

Acceso al suelo durante la posconvertibilidad: un análisis sobre las políticas públicas en San Carlos de Bariloche (2003-2015)

Access to land during post-convertibility: an analysis of public policies in San Carlos de Bariloche (2003-2015)

Tomás Guevara, Pablo Marigo
tguevara@unrn.edu.ar, pablomarigo@gmail.com
Universidad Nacional de Río Negro, Mitre 265, 4° "A" CP 8400, San Carlos de Bariloche

Recibido: 29/10/2021. Aceptado: 10/05/2022

RESUMEN

En este artículo se aborda el rol que ha tenido el Estado local, a través de las políticas públicas urbanas, en configuración socio urbana de Bariloche y cuáles han sido las principales estrategias en relación a la problemática de acceso al suelo y la vivienda en la post convertibilidad. Para ello analizamos las principales normativas locales, las políticas de planificación, las herramientas de gestión del suelo y las políticas habitacionales que se han desarrollado. A través de entrevistas, fuentes secundarias y el análisis crítico de la normativa mencionada, se concluye que a pesar de que la ciudad cuenta con una gran cantidad de herramientas de gestión del suelo y que la cuestión habitacional se ha puesto en la agenda pública como consecuencia de la emergencia habitacional oficialmente declarada en distintos años, no se ha logrado abordar de manera estructural la problemática de la producción y circulación de acceso al suelo. La densificación y crecimiento de los barrios populares, los miles de lotes con servicio que no logran ser finalizados y los cientos de viviendas llave en mano que excluyen a los sectores populares son una muestra de ello.

Palabras Claves: Política urbana - sectores populares - Bariloche

ABSTRACT

This article addresses the role that the local State has had, through urban public policies, in the socio-urban configuration of Bariloche and what the main strategies have been in relation to the problem of access to land and housing in the post convertibility. For this we analyze the main local regulations, planning policies, land management tools and housing policies that have been developed. Through interviews, secondary sources and critical analysis of the aforementioned regulations, it is concluded that despite the fact that the city has a large number of land management tools and that the housing issue has been placed on the public agenda as a consequence Due to the housing emergency officially declared in different years, it has not been possible to structurally address the problem of production and circulation of access to land. The densification and growth of popular neighborhoods, the thousands of lots with service that cannot be completed and the hundreds of turnkey homes that exclude the popular sectors are an example of this.

Keywords: Urban policy - popular sectors - Bariloche



INTRODUCCIÓN

La actual configuración urbana de Bariloche puede ser pensada como el resultado de múltiples factores, que a lo largo del tiempo han impactado en las dinámicas territoriales y en las lógicas de ocupación del suelo. Cómo señalamos en la caracterización inicial de la ciudad, el entorno ambiental y las características geográficas se han constituido en uno de los condicionantes “naturales” de la expansión barilocheña. A su vez, el explosivo crecimiento demográfico, asociado al proceso de turistificación local (Nuñez et al, 2018), fue acompañado por un temprano loteamiento de tierras provocando un alto consumo de suelo con baja densidad (muchas veces en terrenos poco aptos para ser habitados), generando una trama urbana extensa, fragmentada, poco consolidada y con marcados déficits de infraestructura urbana.

Por su parte debemos también hacer foco en los actores que, con sus diversas lógicas, hacen a la producción del hábitat local y que en su conjunto aportan a entender la territorialidad actual de la ciudad. Si bien escapa al alcance de este dossier, es necesario tener presente en nuestro análisis la incidencia del mercado inmobiliario y la actividad turística en las condiciones diferenciales de acceso al suelo, donde el paisaje privilegiado se ha conformado como un componente diferencial que es apropiado en forma de renta, provocando un marcado aumento en los precios del suelo, por encima de la evolución de los salarios promedios. Esto puede observarse en el funcionamiento del mercado de tierras de la ciudad, caracterizado por un alto componente especulativo y por una arraigada cultura patrimonialista, que privilegia el interés individual por sobre las necesidades colectivas de la comunidad local (Guevara y Nuñez, 2014).

Estas dinámicas productoras de ciudad estructuran las condiciones de acceso y uso del suelo urbano, a la vez que ponen en disputa los modelos de ciudad que se busca producir y las políticas públicas que para ello se deben instrumentar. El Estado es responsable entonces de promover el cuidado y la preservación de la comunidad, mediando entre los intereses de actores tan disímiles como los grandes propietarios de la tierra, desarrolladores y agentes inmobiliarios y las necesidades habitacionales de gran parte de la población. Estas atribuciones ratifican la potencial capacidad del Estado para encauzar el ordenamiento territorial, dirigir los procesos de expansión y, sobre todo, la facultad de intervenir en los mercados inmobiliarios y afectar las condiciones de acceso y explotación del suelo (Topalov, 1979).

En este apartado abordamos el rol del Estado en la estructuración urbana de Bariloche, para analizar en qué medida la lógica pública, a través de las políticas urbano-habitacionales, opera como agente transformador del territorio y modifica o no estas condiciones de acumulación desigual sobre las que se configuran las relaciones sociales. Entendiendo que en la configuración de la ciudad se ponen en juego, además de los lineamientos urbanísticos, el acceso al suelo urbano, así como los usos y los significados que en él se estructuran (en definitiva, las condiciones para habitar la ciudad), interesa indagar acerca de los instrumentos regulatorios que son facultad del Estado para intervenir en el ámbito local y mediar entre los intereses contrapuestos que se constituyen en el mismo. Esta última tensión, propia del modo de urbanización capitalista, se torna más evidente en ciudades turísticas basadas en el medio ambiente, donde la disputa por la apropiación y el uso del suelo están atravesados por la principal actividad económica local. (Medina, Guevara y Marigo, 2018).

1. Planificación territorial y políticas urbanas

Las políticas urbanas, en tanto campo que opera sobre las prácticas que prefiguran y dan forma a las espacialidades en las que se concreta cada modalidad de habitar (Gargantini et al, 2014),

son un elemento central en las condiciones de acceso al suelo urbano y la vivienda. Sin embargo, la política urbana no se agota en la sanción de instrumentos normativos, ni en un código reglamentario, sino que deben pensarse como un conjunto de herramientas que permiten al Estado orientar el proceso de urbanización del territorio. Entre las múltiples problemáticas urbanas, estas regulaciones deben atender la ocupación del territorio con usos compatibles, la expansión territorial desordenada, el avance sobre áreas de fragilidad natural y ecológicamente sensibles, la dispersión de la población, la exclusión social, la desigualdad en el acceso a las oportunidades que representa la ciudad y la fragmentación ambiental, entendiendo al ambiente como un sistema integrado.

Estos instrumentos de regulación y legislación urbana son un componente ineludible a la hora de desarrollar políticas de hábitat y planificación territorial, a la vez que inciden en el crecimiento de la estructura espacial y en las localizaciones a las que acceden los diversos sectores sociales. En la ciudad de Bariloche, el crecimiento urbano se ha planificado en diversas ocasiones (Lolich, 2011) pero, sin embargo, las tensiones de la expansión urbana no terminan de ser respondidas adecuadamente desde la política pública. En parte esto puede atribuirse a la centralidad que ha adquirido la actividad turística en los diversos ensayos de planificación urbana de la ciudad, desarticulando las necesidades habitacionales de la población local de las necesidades económicas y urbanas de la principal actividad productiva.

1.1. El código urbano en la construcción de la ciudad

El andamiaje normativo vinculado al ordenamiento territorial de la ciudad cuenta con múltiples documentos técnicos que orientan el desarrollo urbano, pero que carecen de una planificación general que logre articularlos. La superposición de dos códigos urbanos vigentes (Código Planeamiento 80 y Código Urbano 95), un Plan Estratégico inconcluso, un Plan de Ordenamiento Territorial y la sistemática aplicación de excepciones normativas, son una clara manifestación de esta dificultad. A ello se debe sumar la sanción de innumerables ordenanzas que crean excepcionales parámetros de urbanización o alteran permisos de edificación previstos, sin existir un criterio o una sistematización que permita pensar en un ordenamiento territorial que supere el estado actual. Como sostiene Valeo (2016), este mosaico de normativas genera innumerables situaciones de conflicto en la gestión territorial de la ciudad y atenta contra la capacidad estatal para direccionar el desarrollo urbano.

Abordar la incidencia de la normativa y los códigos urbanos en los procesos de producción del espacio urbano barilocheño durante la posconvertibilidad, nos lleva a poner en tensión la capacidad que tiene un cuerpo normativo sancionado 30 años antes, para encauzar las dinámicas urbanas actuales. En este sentido, uno de los problemas centrales que hacían a la “cuestión urbana” (Castells, 1977) hacia finales de la década del 70, cuando se sancionó el Código de Planeamiento (CP), era el acelerado proceso de expansión y fraccionamiento de las tierras ubicadas en el oeste de la ciudad, ponderadas por el entorno natural y el paisaje privilegiado y su impacto en términos ecológicos. Este intenso proceso de subdivisión parcelario, que no fue acompañado por la infraestructura correspondiente, lejos de ajustarse a las necesidades locales, estuvo traccionado por objetivos de especulación inmobiliaria (Abalerón, 1992).

Frente a ello, Medina (2017) señala que la formulación del Plan Director (PD) de 1979 y el CP de 1980, tuvieron entre sus objetivos frenar las tendencias de crecimiento de la ciudad sobre las áreas boscosas de mayor valor ecológico, buscando mitigar el crecimiento difuso e ineficiente de la ciudad, el cual implicaba, además de los costos naturales, severas dificultades para asegurar la prestación de servicios. En contrapartida se proponía impulsar el crecimiento hacia

el este de la ciudad, una zona de planicies y clima seco apto para edificaciones, y desalentarlo en aquellas zonas poco aptas climáticamente, para la congregación de asentamientos habitacionales: el suroeste y el oeste. Junto a estas consideraciones ecológicas y conservacionistas del entorno natural, el autor también destaca un claro objetivo intervencionista sobre el mercado inmobiliario, ya que los nuevos parámetros urbanísticos atentaban contra la rentabilidad histórica de las tierras, fundamentalmente del Oeste, desalentando los fraccionamientos especulativos.

Sin embargo, la propia dinámica de los actores que intervienen en la producción de la ciudad tempranamente puso en jaque la orientación urbanística diagramada. En este sentido, el atractivo turístico de la ciudad, a través del funcionamiento del mercado inmobiliario, siguió reforzando el proceso de valorización y apropiación del suelo que los objetivos preservacionistas del CP pretendían desalentar, fundamentalmente en zona de lagos y montañas. De manera complementaria, la zona suroeste de la ciudad – la menos valorada por el mercado formal- fue el lugar donde los sectores populares lograron asentarse progresivamente, desbordando el uso agrícola-forestal que se pretendía estimular desde la normativa, con la consecuente escasez de infraestructura y servicios urbanos. Esta problemática de fondo sigue siendo uno de los nodos centrales del desarrollo territorial actual.

Esta dinámica territorial dio paso a la temprana sanción de diferentes ordenanzas y excepciones normativas que flexibilizaron los lineamientos del Código Urbano. Ha sido el propio Municipio quien en el Sur de la ciudad generó nuevos fraccionamientos (34 hectáreas, Barrio Unión y 2 de Abril) e incluso modificó parámetros urbanísticos del CP, para poder generar soluciones habitacionales (Cooperativa 258) que atendieran la demanda habitacional de quienes se habían asentado en el sur del ejido. La persistente expansión sobre áreas suburbanas, también consolidó la formación de nuevas rentas del suelo en zonas sobre las que inicialmente se había restringido su uso residencial, comercial y de servicios vinculados al turismo. La admisión de estos usos, permitidos por ordenanzas o excepciones, convalidó la disposición de condiciones más ventajosas para la explotación de la tierra que derivó en la formación de rentas urbanas absolutas y diferenciales (primarias y secundarias).

La inadecuación entre los procesos urbanos y la normativa que los regulaba, sustentada en la sistemática aplicación de excepciones normativas y de concesiones mediante ordenanzas modificatorias, llevó a que finalmente en 1995 se sancionara el nuevo Código Urbano. El Código Urbano (CU) no solo buscó actualizar los usos del suelo y los parámetros de construcción, sino que, en contraposición al carácter conservacionista de su predecesor, el nuevo instrumento buscó implementar, a través de la planificación participativa, el planeamiento táctico continuo. Dotado de una gran flexibilidad, este procedimiento busca adecuar, modificar y transformar la normativa de acuerdo a las necesidades de cada caso puntual, estableciendo diferentes rangos de gestión, con sus respectivos tratamientos.

De forma sintética, el Rango Temático 1 permite la gestión y modificación del Estado sobre la normativa urbana vigente, el Rango Temático 2, actualmente suspendido, es para emprendimientos asimilables y compatibles con la normativa existente y el Rango Temático 3 es un procedimiento destinado a “emprendimientos especiales” que solicitan normas urbanas particulares debido a sus excepcionales dimensiones, requerimientos constructivos, o usos no contemplados en la zonificación original dispuesta en el código de planeamiento, y que para ello necesitan de una aprobación especial. El mecanismo de este rango comienza con el análisis de viabilidad de la propuesta desde el Ejecutivo y luego por la Unidad Coordinadora (órgano conformado por los asesores técnicos del Concejo Municipal), quienes analizan el dictamen del

poder Ejecutivo y aprueba o rechaza el proyecto urbanístico. En el ínterin de este proceso se supone que también participan en jornadas de Audiencia pública las Juntas Vecinales, los colegios de profesionales y el resto de la población que se interese por las consecuencias del proyecto (Medina, 2013).

Este ordenamiento propuesto por el CU direcciona el planeamiento a una revisión continua y participativa, donde el territorio es dividido por delegaciones y unidades de gestión ambiental. Sin embargo, este código se ha aprobado parcialmente, quedando su efectiva aplicación limitada únicamente a la Delegación El Cóndor, donde rigen los nuevos usos e indicadores urbanos. Para el resto de la ciudad solo se ha aprobado la parte vinculada a características espaciales, ambientales y los usos del suelo, pero continúan vigentes los indicadores urbanísticos del Código de 1980. En la actualidad dicho CU sólo dejó definido los parámetros urbanos para la zona en el centro y el este de la ciudad, pero no resolvió la conflictividad por las pautas urbanísticas para el oeste del ejido municipal, donde existía un mayor número de reclamos y demandas, vinculadas con las dificultades de acceso al suelo y la tensión para preservar el valor paisajístico y el uso de espacios públicos, versus la explotación y mayor aprovechamiento del suelo y del paisaje como recursos tangibles en el terreno (Rodríguez, 2019).

Como señala Valeo (2016), la superposición de ambos Códigos genera una aprobación incompleta donde la forma de construcción de la ciudad está desvinculada de las actividades a desarrollar, lo cual ocurre en la mayoría del ejido municipal. Donde sí se logró su aprobación completa (zona este), está desarticulada de los direccionamientos estratégicos de la ciudad en su conjunto. En esta línea se sostiene que la mera aplicación de la normativa no garantiza que los procesos de desarrollo se condigan con las políticas de planificación y menos aún que la posibilidad de modificación mediante los Rangos temáticos aporte una garantía de materialización de un modelo de ciudad.

Asimismo, esta situación pone en evidencia las dificultades que atraviesa el Estado local para sostener la planificación concebida, frente a dos lógicas de acceso al suelo diferenciadas, que terminaron cristalizando las tendencias de crecimiento que en la actualidad distinguen a Bariloche (Medina, Guevara y Marigo, 2018). Estas tensiones propias de la urbanización capitalista se ven acrecentadas en ciudades turísticas como Bariloche, a la vez que ponen en tensión la relación entre el espacio concebido, el espacio percibido y el espacio vivido. Esto da cuenta del carácter conflictivo del espacio urbano, en tanto que este último es producido socialmente (Lefebvre, 1974) y como resultado de las disputas por la imposición de sentido sobre las diferentes formas de producción, apropiación y consumo del mundo urbano.

Finalmente, y en relación a las modalidades de acceso al hábitat por parte de los sectores populares, en ninguno de los dos reglamentos se toman en cuenta los procesos de autoproducción del hábitat que ya existían en la ciudad, como tampoco se incluyó, dentro de los usos previstos o de las zonas especiales, la delimitación o prescripción de algún tipo de reserva para la construcción de planes habitacionales o loteos sociales por parte del Estado. Esta omisión no es exclusiva de Bariloche, sino que es propio del sistema normativo urbano de nuestro país, que se creó en el siglo XX pero que hoy sigue vigente, donde se borran las desigualdades socio espaciales a la hora de delimitar criterios urbanísticos, construyendo una ciudad deseada que omite la conflictividad y la desigualdad en el acceso al suelo.

1.2. La cuestión del hábitat en agenda: políticas de suelo y planificación urbana

La legislación urbana no se reduce a los códigos, sino que incluye a las herramientas relativas a la gestión del suelo y los planes o normativas que abordan el desarrollo urbano. Como hemos expuesto anteriormente, la recuperación económica post crisis del 2001 tuvo a la obra pública y la construcción de viviendas sociales como uno de sus ejes medulares, en tanto actividades que permiten potenciar la empleabilidad y traccionar cadenas productivas asociadas. Sin embargo, esta orientación, lejos de avanzar en la resolución de los déficits habitacionales, ha aumentado las restricciones en el acceso al suelo urbano a nivel nacional, lo cual se puso de manifiesto en los múltiples procesos de ocupaciones de tierra en la región patagónica que se desatan, aproximadamente, a partir del año 2005 (Guevara, Paolinelli y Nussbaum, 2018; Finck et al, 2016; Bachiller et al, 2015; Laztra y Kaminker, 2015; Zapata y Giaretto, 2012).

En la ciudad de Bariloche, a la par que crecía la actividad del mercado inmobiliario orientada al sector turístico y la tenencia de vivienda como refugio de valor, la situación habitacional recrudecía como la contracara de este fenómeno especulativo, que se materializaba en un exponencial aumento del valor de m² en dólares estadounidenses, que en el período 2005-2008 implicó un 115%. Se daba entonces la aparente paradoja, como sucedió en muchas ciudades de nuestro país, que a pesar de recuperar poder adquisitivo en buena parte de la población y disponer de ciertos ingresos para (auto) construir la vivienda, no se hallaba suelo asequible para hacerlo. Este fenómeno generaba así una fuerte presión sobre la tierra vacante (pública y privada) y sobre los barrios que, aunque sea en condiciones informales, habían permitido el acceso al suelo, provocando una acelerada densificación de villas y asentamientos y reforzando procesos de hacinamiento e inquilinización.

Este fue el contexto estructural en el que se sucedió un masivo ciclo de tomas de tierra en Bariloche entre 2006 y 2009, que puso en agenda la problemática habitacional y dio como resultado el diseño e implementación de una serie de normativas y políticas de gestión del suelo y planificación urbana, que contrastan con la escasa iniciativa de políticas públicas precedentes.

Creación del Banco de Tierras Municipal (BTM) O-1594-CM-2006: En plena emergencia de la crisis habitacional en Bariloche se crea, junto a otras medidas, el BTM, con el objeto de obtener y aumentar la disponibilidad de tierras tendientes a satisfacer las necesidades relacionadas con el hábitat y equipamiento colectivo asociado, como espacio para el deporte, la cultura, la administración, la educación, la salud y la seguridad. La importancia de este instrumento radica en su capacidad para aumentar el patrimonio inmobiliario del Estado, poner en valor estos activos físicos y generar reservas estratégicas de suelo para desarrollo urbano y, a partir de estas acciones, operar e intervenir en el mercado de suelo (Reese, 2006). Sin embargo, los alcances en este sentido han sido prácticamente nulos. Los sucesivos pedidos de información pública en relación a las operaciones y la cantidad de tierras que integran el banco nunca han sido respondidos por las autoridades municipales y, en función de las operaciones relevada, se sostiene que el BTM opera como el marco institucional donde se registran todas las parcelas de propiedad del municipio, pero carece de una política activa en relación a la obtención y compra/venta de suelo urbano con fines habitacionales, de desarrollo territorial o protección ambiental.

Creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social (IMTVHS) O-1815-CM-2008: De acuerdo a la normativa de su creación, el IMTVHS se conforma como el órgano de aplicación de las políticas sobre hábitat fijadas por el municipio, con el objeto de contribuir al acceso a la vivienda digna; disminuir el déficit habitacional de tierras, de

equipamiento comunitario e infraestructura; promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat; garantizar la regularización dominial de los inmuebles; promocionar la demanda y financiar la oferta de viviendas y suelo urbano y regular la urbanización de asentamientos. Si bien el IMTVHS cuenta con autarquía administrativa, económica y financiera, los lineamientos de la política de hábitat son definidas por el poder Ejecutivo, que es además el encargado de nombrar a los tres miembros del directorio que dirige el Instituto).

Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial (RDU) O-2080-CM-2010 y O-2733-CM-2016:

Los procesos de urbanización de una ciudad requieren que el suelo sea acondicionado a través de la construcción de redes de servicio e infraestructura, equipamiento colectivo y demás acciones normativas que permitan el desarrollo de las actividades de las que son soporte. Estas mejoras, que son concretadas mayormente por el esfuerzo colectivo a través de la acción del Estado, generan la valorización de los inmuebles involucrados, que en función de las localizaciones diferenciales son capitalizadas en forma de rentas urbanas o diferenciales por los propietarios de dichas tierras, sin que esto haya implicado un esfuerzo o contribución por parte de este último. Frente a esta histórica apropiación privada del esfuerzo colectivo, los municipios vienen desarrollando diversos instrumentos para lograr captar, al menos parcialmente, parte de esta plusvalía urbana, en tanto recursos que son fundamentales para planificar y consolidar procesos de urbanización inclusivos y sustentables.

La ordenanza inicial (O-2080-2010) aprobada en Bariloche, si bien implica un avance significativo respecto a la regulación sobre el mercado del suelo, solo se aplica en situaciones referidas a actos administrativos que disponen de manera “indirecta” una mejora en las condiciones de explotación de los terrenos, cuyos propietarios se ven beneficiados en el incremento del valor de sus propiedades. Sin embargo, no forman parte de los hechos imposables las acciones “directas” del Estado relativas a la realización de obras e inversiones públicas localizadas (Medina, 2013). De igual modo, allí se establece que el hecho generador es producido a solicitud de un privado, excluyendo la aplicación en aquellos casos que los beneficios derivados de iniciativas de planificación y gestión del suelo iniciados por el estado municipal, como por ejemplo el cambio de uso de rural a urbano de un sector del ejido municipal.

Otro punto llamativo fue que en la ordenanza original se excluyó de la aplicación de la normativa a los emprendimientos que involucren a Pymes locales y paradójicamente a los emprendimientos hoteleros y gastronómicos, siendo que estas dos actividades se relacionan de manera directa con la industria turística, que es uno de los sectores que mayor incidencia tiene sobre la valorización del suelo urbano en nuestra ciudad. Finalmente, dicha ordenanza excluía la posibilidad de abonar el pago de la renta en dinero, obligando a hacerlo en “especies” lo cual no se limitaba a tierra, sino que incluía pago con mobiliario. Como síntoma de esta decisión, se destaca que en las dos primeras aplicaciones de esta norma, el porcentaje de valorización capturado por el estado fue abonado mediante el pago de una fotocopidora y una camioneta utilitaria usada, desvirtuando el objetivo último de esta herramienta de gestión del suelo, que debe propender a generar una redistribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización (C. Almeyda, comunicación personal, 21 de agosto 2017).

En el año 2016 y tras un extenso periodo donde esta herramienta prácticamente no había sido puesta en práctica, la misma fue modificada por la O-2733-2016, donde se incluyeron dentro de los hechos generadores de renta diferencial a las acciones urbanísticas vinculadas con la

hotelería y la gastronomía y a las Pymes. En la actualidad la normativa incluye como hechos generadores a las siguientes situaciones: a) El establecimiento o la modificación de todos o algunos de los siguientes parámetros urbanísticos (FOT, FOS, AEDI, SC); b) cambio de usos de la parcela a solicitud del interesado; c) Modificación del AIM (Área de implantación) y d) La autorización de subdivisión del suelo, cuando medie el cambio de uso o modificación de parámetros urbanísticos. Y el cálculo del RDU se efectúa sobre el valor del excedente en metros cuadrados que resulten de comparar los parámetros urbanísticos establecidos en la normativa vigente y los nuevos parámetros urbanísticos que se establezcan o modifiquen. Finalmente, la nueva forma de pago vigente puede ser mediante la transferencia al Municipio de un inmueble (dentro o fuera de la parcela en cuestión); a través de la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos (ajenas a las propias obligaciones del proyecto inicial) o mediante dinero en efectivo.

En la actualidad la aplicación de la ordenanza se encuentra activa, pero existe cierto déficit en relación a la cantidad de proyectos que realmente alcanza. En los casos en los que se ha aplicado la normativa actualizada (Club de Campo Dos Valles; Loteo Las Victorias; Terminal de Ómnibus Esandi) se han logrado desarrollar proyectos urbanísticos de interés social (Loteo Social Valle Azul) o se han conseguido tierras que pasaron a integrar el Banco Municipal de Tierras. En este sentido se debe promover que la participación en la renta diferencial se constituya en una herramienta de regulación que persiga criterios claros, coherentes e integrados a un plan urbano y no que reedite la burocratización de un trámite más que hay que atravesar para la habilitación indiscriminada de usos y capacidades constructivas (Medina, 2013).

Aplicación de Contribuciones por mejoras (O-2145-CM-2011):

De los diversos instrumentos de gestión de suelo que buscan capturar parte de la plusvalía producida por la acción pública, la contribución por mejoras o contribución por valorización es una herramienta de gran tradición en nuestra región y en el mundo. Puede ser pensada como una potestad tributaria del Estado, a partir de la cual se le transfiere a los beneficiarios directos de una obra pública, que como consecuencia ven incrementado el valor de su propiedad, el total o parte del costo de dicha obra pública. En este sentido suelen incluirse tanto los casos en que genere la valorización de las propiedades o, alternativamente, que paguen por la propia obra, aun cuando tal obra sea una necesidad para la comunidad y no solamente el fruto de la voluntad de aquellos propietarios. Es decir que no solo se busca recuperar parte de la valorización producida por el esfuerzo colectivo, sino que se convierte en una fuente de financiamiento, aportada por los propietarios afectados, para la ejecución de las obras de infraestructura. No debe ser pensada como una tasa, ya que no existe una prestación de un servicio público de manera individual para cada inmueble, y no es un impuesto, ya que no corresponde al valor del predio. La particularidad de este instrumento radica en que responde directamente a una necesidad social y que exige una participación directa de cada contribuyente de acuerdo a su beneficio, en algunos casos, en función de su capacidad de pago, siendo directa la relación entre lo que se paga y el retorno por parte del Estado (la obra realizada).

En Bariloche, la legislación establece que la contribución es obligatoria para todo propietario o poseedor a título de dueño que se vea beneficiado por el incremento de su valor real, como consecuencia de la ejecución de una obra de utilidad pública municipal. Las obras públicas sujetas al presente régimen son aquellas relacionadas con mejoramiento vial, pavimento, cordón cuneta, veredas, agua, gas, riego, cloacas, alumbrado público, electricidad, comunicaciones y señales débiles, desagües pluvio-aluvionales. Se incluyen tanto las obras de infraestructura que

se realicen en fraccionamientos y las obras de ampliación, reemplazo o adecuación de redes que ejecuten entidades o empresas prestatarias de servicio, quedando excluidas las conexiones domiciliarias de servicios. A la hora de calcular el costo de una obra para ser soportada por los beneficiarios, se establece que el Departamento Ejecutivo es quien determina el área dentro de la cual se expande la influencia de la obra pública, que comprende a todas las propiedades frentistas de las arterias por donde se ejecuten las mismas y en función de esto se hará el prorrateo de la obra. Dicha contribución por parte de cada beneficiario se calcula sobre la base de precios al contado de la obra, y no puede exceder el 33% del valor del inmueble con la mejora incorporada.

A pesar de lo detallado en la normativa, esta herramienta tributaria ha tenido una aplicación limitada desde su creación hasta la fecha, sin quedar en claro el criterio de las obras que son afectadas. No obstante, a partir del 2018 y en el marco de las crecientes dificultades económicas del gobierno municipal de Gustavo Genusso, se ha dado impulso a este instrumento en diversas ocasiones.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2011: De acuerdo al documento oficial, el objetivo de este plan es “dar respuestas necesarias, específicas y urgentes a los desequilibrios urbanos que se presentan en el ejido municipal, con la finalidad de organizar el territorio, para mejorar la calidad de vida de la población, propiciar la inclusión social, mitigar los riesgos y reducir el impacto ambiental”, proponiendo una planificación ordenada y de revisión continua del territorio. Para ello, a lo largo del plan se desarrolla un diagnóstico sobre los principales problemas urbanos (agrupados en dos grandes ejes: ciudad policéntrica, compacta, conectada y accesible y consolidación urbana) y luego se proponen tres líneas de acción para el ordenamiento territorial: Políticas, Instrumentos y Proyectos.

Este documento elaborado en el año 2011 permitió poner en discusión varios indicadores poblacionales y urbanos de la ciudad, hasta entonces desconocidos. El POT señala que en ese momento el ejido urbano tenía una superficie de 27.470 Ha (274,70 km²), de la cual según la normativa vigente el 79% del total es pasible de urbanizar (21.616 Ha). De este total, en el año 20 se encontraban urbanizadas 10.160 Ha (101,60 km²), lo cual representa el 37% del total del ejido, con una densidad promedio de 3,94 hab/Ha, con una clara concentración poblacional en la zona céntrica y algunos barrios de la zona sur y con una marcada dispersión a lo largo de los ejes Este y Oeste. Resulta sugerente que de acuerdo a los cálculos del POT, la población máxima admitida es de 1.100.000 habitantes, de los cuales 850.000 se localizaría en la zona Oeste (Lago Moreno y Cerro Otto), donde se presenta la menor aptitud para la urbanización y a su vez es el mayor atractivo turístico (POT, 36).

Entre los problemas urbanos se hace énfasis en la fragmentación ambiental del ecosistema urbano-rural, la ocupación del territorio con usos no compatibles a la vocación del suelo, la expansión territorial desordenada con altos costos urbanos y ambientales, el avance sobre áreas de fragilidad natural, la dispersión de la población y la exclusión social. En este sentido el POT pone de manifiesto que el proceso de urbanización de la ciudad ha incorporado tierras al uso urbano, sin antes haber determinado las demandas y haber establecido las políticas sobre el territorio, la mayoría de las veces impulsada por la dinámica del mercado, promoviendo el desarrollo de barrios sin infraestructura o equipamiento o asentados sobre áreas ambientalmente no aptas para la urbanización. Asimismo se reconoce que no existen áreas normativamente viables para la instalación de industrias, establecimientos productivos y centros de transferencias (situación que actualmente está siendo abordada a través de la creación del Parque Productivo Tecnológico Industrial Bariloche, PITBA). Respecto a la problemática

habitacional el POT reconoce el sostenido déficit habitacional, pero hace un diagnóstico escueto, que finalmente no se ve articulado con una propuesta de política concreta, como si se desarrolla con otros ejes de diagnóstico (en general el POT desarrolla planes vinculados a Grandes Proyectos Urbanos, nuevas clasificaciones y usos del suelo re funcionalización de puntos turísticos y algunos proyectos de equipamiento colectivo, pero se queda solo en una etapa de diagnóstico en lo que refiere a servicios e infraestructura y vivienda).

A pesar del importante hito que significó el POT en tanto que fue el primer proyecto que planteó la necesidad de abordar la problemática ligada a la construcción de la ciudad, atendiendo a los aspectos económicos, sociales, legales, institucionales y físicos del territorio y superando los objetivos normativos de los códigos urbanos, el plan nunca logró ser aprobado por el Concejo Municipal. En la actualidad y por la resolución 3253-I-2011 el POT se ha aprobado como Guía de Planeamiento y como documento técnico de consulta para las acciones de planeamiento urbano, pero sin un carácter de ordenanza u obligatoriedad.

Este breve recuento de los instrumentos creados, a lo cual debemos agregar la declaración de Emergencia Habitacional en los años 2008, 2009 y 2011, pone de manifiesto que durante la primera década del siglo XX la cuestión habitacional y en un sentido más amplio la necesidad de abordar el desarrollo urbano de la localidad, se ha puesto en agenda, en gran medida por las restricciones en el acceso al suelo urbano de gran parte de la población local. Como respuesta a esta situación, el Estado ha desplegado diversas herramientas de planificación y gestión urbana, con vistas a intentar reordenar el proceso de urbanización. Las ordenanzas y planes reseñados suelen coincidir en el diagnóstico sobre la problemática urbana de Bariloche: rápido loteo del territorio, fragmentación, dispersión, baja densidad, predominio del mercado en el acceso al suelo, falta de infraestructura y equipamiento colectivo y centralidad de la actividad turística en la estructuración socio urbana local. Sin embargo, resulta paradójico que entre las acciones propuestas se sigue reforzando la dependencia sobre la actividad turística y se reproduce la falta de articulación entre las políticas o planes urbanos y el desarrollo de la actividad turística (Barrios, 2018), siendo relegadas las políticas públicas o planes específicos destinados a resolver la problemática habitacional y de acceso al suelo.

2. Políticas habitacionales

2.1. Construcción de Viviendas Sociales y Mejoramientos habitacionales

En nuestro país la estructura financiera de los Estados locales, en particular de las ciudades intermedias, suele dificultar la capacidad que se tiene desde la órbita municipal para construir planes de viviendas nuevas, excepto intervenciones puntuales y poco masivas. Sin embargo, suelen ser los municipios los encargados de generar, obtener y poner a disposición el suelo urbano para la construcción de soluciones habitacionales canalizadas a través fondos provinciales o nacionales. En este sentido, las políticas habitacionales impulsadas por la Municipalidad de Bariloche durante nuestro período de análisis se han focalizado, por un lado en la regularización dominial de los barrios populares ubicados sobre tierras fiscales (con limitados avances) y en la ejecución de cierto mejoramientos habitacionales (esencialmente desarrollo de obras vinculadas al PROMEBA) y, por el otro, en la gestión local de suelo para la construcción de vivienda nueva, fundamentalmente proveniente del Programa Federal de Vivienda, en articulación con el Instituto Provincial de Planificación de la Vivienda (IPPV).

En cuanto a los programas con financiamiento provenientes del Estado Nacional, a partir de la tabla 1 se observa que entre 2003-2015 se han producido 3640 soluciones habitacionales (de las cuales 374 son mejoramientos), pertenecientes mayormente al Plan Federal de Viviendas.

Si bien el acumulado de viviendas construidas es significativo respecto a otras localidades de la región, el promedio arroja 280 viviendas por año. De acuerdo a las estimaciones realizadas por Guevara, Medina y Bonilla (2016) a partir de datos censales del 2010, para el año 2015 el déficit habitacional acumulado de la ciudad era de 10.492 hogares (26,7% del total de hogares). Proponiendo una meta alcanzable, con vistas a reducir este déficit en un plazo de 10 años, los autores señalan la necesidad de realizar 1795 soluciones habitacionales por año. Si bien este total no responde únicamente a las soluciones producidas por el Estado, sino que debe incluir la producción mercantil de vivienda y otras formas de autoproducción del hábitat, esto permite contrastar la cantidad de soluciones construidas en función del déficit existente y poner en relieve la necesidad de articular la producción masiva de viviendas con otro tipo de operatorias que faciliten el acceso al suelo y la vivienda a aquellos sectores que no resultan beneficiarios de los programas llave en mano.

Tabla 1: Soluciones habitacionales en S.C. de Bariloche (2003-2015)

Viviendas	Tipo de obra	Operatoria	Barrio	Localización	Beneficiarios
368	VIVIENDA NUEVA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO	645 viviendas	Sur	UPCN/ sindicato de camiones/ Coop. Viv. Rio Negro
277	VIVIENDA NUEVA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO	645 viviendas	Sur	UPCN/ sindicato de camiones/ Coop. Viv. Rio Negro
279	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	270 viviendas	Este	UNTER/ FFAA/ Relocalización Barda Ñireco
60	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 LEY 3303	San Francisco	Este	
130	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 LEY 3303	130 viviendas	Este	
40	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 - REM 266	40 viviendas	Este	
20	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	P 2000 - AMPL DECRETO 1285/03	20 viviendas	Este	Consortio Nahuel Hue
134	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL	134 viviendas Omega	Centro	

120	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL	120 viviendas	Este	Consortio San Francisco
297	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II - SUBPROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA	Barrio 2 de Abril	Sur	
374*	MEJORAMIENTO HAB.	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II - MEJOR VIVIR	Barrio 2 de Abril	Sur	
180	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	Barrio 180	Este/Oeste	Consortio Circunvalación y Mutual Judicial
199	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA		Este	Cooperativa Rio Iguazu / Prefectura
70	VIVIENDA NUEVA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO	PROMEBA I	Vivero	Centro	
136	VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL I	136 Nahuel Hue	Sur	
20	VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PROMEBA II	Barrio Unión	Sur	
135	VIVIENDA NUEVA Y EQUIPAMIENTO COMUNITARIO	MISIÓN SUEÑOS COMPARTIDOS	10 de Diciembre	Centro	
121	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 80138-2015 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este *	Este	SOYEM/ ATE/ UNTER
80	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 29997-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este *	Este	SOYEM/ ATE/ UNTER
120	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 79993-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este*	Este	SOYEM/ ATE/ UNTER
80	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 29998-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este*	Este	SOYEM/ ATE/ UNTER

100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 80140-2014 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte *	Sur	
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 80139-2014 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte *	Sur	
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 79996-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte *	Sur	
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 79995-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte *	Sur	
3640					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por IPPV. *Planes aún no finalizados.

Hay que destacar que las 801 viviendas pertenecientes al programa TECHO DIGNO, a más de 5 años del comienzo de su ejecución, aún continúan sin ser terminadas y no cuentan con la infraestructura de servicios básicos para su habitación. En este sentido, en el año 2019 el IPPV se ha hecho cargo de financiar 376 de estas viviendas para poder finalizarlas, ya que los fondos nacionales originales se encuentran en medio de una disputa judicial por un presunto desvío de fondos¹.

Otro aspecto interesante respecto a los beneficiarios de los planes de vivienda nueva, es que en Bariloche se ha consolidado el acceso a través de cooperativas de vivienda u organizaciones sindicales/gremiales, pero que no intervienen en su proceso de producción ni en la localización (a cargo de grandes empresas contratistas y del municipio respectivamente). Este criterio, que como ya veremos se repite en el caso de los lotes sociales, puede convertirse en una interesante estrategia de acceso al suelo a través de la organización colectiva, con vistas a lograr proyectos de mayor integralidad en relación al proceso de habitar, que incorporen componentes organizacionales, políticos y culturales. No obstante, y más aún en las modalidades de vivienda llave en mano, pareciera que el acceso a los programas a través de organizaciones intermedias ha funcionado como un mecanismo utilizado por el Municipio para organizar y descomprimir la fuerte demanda en un contexto de crisis habitacional.

Respecto a la ubicación de las obras realizadas, mayormente en los ejes Sur y Sur-Este, no hacen más que reproducir los patrones de localización residencial impulsados por la lógica mercantil, ubicando a los sectores populares que acceden a la vivienda a través del Estado en las periferias, alejado de las centralidades urbanas y con un importante costo para el propio Estado en cuanto a la necesidad de realizar importantes obras de infraestructura básica para poder entregar las viviendas. En este sentido la localización de las viviendas debe ser tenida en cuenta a la hora de problematizar la incidencia de las políticas habitacionales en los procesos de expansión de la mancha urbana y en su capacidad para acentuar o morigerar procesos de segregación socio espacial y posibilidades diferenciales de acceso a la centralidad urbana. De igual modo resulta interesante ver cómo esas tierras periféricas que pudo disponer el Municipio

¹<https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/martini-viaja-por-denuncia-de-malversacion-de-fondos/107503>

han generado importantes rentas en las zonas linderas y hoy son zonas atractivas para el capital inmobiliario, que busca expandir las zonas de influencia a través de nuevas modalidades habitacionales disputando las zonas periféricas antes desatendidas.

Asimismo, resulta relevante que ninguna de las intervenciones se haya realizado en el Oeste de la ciudad, donde se encuentran las tierras más apetecibles para el mercado inmobiliario por su alto valor paisajístico y la consecuente renta que genera. Vale destacar que en el Oeste de la ciudad y contrario al discurso hegemónico que ha primado en el relato sobre la configuración urbana local, existen barrios populares con serias deficiencias cualitativas y cuantitativas en términos habitacionales y con una insuficiencia de servicios básicos, pero que sin embargo no fueron destinatarios de ninguna de las políticas en cuestión.

Esta concentración de las viviendas en la periferia Sur y Sureste permite también poner en debate cuál es la visión que el Estado tiene sobre la legitimidad que tienen o no ciertos sectores sociales para acceder al espacio público y a las zonas de mayor valor paisajístico con fines residenciales e incluso recreativos. Estas disputas y apropiaciones involucran, tanto a las acciones de planificación, regulación y materialización, como a las representaciones, usos y apropiaciones que se hacen del espacio urbano (Marcus, 2010 y 2017), exponiendo la tensión permanente entre el espacio concebido (abstracto e instrumental) y el espacio vivido (imprevisto, espontáneo, desbordante y heterogéneo) (Delgado, 2013). Esta elaboración conceptual implica la construcción de un determinado orden público, que establece usos, comportamientos y sujetos que son legítimos de participar de los espacios públicos mejor valorados -en nuestro caso los circuitos turísticos- y que pretende consolidar al espacio público como lugar de consumo, entretenimiento, circulación y relaciones sociales precarias, a fin de anular la conflictividad, garantizar la apropiación privada del espacio e invisibilizar las desigualdades sociales que se manifiestan y reproducen en el territorio.

En relación a la producción de mejoramientos habitacionales, en el período 2003-2015 no hubo programas específicos impulsados desde la órbita municipal, a excepción de las intervenciones puntuales que se realizaron en situaciones de emergencia desde el IMTVHS. Recién a partir del año 2016, el municipio, en articulación con la ONG FOVISEE, ha desplegado un programa denominado “Sustentabilizar Hogares”, que tiene como objetivo mejorar la calidad constructiva y la eficiencia energética de viviendas en situación precaria, con vistas a reducir los déficits cualitativos. No obstante, luego de 4 años de vigencia del programa, se han realizado alrededor de 250 intervenciones², lo cual es un impacto de poco alcance en relación a los hogares con déficit ya señalados.

El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), se ha convertido en la principal línea de financiamiento para realizar mejoras en los barrios populares ya existentes. En el caso de Bariloche y cómo podemos ver en la Tabla 2, casi la totalidad de las 13 obras ejecutadas estuvieron vinculadas a la ampliación de las redes de infraestructura existentes, con vistas a lograr una mayor accesibilidad a los servicios básicos. En menor medida, como los casos de Vivero, 34 hectáreas y Omega, los recursos fueron destinados a la construcción de equipo comunitario. Respecto a la localización de estas obras, excepto en el caso de Vivero, las 12 restantes pertenecen a la Delegación Pampa de Huenuleo, donde se asientan la mayor parte de los barrios populares de la ciudad y donde se registran los mayores déficits de infraestructura según datos del Censo 2010.

² <https://www.fovisee.org/sustentabilizar-hogares/bariloche-prov-de-rio-negro-argentina-2016/>

Tabla 2: Datos oficiales de PROMEBA en San Carlos de Bariloche

Barrio	Estado	Monto
34 Hectáreas -Pampa de Huenuleo	Terminado	13.723.427,02
Delegación Pampa de Huenuleo Red de Cloacas E1 - B° Frutillar	Terminado	53.927.705,65
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E1	Terminado	72.081.860,45
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E2	Terminado	27.246.050,19
Delegación Pampa de Huenuleo Equipamiento Centro Comunitario B° El Maitén	Terminado	3.934.946,34
Delegación Pampa de Huenuleo Equipamiento Comunitario Centro de Salud	Terminado	8.924.681,90
Delegación Pampa de Huenuleo Equipamiento Comunitario CDI B° Omega	Terminado	6.534.283,86
Delegación Pampa de Huenuleo Completamiento Red de Gas	Terminado	10.410.948,22
Delegación Pampa de Huenuleo Red de Cloacas E2 - B° Frutillar	Terminado	96.442.463,35
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E3 - Nahuel Hue, Malvinas	En ejecución	60.584.731,77
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E4 - Nahuel Hue, Malvinas	Terminado	98.327.242,29
Delegación Pampa de Huenuleo Completamiento Red de Gas - E2	En ejecución	97.946.566,97
El Vivero - Delegación Urbana	Terminado	2.367.835,01
TOTAL PRESUPUESTO PROMEBA		\$ 552.452.743,02

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del programa disponibles en la web <https://www.promeba.gob.ar/proyectos>

A nivel provincial, en el año 2012 se creó el programa “Habitar Rio Negro”, en articulación con los municipios rionegrinos, con el objetivo de mejorar el hábitat y la vivienda de las familias de menores ingresos mediante el financiamiento de materiales y/o mano de obra para la construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas existentes, obras de infraestructura y equipamiento urbano. La propia página web del IPPV informa que a la fecha de consulta (septiembre 2020), en casi 8 años, se han realizado en toda la provincia 450 intervenciones, a lo cual deben sumarse los escuetos montos del financiamiento otorgado a cada hogar, que en la mayoría de los casos no alcanzaban a cubrir el total del presupuesto previsto por la obra.

2.2. Lotes sociales³

La producción de lotes con servicios es un componente central dentro de las políticas urbanas municipales y resulta clave a la hora de analizar la informalidad urbana y las dificultades de

³ Este apartado está basado en Guevara, Marigo y Cavanagh (2020).

acceso al suelo urbano. Las diversas operatorias se centraron en proyectos de loteos sociales con servicios (o con el compromiso de servirlos) con el objetivo que las familias auto construyan su vivienda o puedan acceder, como adjudicatarios del lote, a programas de vivienda llave de financiamiento nacional. De acuerdo a las ordenanzas que avalan cada proyecto urbanístico es posible estimar que hasta el año 2015 se han producido cerca de 2095 lotes, en aproximadamente 125 hectáreas.

Al haber transcurrido casi 10 años desde el inicio de estas experiencias, que se han consolidado como una política implícita (Torres, 1993), resulta central analizar la capacidad que ha tenido el Estado para efectivamente producir suelo urbano servido y asequible. Asimismo, se debe poner atención en la localización de dichos loteos en relación a la estructura urbana de la ciudad y el nivel de apropiación que ha tenido por parte de los sujetos beneficiarios de dicha política.

El Estado Municipal, a través del IMTVHS generó operatorias de producción de suelo urbano, utilizando diferentes instrumentos para la adquisición de las tierras: la afectación de reservas fiscales, la compraventa, la expropiación y la recuperación de plusvalías. La principal y casi exclusiva vía de acceso a los lotes sociales ha sido a través de alguna organización intermedia, como Cooperativas de Vivienda o Asociaciones Sindicales. En aquellos casos donde los beneficiarios de los lotes eran sujetos individuales inscriptos en el registro de demanda del IMTVHS, ha sido dicha institución quien ha involucrado a los destinatarios en alguna cooperativa preexistente o creada ad hoc para poder aglutinar estas situaciones.

Tabla 3: Producción de lotes sociales en Bariloche. 2001-2015.

	Has.	Lotes	Forma de adquisición
Frutillar Norte – 26,5 has.	26,5	557	Expropiación
Altos del Este – 35 has.	35	687	Compraventa
Valle Azul	45	605	Afectación reserva fiscal
Los Abedules	10	135	Recuperación de plusvalías
Las Victorias	9	111	Afectación reserva fiscal
TOTAL	125,5	2.095	

Fuente: Extraído de Guevara, Marigo y Cavanagh (2020).

Si bien el IMTVHS se reserva la potestad de control y fiscalización de estas operatorias, la realidad marcó que esta capacidad fue muy escasa, cuando no nula. Entre los requisitos que el Instituto demanda a las entidades intermedias está la inscripción de los pres adjudicatarios en el registro de demanda, donde se corrobora que éstos no sean propietarios de otros inmuebles y se les hace un informe social para garantizar la adecuada focalización de la operatoria. No obstante, por el propio dinamismo de estos procesos y su prolongada duración en el tiempo, los pres adjudicatarios fueron cambiando a lo largo del tiempo, flexibilizando los controles sobre los nuevos inscriptos desde las cooperativas.

El otro punto central en la relación entre el Estado y las organizaciones es el económico. Por un lado, se puso de manifiesto la falta de reglamentación y la incapacidad de fiscalización estatal sobre el precio que las cooperativas venden la tierra a sus asociados, siendo que aquellas han adquirido las tierras a valor social (el cual recién en 2016 ha sido fijado por ordenanza).

Esto implicó fuertes tensiones en relación a la sobre ganancia que algunas cooperativas sin fines de lujo han generado, sin que esto se traduzca en mejoras del proyecto urbanístico.

Por otro lado, tampoco hubo mecanismos de control, ni hemos podido acceder a datos oficiales sobre el nivel de recuperación que el IMTVHS ha tenido en relación al monto de las tierras públicas vendidas. Esto ha provocado, que a pesar de que los asociados abonaban las cuotas mensuales, en algunos casos no se abonaba el valor total de la tierra al Municipio, lo cual afectaba la capacidad financiera del Estado para poder avanzar en la urbanización de los loteos o en nuevas operatorias, siendo que el presupuesto del IMTVHS está compuesto por donaciones y por los recuperos que realiza en las operaciones propias y del Banco de Tierras Municipal.

El estado actual de estos proyectos muestra que aproximadamente menos del 10% de los 2095 lotes producidos se encuentra habitado. Al tratarse de loteos masivos (proyectos cercanos a las 700 soluciones habitacionales), la falta de infraestructura y servicios básicos ha sido el principal limitante. Se da incluso la situación de que en muchos de estos loteos se encuentran terminadas las casas construidas por el IPPV, pero al no contar con ninguno de los servicios, las mismas no pueden ser entregadas ni habitadas.

En términos generales, se puede postular que estas operatorias implicaron cierto nivel de asociación público privado entre el Estado Municipal y organizaciones intermedias, pero con una falta de claridad total sobre las cargas y beneficios de dichos acuerdos. Existió un desequilibrio manifiesto entre la relación entre el Estado y estas organizaciones, por eso planteamos que esta política implicó una privatización de hecho de la política habitacional municipal, donde el financiamiento para la producción de los lotes era provisto casi en su totalidad por el Estado en alguno de sus niveles, pero el Estado perdía el control de la operatoria en manos de privados. Asimismo, el grado de urbanización que han alcanzado los proyectos y el nivel de apropiación y habitación por parte de los destinatarios, ha presentado resultados muy dispares.

En relación a esto, se plantea que el Estado local ha resultado hábil para producir suelo nuevo mediante la aplicación de distintos instrumentos de gestión del suelo, combinando operatorias completamente estatales, con otras mixtas o enteramente privadas que eran declaradas de interés social, pero no ha tenido la misma capacidad para urbanizar las tierras incorporadas. Se sostiene que la localización (mapa x) de los loteos sociales, en comparación con las tierras de potencial urbanizable y con la estructura urbana local, así como la falta de articulación con políticas urbanas integrales, explican en parte estas deficiencias. Si a esto sumamos la incapacidad o la falta de voluntad para fiscalizar las operatorias puestas en marcha, es posible afirmar que no fue tanto un problema de recursos, sino de gestión.

3. Urbanización y regularización de barrios populares

A pesar de las diferentes gestiones transcurridas y de los distintos instrumentos normativos creados, la política habitacional sobre los asentamientos y barrios populares en el período 2003-2015 se puede caracterizar como un “dejar hacer” sobre los procesos de ocupación que se fueron generando y una ausencia de políticas públicas que aborden los procesos de urbanización de los históricos barrios informales de la ciudad. Las regularizaciones se han limitado mayormente a la cuestión dominial y en general fueron promovidas por los propios vecinos u organizaciones de base. En este sentido, a excepción del barrio 10 de Diciembre, ninguno de los procesos de regularización ha incluido a la totalidad de los hogares del barrio. Si bien la convivencia de múltiples situaciones dominiales en un mismo barrio explica parte de esta dificultad, la ausencia

de una decisión política concreta e incluso la falta de ejecución de instrumentos como la expropiación o la prescripción administrativa han reducido el alcance de las experiencias impulsadas. Este proceso de regularización por goteo se puede rastrear en barrios como Arrayanes, Vivero, Nahuel Hue, Frutillar, 2 de Abril, Nuestras Malvinas, en donde se avanza de forma individual y sin quedar claro los criterios que determinan la selección de algunos lotes por sobre otros.

La experiencia del barrio 10 de diciembre, analizado por Guevara y Nuñez (2014) resulta paradigmática de la tensión entre el desarrollo económico y el desarrollo urbano, ya que se trata de un barrio asentado sobre dos manzanas ubicadas en lo que ahora forma parte del radio céntrico y comercial de la ciudad, lo cual ha motivado múltiples intentos de relocalización por el valor que han adquirido dichas tierras y, como sostienen los autores, porque rompe con la lógica hegemónica de los sectores que habitan las centralidades. Como ya precisamos, esto se ve acentuado en el contexto de una ciudad turística que busca recrear una imagen de ciudad ideal para el consumo y la recreación, pero exenta de conflictos urbanos. Este barrio, creado en la década de 1950, logró recién en 2006 a través de las ordenanzas municipales 1586-CM-2006 y 1785-CM-2007 la regularización dominial de los lotes y la aprobación del proyecto urbanístico propuesto por los vecinos y vecinas. Recién en 2009 y a través de un convenio entre el Municipio y la Fundación Madres de Plaza de Mayo se avanzó en la construcción de las viviendas nuevas en el marco del programa “Sueños Compartidos” pero que aún continúa inconcluso.

Otra de las herramientas para avanzar en la regularización de los barrios populares es la Ley 24374 “Ley Pierri”, que en Río Negro fue reglamentada a través de la ley provincial 3.396, y a las cuales adhirió Bariloche mediante la ordenanza 1283-cm-2003. La sanción de esta normativa dio lugar a la discusión provincial y local sobre la necesidad de avanzar en una política de regulación dominial amplia, más allá de las experiencias puntuales ya señaladas. Guevara, Paolinelli y Nussbaum (2018) señalan que al comienzo de esta discusión la propia municipalidad calculaba en más de diez mil lotes en condiciones de ser regularizados en ese marco. Sin embargo durante 13 años no hubo avances de ningún tipo sobre la instrumentación y aplicación de la Ley Pierri, siendo que recién a fines de 2013, el IPPV que es la autoridad de aplicación firmó un convenio con la Municipalidad de Bariloche por el cual delegó la aplicación de la normativa dentro del ejido, y en 2014 se puso en marcha el proceso a través del IMTVHS, iniciando las carpetas para regularizar algunos lotes de barrios como Virgen Misionera y Nahuel Hue, Villa Llanquihue, El Progreso, Lera, Mutisias, entre otros. Sin embargo, en Septiembre de 2020, a más de 25 años de sancionada la Ley Nacional 24.374 y a 17 años de la adhesión municipal, no se ha regularizado dominialmente ni un solo lote en la ciudad de Bariloche.

En relación a procesos de desalojo o erradicaciones forzosas, esta no ha sido una modalidad extendida en la historia de nuestra ciudad, a excepción del caso de “La Barda del Ñireco”, cuyos habitantes fueron relocalizados en el barrio del IPPV “270 viviendas”. Sin embargo, esto no implica una aceptación ni un acompañamiento de los procesos de autoconstrucción del hábitat desde la órbita estatal local. Por el contrario, el municipio a través del IMTVHS realiza la denuncia penal ante cada caso de ocupación sobre tierras fiscales, lo cual también sucede con los dueños de terrenos privados que son ocupados. Esta denuncia por parte del IMTVHS, que es el organismo encargado de generar las políticas públicas para promover el acceso al hábitat, refuerza la criminalización de los sectores populares que no pueden acceder por mecanismos formales al suelo y por otro lado, a través de los procesos de judicialización, se dificulta y trunca el proceso mismo de habitar en los asentamientos.

Los procesos de autoproducción de la vivienda tienen un marcado carácter progresivo, donde una vez ocupado el terreno y delimitados los lotes, las familias empiezan a construir sus viviendas, accediendo de forma irregular a los servicios que circundan el asentamiento, en el caso que se cuente con alguna red de infraestructura cercana. Luego, a medida que se consolida el asentamiento, los vecinos y vecinas comienzan a urbanizar la tierra, iniciando una larga y desgastante disputa por el acceso a los servicios básicos y por el reconocimiento municipal. En muchos casos esta judicialización iniciada a instancias de una denuncia efectuada por el propio municipio se vuelve un impedimento legal para que las empresas prestatarias reconozcan el derecho de los hogares de acceder a la luz o el agua, además de los desgastantes y dificultosos procesos judiciales que deben afrontar los ocupantes en su búsqueda por acceder a una porción de suelo para desarrollar su proyecto de vida.

4. Políticas de acceso al crédito hipotecario. El impacto del Pro.Cre.Ar

En nuestra ciudad, el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr) se tradujo en un total de 846 créditos en el período 2012-2018, focalizado en líneas vinculadas a la construcción con terreno propio y la línea combinada, que incluye compra de terreno y construcción de vivienda. En relación a la localización de las tierras, la mayoría están ubicadas en la zona Este del ejido, área hacia donde se está expandiendo el mercado inmobiliario en la ciudad y en la zona Oeste, entre los km 10 y 13.

Tabla 4. Créditos Pro.Cre.Ar. otorgados en S.C. de Bariloche por tipo (2012-2018)

Construcción	442
Combinado	145
Ayuda	79
Materiales	67
Ampliación	62
Refacción	60
Complementario	9
Adquisición	2
Total Créditos	846

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Secretaría de Ciencia y Tecnología.

Por su parte el Municipio local gestionó dos loteos nuevos orientados a créditos de Pro.Cre.Ar, ambos ubicados en la Delegación El Cóndor (Este). El primero de ellos refiere a una sesión de 15 hectáreas realizadas por un privado a la Municipalidad, de las cuales 22.500 m² fueron cedidos por el propio municipio al Fondo Fiduciario Público (FFP) en Noviembre de 2014 y en donde se construyeron 308 viviendas colectivas. Los precios de las unidades variaron entre \$2.600.000 las más chicas, hasta \$4.600.000 las más grandes y, debido a los cambios introducidos en el programa a partir de la gestión presidencial de Mauricio Macri, son financiados a través de la modalidad de crédito en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). En el caso de los departamentos más grandes, cuyos precios oscilan entre \$4.300.000 y \$4.600.000, se habilitó la operatoria de sustitución de vivienda, esto quiere decir que, si la persona tiene una única vivienda de menor valor, la puede vender e integrar el monto de venta como parte de pago de la vivienda a adquirir. Dichas viviendas fueron adjudicadas en febrero de 2020 a través de

un sorteo público entre todas las familias inscriptas, pero al día de la fecha aún no fueron entregadas.

El segundo proyecto urbanístico destinado a créditos Pro.Cre.Ar se trata del loteo Los Abedules, el cual surge a partir de un convenio entre el municipio y los privados titulares de la tierra, donde se autoriza un loteo privado y a partir del cual se aplica la herramienta de recuperación de plusvalía urbana. De este convenio se establecía la cesión de dos reservas fiscales por 16.000 m², un espacio verde por 7.600 m² y un total de 272 parcelas individuales de alrededor de 300 m², 135 de las cuales quedaron en manos del Estado Municipal, destinadas a proyectos habitacionales. Estos 135 lotes serían transferidos a título oneroso a titulares del Programa de Créditos de la Argentina, a través del FFP, mientras que la infraestructura sería llevada adelante por el Municipio (Ordenanza 2586-CM-14). Sin embargo, ante la incapacidad del Municipio de realizar las obras de infraestructura comprometidas, no se terminó de realizar la adquisición de las tierras por el FFP y en 2018 el propio municipio decidió ceder la titularidad de la parcela a una entidad intermedia para desarrollar un proyecto de lotes con servicios, abandonando la idea original de lotes destinados a Pro.Cre.Ar.

BIBLIOGRAFÍA

- ABALERÓN, C. A. (1992). Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final. Biblioteca Fundación Bariloche.
- BACHILLER, S., BAEZA, B., VÁZQUEZ, L., FREDDO, B., USACH, N., KAMINKER, S., y LAZTRA, C. (2015). Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- BARRIOS GARCÍA MOAR, G. (2018). Modelos de desarrollo territorial y conflictos en San Carlos de Bariloche y El Bolsón. Recuperado el 2 de abril de 2019 de <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/3874>
- CASTELLS, M. (1977). La cuestión urbana. Siglo Veintiuno Ed.
- DELGADO, M. (2013). El espacio público como representación. Espacio urbano y espacio social en Henri Lefebvre. *Conferencia en la Ordem dos Arquitectos de Oporto*. <https://doi.org/10.5821/gru.9541>
- FINCK, N., LOBATO, S., LÓPEZ, J., MARTÍNEZ, A., y MORENO RUSSO, F. (2016). Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015). *IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, Ensenada.
- GARGANTINI, D., PASQUALE, M. F., & GARBELLOTO, L. (2014). Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 202-217. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pasu>
- GUEVARA, T., y NUÑEZ, P. (2014). La ciudad en disputa: Desarrollo urbano y desarrollo económico en San Carlos de Bariloche, Argentina. *Diálogo andino*, (45), 153-167. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812014000300013>
- GUEVARA, T. (2015). Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. *EURE* (Santiago), 41(124), 5-24. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000400001>
- GUEVARA, T., MEDINA, V., y BONILLA, J. (2016). Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (5), 17-40.
- GUEVARA, T., PAOLINELLI, J. Y NUSSBAUM, A. (2018). Evolución y situación actual del hábitat informal en la ciudad. En GUEVARA, T. (Comp) *Urbanización y hábitat en*

- Bariloche. Ciudades que habitan una ciudad*, Viedma, Editorial UNRN.
<https://doi.org/10.4000/books.eunrn.1596>
- GUEVARA, T; MARIGO, P. y CAVANAGH, E. (2020). Producción estatal de suelo urbano. Un balance de la política de lotes con servicios en San Carlos de Bariloche (2006-2015), II Congreso Internacional De Desarrollo Territorial Nuevos desafíos en la construcción de los territorios. Los desarrollos en América Latina, Bariloche, Argentina.
- LAZTRA, C.; KAMINKER, S. (2015). Puerto Madryn no es un paraíso: representaciones mediáticas de un asentamiento en la Patagonia; *Question*; 1; 48; 12-2015; 413-424a. Instituto de investigaciones en comunicación, Universidad Nacional de La Plata.
- LOLICH, L. (2011). Los planes urbanos y su relación con el paisaje cultural en zonas de frontera. Caso Bariloche, Patagonia argentina (1934-1979). En NUÑEZ, P. (Comp.), *Miradas Transcordilleranas*, 106-126.
- LEFEBVRE, H. (1974). *La producción del espacio*. Papers: revista de sociología, 219-229.
<https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>
- MARCÚS, J. (2010). Cultura y ciudad: una aproximación teórica y empírica, *Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (59).
- MARCÚS, J. (2017). Mi casa es esta pieza: migración femenina y precariedad habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuestiones de sociología*.
<https://doi.org/10.24215/23468904e040>
- MEDINA, V. D. (2013). Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial. *Quid 16*. Revista del Área de Estudios Urbanos, (3), 136-156.
- MEDINA, V. D. (2017). El crecimiento urbano de una ciudad turística y las políticas de ordenamiento territorial. El caso de San Carlos de Bariloche y el Plan Director de 1979. *Revista de Urbanismo*, (36). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2017.44368>
- MEDINA, V. D., GUEVARA, T. A., y MARIGO, P. (2018). Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 5(3), 17-33. <https://doi.org/10.15446/cep.v5n3.82183>
- NUÑEZ, A., GALARCE, M. Y ALISTE ALMUNA, E. (2018). Geografías de lo sublime y el proceso de turistificación. *Aysén-Patagonia. Turismo, territorio y poder*. Recuperado el 23 de julio de 2018 de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/165802>
- REESE, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, 65(1), 3-21.
- RODRÍGUEZ, N. J. (2019). Interacciones sociales en la conformación de las ciudades turísticas de montaña. Bariloche, Patagonia Argentina (1991-2006). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 14(40).
- RUIZ, M. D. (2002). ¿Quién puede ser inmigrante en la ciudad? *Gipuzkoako SOS Arrazakeria*.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- TORRES, H. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990), *Serie difusión 3*, Buenos Aires: FADU-UBA.
- VALEO, L. (2016). Estudio de uso del suelo productivo para el Plan de Estructuración Urbano Ambiental del Parque Tecnológico Productivo Industrial de Bariloche. En Plan de Estructuración Urbano Ambiental Parque Productivo Tecnológico Industrial. Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 2016.
- ZAPATA, Y. y GIARETTO, M. (2012). Aportes para el análisis de los conflictos de tomas de tierras: relaciones entre políticas estatales y experiencias concretas. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 5 al 7 de diciembre, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.