaciones urbanas, con cuestiones coyunturales y estructurales. En el caso de las medidas coyunturales, acotadas a la pandemia, se sancionaron decretos prorrogando contratos, prohibiendo desalojos y congelando precios.

En el caso de las medidas estructurales, se apuró el debate y se sancionó con amplio apoyo de la oposición una ley para modificar la regulación de los contratos de alquiler existente en el Código Civil y Comercial de la Nación. La Ley Nacional 27.551, conocida como “Ley de Alquileres”, modificó varios aspectos de la relación contractual con la perspectiva de proteger a la parte más débil de la relación, el inquilino. Así, se aumentó el plazo mínimo de contratación a tres años, se generaron mecanismos de seguro de caución para garantías, determinó que las comisiones de las inmobiliarias deben ser afrontadas por los propietarios y, lo que más polémica generó, fue la creación de un mecanismo de indexación de los precios de alquiler que combinaba la evolución de los salarios y la inflación. Dado que la actualización sólo podía reali-

zarse una vez al año, esto generó que en un contexto de aceleración de la inflación los propietarios vivieran esta regulación como una pérdida de rentabilidad. Así, se comenzaron a evidenciar problemáticas porque se buscaba desalojar a los inquilinos por diferentes medios, para poder actualizar el precio de alquiler, y se comenzó a retirar de la oferta.

La red de la política pública en este caso es mucho más compleja, porque al ser normas que forman parte del Código Civil y Comercial que regulan relaciones entre privados, entran en juego los locadores, locatarios, corredores inmobiliarios, agrupaciones de inquilinos, agrupaciones de propietarios, entre muchos otros. Las provincias y municipios, si es que forman parte, en general lo hacen a través de defensorías, programas de mediación, o regímenes de sanciones a las viviendas ociosas o de incentivos para la producción de viviendas con destino a alquiler. Pero, los Estado subnacionales no intervienen en la ejecución propiamente dicha de la política de regulación del mercado de locaciones urbanas.

Analizadores empíricos de territorialización de políticas públicas de hábitat en San Carlos de Bariloche

Para finalizar, nos vamos a centrar en cómo fue el proceso de territorialización de las tres políticas públicas de hábitat seleccionadas en la ciudad de San Carlos de Bariloche.

En primer lugar, el RENABAP arrojó un total de 135 barrios populares en Río Negro y 29 barrios populares en San Carlos de Bariloche. En esta ciudad, el relevamiento involucra más de tres mil hogares y nueve mil personas. Los barrios incorporados son de diferente tipo. Algunos barrios muy viejos y consolidados, como ex Matadero o barrio INTA, que datan de más de 20 años, y otros más recientes y menos consolidados, como el 29 de septiembre o Alun Ruca de menos de 10 años y que hasta hace pocos años tenían todavía reclamos judiciales por la tierra. Asimismo, incluye barrios tanto en terrenos privados como fiscales que aún no han sido regularizados.

No obstante, cuando se analiza lo actuado en la Provincia de Río Negro, en general, y en San Carlos de Bariloche en particular, lo que se observa es una interpretación de la normativa contraria al espíritu de la Ley 27.453, que buscaba desacoplar acceso a servicios básicos de

regularización dominial. Así, resultó imposible que el Estado municipal, provincial y las empresas de servicios en Río Negro aceptaron iniciar obras de mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos en barrios que no estaban previamente regularizados dominialmente. Es decir, desconocieron la declaración de utilidad pública del Estado Nacional. La propiedad privada se constituyó en una verdadera “barrera epistemológica”: el concepto de “barrio en proceso de integración sociourbana” no tuvo ninguna vigencia y fue desconocido por parte de los diferentes niveles de gobierno. En consecuencia, la aplicación de la Ley fue muy limitada, acotada a obras menores, de escaso impacto, al menos durante 2020 y 2021. Recién en 2022 comenzaron a firmarse convenios por obras de mayor envergadura.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Suelo Urbano requería por parte de los Estados subnacionales la disponibilización de suelo para ser urbanizado. La falta de suelo disponible para urbanizar por parte de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche fue un obstáculo absoluto para la ejecución del plan, que a 2022 no tiene siquiera un convenio de ejecución firmado. En buena medida, esto se explica por la incapacidad para fijar condiciones y reglas de juego a los propietarios de la tierra. En consecuencia, no se aprovechó el financiamiento y no hay ninguna operatoria en marcha, cuando por ejemplo si hay una operatoria muy grande por ejemplo en Viedma (Distrito Vecinal Sur), evidenciando la importancia de los actores del territorio. Es particularmente llamativo, porque la ciudad ha sido pionera en la creación de instrumentos de gestión de suelo, como la recuperación de plusvalías e incluso el impuesto a los inmuebles libres de mejoras, pero cuya implementación viene siendo deficiente.

En tercer lugar, la regulación del mercado de alquileres pasó completamente desapercibida en la ciudad y gran parte de las regulaciones fueron escasamente aplicadas. Quedó completamente librado a la buena voluntad de las partes, sin ningún tipo de contralor. Dadas las características de ciudad turística, es común encontrarse con condiciones de alquiler leoninas en Bariloche: plazos de 3 o 6 meses de contrato, desalojos directos o indirectos cuando hay buenas temporadas para aprovechar los precios, condiciones irrisorias de contratación (sin mascotas y sin hijos, en flagrante discriminación). No existen observatorios, defensorías o centros de mediación específicos para la materia, por lo que queda supeditado a la capacidad y recursos de los inquilinos para recu-

rrir a la justicia civil para un reclamo, cosa que en contadas ocasiones sucede. La reactivación del turismo, todavía durante la pandemia desde fines de 2020 profundizó la crisis porque aumentó exponencialmente la demanda de alquiler turístico, verificándose una caída en la oferta de vivienda permanente y su traspaso al segmento del alquiler transitorio, en muchos casos en condiciones de informalidad.

Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivo analizar el proceso de territorialización de las políticas públicas de hábitat en el contexto de la pandemia, a partir de analizadores empíricos derivados del estudio de caso de la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina.

Para ello nos basamos en la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas, como conceptos centrales para entender como las políticas públicas se vuelven factores co-constitutivos de la estructuración del territorio.

Como principal contribución del capítulo podemos destacar que la pandemia puso de manifiesto las desigualdades urbanas y las profundizó a lo largo y a lo ancho del país, pero también marcó los límites del proceso de implementación de políticas públicas por parte del Estado Nacional para tratar de revertir o morigerar algunas de estas desigualdades.

En particular, en el caso de las políticas públicas de hábitat nos centramos en tres políticas: integración socio urbana de barrios populares de la Ley 27.453; Plan Nacional de Suelo Urbano; y regulación del mercado de locaciones urbanas. La investigación puso de manifiesto cómo la estructura de RIG y RP acotaron mucho el impacto de esas políticas públicas de hábitat en su proceso de territorialización en San Carlos de Bariloche.

Referencias bibliográficas

- Agranoff, R., & Gallarín, J. A. R. (1997). Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4), 1-38.
- Ahmed, N., Marriott, A., Dabi, N., Lowthers, M., Lawson, M., & Mugehera, L. (2022). *Inequality Kills: The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19*. Oxfam Internacional.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. A. (2011). Veinte años no es nada: Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 43(167), 109-129.
- Di Virgilio, M. M., Bertranou, J., Brites, W., Capdevielle, J., Chiara, M., Molina, M. M., Guevara, T. A., Pérez, V., & Villagrán, A. (2022). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19*. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/hacia-un-enfoque-para-el-analisis-de-la-implementacion-de-politicas-publicas-para-dar-respuesta-a-la-crisis-desatada-por-la-pandemia-covid19/>
- Di Virgilio, M. M., & Rodríguez, M. C. (2018). Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. En *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (p. 640). Siglo XXI.
- Follari, R. A., Canelo, P. V., Sztulwark, D., Palermo, V. A., González, H., Tokatlian, J. G., Forster, R., Fidanza, E., Boron, A. A., & Segato, R. L. (2020). *El futuro después del COVID-19*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Grimson, A. (2007). *Cultura y neoliberalismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Guevara, T. A. (2022). *Inquilinización, vacancia y subocupación de viviendas en San Carlos de Bariloche*. (p. 14). Fundación Ambiente, Desarrollo y Hábitat Sustentables.
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (Eds.). (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros.
- Serbin, A. (2021). El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 45, 1.
- Subirats, J., & García Bernardos, A. (2015). Innovación social y políticas urbanas en España. *Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.

Torres, H. A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Eure (Santiago)*, 27(80), 33-56.

Citas periodísticas

Cafferata, M. (15 de julio de 2022). El kirchnerismo trabaja en un proyecto alternativo al Salario Básico Universal. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/437254-el-kirchnerismo-trabaja-en-un-proyecto-alternativo-al-salari>

De León, P. (23 de abril de 2020). Coronavirus en Argentina: los comedores y merenderos, 8.000 lugares donde se busca comida en la pandemia y se demora la ayuda del Gobierno. Diario Clarín. https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-comedores-merenderos-8-000-lugares-busca-comida-pandemia-demora-ayuda-gobierno_0_mmT1po-Zl.html

Kahale, C. (27 de junio de 2022). Día internacional de las pymes: qué significan para la economía nacional y cuánto trabajo generan. Diario Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/economia/Dia-internacional-de-las-pymes-que-significan-economia-nacional-que-trabajo-generan.phtml#:~:text=A%20nivel%20nacional%2C%20el%20sector,7%25%20del%20empleo%20privado%20registrado.>

La Nación (11 de noviembre de 2020). Tomas y falta de ejecución: los conflictos que marcaron la salida de Bielsa. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/tomas-falta-ejecucion-conflictos-marcaron-salida-bielsa-nid2506604/>

Tiempo Argentino (23 de agosto de 2022). La actividad económica creció 6,4% interanual en junio. Tiempo Argentino. <https://www.tiempoar.com.ar/economia/la-actividad-economica-crecio-64-interanual-en-junio/>

Torres Cabrerros, D. (7 de abril de 2022). Casi un tercio de los trabajadores ocupados en la Argentina son pobres, 13 puntos más que en 2017. Diario Ar. https://www.eldiarioar.com/economia/tercio-trabajadores-ocupados-argentina-son-pobres-13-puntos_1_8895266.html