

BARILOCHE: PROBLEMÁTICAS Y RESTRICCIONES EN EL ACCESO AL SUELO URBANO

Bariloche presenta condiciones restrictivas de acceso al suelo. Esta situación está basada en factores históricos vinculados a las características de su urbanización y a su constitución como una ciudad turística.

Tomás Alejandro Guevara

Bariloche: una postal y muchas caras

En las ciudades turísticas -aquellas donde el turismo pesa fuertemente en la estructura productiva local- las problemáticas urbanas y habitacionales adquieren algunos sesgos particulares. Estas ciudades requieren un abordaje específico en materia de investigación y políticas públicas. San Carlos de Bariloche, no es una excepción a esta afirmación general. Existe una severa restricción que aqueja a la ciudad en materia de acceso al suelo urbano para los sectores populares y medios que la habitan.

Esta restricción no se debe sólo al propio crecimiento urbano, como sucede por ejemplo, en grandes aglomerados, donde los lugares más accesibles y mejor localizados se valorizan con el sólo crecimiento de la ciudad, y la escasez de tierra emerge tarde o temprano como restricción ante ese crecimiento. Tampoco se debe a la competencia por usos agrícolas altamente rentables, como puede ser el caso de ciudades ubicadas en la región pampeana, en la zona de influencia de cultivos en auge como la soja. En Bariloche, las restricciones para acceder al suelo urbano se deben a la exclusividad que plantea el entorno natural privilegiado, caracterizado por la combinación paisajística del lago, el bosque y las montañas. Esta fuerte impron-

ta del entorno natural hace que los usos del suelo más rentables estén destinados a una población que no reside de forma permanente en la ciudad (población que se aloja en hoteles, hosterías, cabañas, viviendas para alquiler estacional y frecuente restaurantes, bares, casas de té, etc.) y que excluyan completamente a los usos menos rentables -especialmente a los usos residenciales de los sectores medios y populares- de una gran parte del ejido urbano que es potencialmente valorizable por esa demanda externa.



Imagen: T. A. Guevara

Panorámica de la zona oeste de la Ciudad de San Carlos de Bariloche.

Palabras clave: Suelo urbano, segregación, mercado inmobiliario, informalidad urbana, mercado turístico.

Tomás Alejandro Guevara

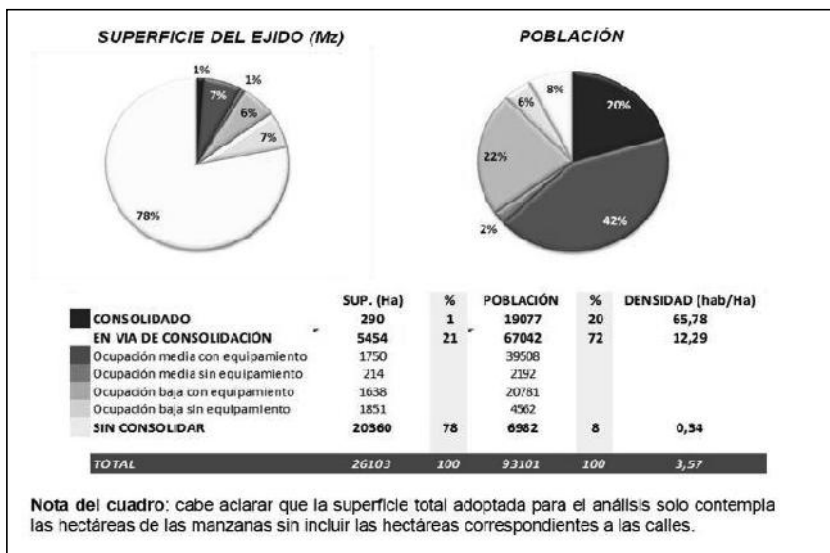
Dr. en Ciencias Sociales
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad Universidad Nacional de Río Negro -Sede Andina (CIETES-UNRN).
tguevara@unrn.edu.ar

Recibido: 26/11/2014. Aceptado: 05/06/2015.

En tal sentido, la actividad turística suele requerir mostrar una imagen de "ciudad idílica" como parte de la estrategia de comercialización del "destino", lo cual se traduce en relegar a la periferia más desfavorecida a los sectores sociales que son percibidos como incompatibles con esa imagen de ciudad y tratar de desplazar de la esfera pública todo tipo de conflictividad social. En el caso de Bariloche, esto implica desplazarlos hacia la zona sur y sudeste de la ciudad, alejándolos del lago Nahuel Huapi y llevándolos a zonas altas con condiciones climáticas más extremas, como ocurre en la zona de la Pampa de Huenuleo o en el entorno del arroyo Ñireco.

Figura 1. Superficie del ejido, población, superficie urbanizada y factible de ser urbanizada según código.

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de San Carlos de Bariloche (2011).



Existe un patrón casi “natural” de segregación en las ciudades turísticas como Bariloche, que es aún más profundo que la segregación “normal” que presenta cualquier ciudad capitalista contemporánea. En numerosas oportunidades, esta característica fue sancionada y profundizada por un accionar estatal que le fue funcional: la relocalización durante la década de 1990 de diversos barrios populares ubicados cerca del lago y en el entorno del arroyo Ñireco, hacia el actual barrio 2 de abril en el extremo sur; las presiones históricas por el desalojo de barrios que cuestionan este patrón de segregación, como el barrio 10 de diciembre ubicado en plena delegación Centro, Virgen Misionera ubicado en el km 7 de la Avenida Pioneros, Don Bosco y Llanquihue ubicados en los km 19 y 23 de la Avenida Bustillo, entre muchos otros ejemplos.

La profundidad de los procesos de segregación socio-territorial en las ciudades turísticas hace que se agraven los conflictos por la apropiación y el uso del espacio urbano, conflictos que son propios de cualquier ciudad y que expresan las contradicciones inherentes a la urbanización capitalista, basadas en el carácter de valor de uso colectivo de la ciudad versus el carácter individual de los procesos de acumulación de capital que tienen una base territorial.

Los únicos usos que pueden competir con esa demanda externa, vinculada al turismo, son los usos residenciales de sectores medios-altos y altos, y los comerciales vinculados a los consumos de bienes y servicios de estos sectores. La concentración de estos usos en la zona oeste de la ciudad, en las delegaciones Cerro Otto y Lago Moreno, que abarcan desde el km uno, de las avenidas Pioneros y Bustillo, hasta el Parque Municipal Llao Llao, pueden haber generado en algunos momentos una escasez artificial de suelo urbano. Por ello, aún es común escuchar de la boca de operadores del mercado inmobiliario, que esta escasez permitiría explicar los elevados precios que registra la plaza local. No obstante, una mirada menos interesada nos muestra que esa explicación es, al menos, insuficiente.

Superficie Total del Municipio	27.470 ha
Superficie Urbanizada actual	10.160 ha = 37% (ej.: Rosario 66%)
Superficie factible de urbanizar s/código	21.616 ha = 79%

Es cierto que muchos barrios que fueron importantes para explicar el crecimiento de la ciudad para los sectores medios (como Melipal, Rancho Grande, Pinar del Lago, Pinar de Festa) y populares (El Frutillar, los San Franciscos, Lera, Mutisias, Perito Moreno, etc.) están mostrando signos de completamiento en su trama urbana, lo que puede generar una demanda insatisfecha que tienda a aumentar los precios de los terrenos por sobre lo que sería su precio “natural”. Sin embargo, al observar los datos agregados de la ciudad, el Plan de Ordenamiento Territorial de 2011 marcaba que menos del cincuenta por ciento de la tierra urbanizable estaba efectivamente urbanizada –alrededor de 10.000 hectáreas, sobre un total de 21.000, mientras que una parte importante estaba urbanizada en condiciones deficitarias (en vías de consolidación y sin consolidar) (ver Figura 1). Estos niveles ubican a Bariloche como una ciudad que todavía cuenta con un gran potencial de crecimiento urbano en términos relativos al sistema urbano de nuestro país.

Una primera consecuencia de esto es que la mayor proporción de suelo pendiente de urbanización se encuentra hacia el este, en la delegación El Cóndor, que hasta hace pocos años no era un área “deseada” por el mercado inmobiliario, identificada un poco despectivamente con la “estepa”. Es por ello que el crecimiento urbano de los últimos años se orientó fuertemente hacia el sur y hacia el este, buscando incorporar a la estructura urbana miles de hectáreas que estaban en desuso. De hecho, ya se puede observar la gran valorización de los terrenos ubicados en algunos barrios ubicados en ese eje de expansión, como La Colina, Aldea del Este, Villaverde e incluso algunas zonas del vecino Municipio de Dina Huapi, localidad satélite de Bariloche y con perfil netamente residencial hasta el

Figura 2. Inversión en infraestructura según zona, Provincia de Río Negro, 1960

Fuente: Núñez, P.



momento, casi de "ciudad dormitorio". Esta orientación del crecimiento hacia el este fue deliberadamente promovida por instrumentos de planificación, como el Plan Director de 1979, el Código de Planeamiento de 1980, así como por el parcialmente aprobado Código Urbano de 1995. No obstante, la orientación hacia el sur se produjo "de hecho", cuando esta área está prevista para el desarrollo de actividades agrícolas y forestales. El sesgo excesivamente ecologista del mencionado código y la falta de una política de suelo para los sectores populares determinó un crecimiento informal hacia la zona sur que, posteriormente, fue reforzado y sancionado por el Estado, localizando allí gran parte de planes y conjuntos habitacionales sociales.

Un segundo corolario que rompe con cierto sentido común establecido nos dice que no es la escasez de tierras lo que permite explicar el nivel desfasado de precios y las restricciones en el acceso al suelo urbano, sino la falta de avance en el proceso de consolidación urbana -redes de servicios, infraestructura, equipamiento comunitario, etc.- en todo el espacio circunscripto como "urbanizable" y su total inadecuación en función de la demanda habitacional de la población local.

En todo caso, más que la escasez de tierras lo que habría que discutir es cómo el bajo nivel de consolidación urbana, especialmente en lo referente a la dotación de servicios e infraestructura, regularización dominial, etc., impacta elevando "artificialmente" el precio del suelo efectivamente urbanizado. Esta paradoja de las ciudades con elevado nivel de informalidad urbana es señalada recurrentemente por la literatura especializada en renta del suelo urbano, porque implica una restricción artificial que aumenta lo que se denomina renta absoluta: aquella porción mínima de renta que soporta cualquier terreno urbanizado.

Por otro lado, también existen condicionantes de tipo histórico, que hacen a la conformación de Río Negro como provincia y a cómo se fueron orientando los recursos para la inversión desde las instancias públicas. Así, en el proceso de consolidación del modelo productivo, se puede rastrear cierta postergación en la asignación de recursos para la zona andina por parte del gobierno provincial. En documentos de planifica-

ción de la década de 1960 se puede observar que sólo el uno por ciento de la inversión estaba prevista para dicha zona, y que gran parte de ésta estaba explicada por obras de riego para la zona circundante con El Bolsón.

Esto se debe a que la Zona Andina apareció hasta los primeros años de la década de 1980 como una zona que estaba suficientemente provista por la actividad turística, que motorizaba su economía y garantizaba un desarrollo armonioso, relegándola en las definiciones de planeamiento territorial y dotación de recursos.

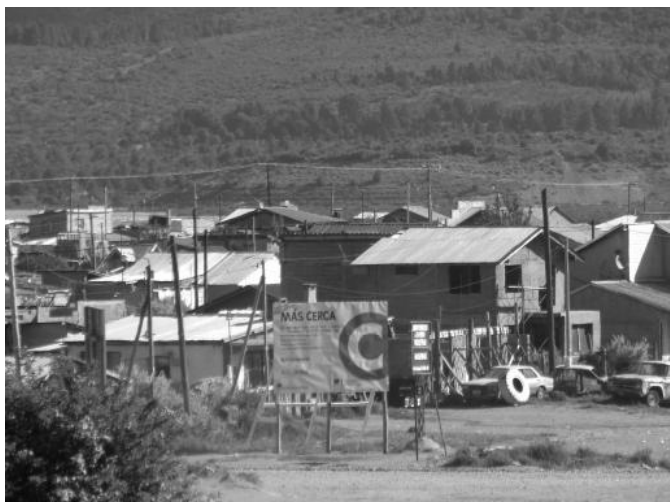
En directo antagonismo, estudios locales de la época (como los de Jorge Hardoy y Odilia Suárez) llamaban la atención sobre el modo en que los intereses inmobiliarios orientaban el crecimiento urbano de la ciudad de una forma exacerbadamente especulativa y muy deficitaria en materia de dotación de infraestructura.

De esta manera, lo que habría que discutir es la implementación de una política sostenida de producción de suelo urbano para sectores populares y medios, con un fuerte compromiso e impulso de parte del Estado en su concreción. Esto implica generar las condiciones para el establecimiento de una suerte de "pacto social urbano", en términos de cómo financiar esa política pública de producción de suelo urbano, especialmente en un contexto donde los precios del suelo y de las propiedades inmobiliarias, en general, no cesan de aumentar.

En años recientes, se han generado operatorias interesantes en este sentido, como las 35 y las 26,5 hectáreas (Altos del Este y Frutillar Norte), pero plantean demoras prolongadas en su concreción de hasta cuatro, cinco o más años, con lo cual, su impacto, en términos de la demanda habitacional, se diluye. Dichas operatorias muestran cabalmente que se puede producir suelo urbano a precios accesibles en Bariloche, pero también muestra que para ello hace falta una férrea decisión política.

Aunque las consecuencias no son mecánicas y se deben a muchos factores diferentes, la falta de esta política de producción de suelo urbano ha promovido la proliferación de tomas de tierra, que dan lugar a barrios precarios con grandes déficits de infraestructu-

Imagen: T. A. Guevara



Delegación Sur - Pampa de Huenuleo

ra y equipamiento. El último hito de esta forma de crecimiento informal fueron “las tomas” de más de 2.000 lotes que dieron origen al barrio Nahuel Hue a partir de 2006. Este es sólo un ejemplo, en gran escala, de una dinámica perversa que opera de forma permanente a cuentagotas.

El Municipio parece haber abandonado hace años la voluntad de proveer una urbanización digna a estos sectores y se limita a paliar las situaciones más precarias una vez que se presentan. En este marco, es digna de ser mencionada la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la zona de Pampa de Huenuleo, donde se localizan Nahuel Hue y otros barrios populares (Figura 3).

Es importante no caer en simplificaciones, ni esencialismos a la hora de pensar la estructura social y urbana de la ciudad. Es innegable que Bariloche presenta un patrón de segregación socioterritorial muy pronunciado, especialmente en términos de intentar excluir cualquier uso, sector social y actividad considerada incompatible con el turismo, hotelería y gastronomía del circuito Centro Cívico – Llao Llao – Cerro Catedral. No obstante, también es innegable que la estructura urbana es heterogénea incluso en este triángulo, donde coexisten barrios populares y de sectores medios como Don Bosco, Villa Llanquihue, Virgen Misionera, Villa Jamaica, Villa Los Coihues, etc.

Más aún, la heterogeneidad social y urbana en todo el sector que se suele simplificar como “el Alto” es tal que es aconsejable evitar caer en pseudo explicaciones que nublan, más que explican, los clivajes económicos, sociales y culturales, y pueden orientar las políticas públicas y los recursos fiscales con criterios equivocados o insuficientes.

La ciudad todavía tiene mucho potencial para crecer y para densificarse, en especial hacia el este, pero lo que está en juego es qué modelo de desarrollo urbano va a orientar ese crecimiento, quién se va a beneficiar de él y cómo va a financiarse.

El modelo de desarrollo urbano-territorial de San Carlos de Bariloche se caracteriza por la suburbaniza-

ción en extensión y bajas densidades, es decir, un modelo de vivienda unifamiliar con jardín y un automóvil, a veces dos, por grupo familiar. Si bien este modelo puede ser sustentable en términos fiscales, económicos, políticos, ambientales y sociales para ciudades pequeñas, las ciudades intermedias o grandes, especialmente aquellas con un crecimiento tan dinámico como Bariloche, empiezan a mostrar tensiones en todas esas dimensiones. Es difícil pensar que la ciudad pueda seguir creciendo con este modelo, que empieza a mostrar grandes contradicciones: congestión del tránsito, problemas de circulación, encarecimiento de los servicios, densidades muy bajas que atentan contra la sustentabilidad económica de los servicios, aumento de los precios de los terrenos, etc. Este ideario de cómo vivir en Bariloche tiene un componente fuertemente cultural y es transversal a todos los sectores sociales, dentro de las capacidades económicas de cada uno, por lo que no puede ser acotado al sector con mayor poder adquisitivo.

En vista de las expectativas de crecimiento, un documento fundamental para reflexionar sobre la materia es el “Plan de desarrollo urbano área Ruta Nacional N° 40. Tramo circunvalación de Bariloche”, aprobado recientemente por el Concejo Deliberante. Este plan incorpora más de 800 hectáreas, algunas de las cuales van a tener destinos y usos específicos -una parte forma parte del polo tecnológico, otra parte es para actividades de logística, etc.- pero sin dudas debería tener un impacto importante en materia de oferta de suelo urbano para usos habitacionales de todo tipo.

En este marco, también es necesario empezar a discutir políticas de densificación y refuncionalización de áreas de la ciudad. Quizá, el ejemplo más cabal de esto sea el área de la desembocadura del arroyo Ñireco. Si el proyecto de incorporación del área de circunvalación prospera y tiene éxito, es probable que esta área atravesase un proceso de transformación importante. Podría ser una oportunidad para impulsar un modelo de crecimiento diferente, más compacto y denso, con mejores infraestructuras y espacio público. Pero este proyecto no puede ser liderado por el capital privado inmobiliario o, en todo caso, lo haría de una manera completamente sesgada - sino que requiere de una acción decidida por parte del Estado Municipi-



Imagen: T. A. Guevara

Figura 3: Delegación Sur – Pampa de Huenuleo.

pal, regulando y tutelando este proceso, garantizando además la provisión de las infraestructuras y el equipamiento necesario. Nuevamente, esto implica discutir con qué recursos y qué sectores van a financiar estas operatorias que permitan refuncionalizar y densificar áreas de la ciudad.

El irracional mercado inmobiliario

No sólo puede achacarse a un déficit en las políticas urbanas la restricción en el acceso al suelo. Sin dudas, la especulación inmobiliaria es uno de los factores que inciden fuertemente en esta restricción. No obstante, es necesario afirmar con claridad que la especulación no es un patrimonio de la ciudad de Bariloche, ni de la región patagónica ni del país en su conjunto. Es decir que intentar explicar dichas restricciones por los comportamientos especulativos no explica nada, o al menos explica tan poco como decir que la pobreza existe porque existe el sistema capitalista. Existe en todos lados y en todos los mercados. De hecho, la especulación es inherente a la lógica mercantil de circulación de los bienes y servicios y, por eso mismo, es propia del funcionamiento del mercado de suelo urbano, especialmente en contextos de fuerte desregulación como el que rige en Argentina. En nuestro país no existen regulaciones concretas sobre el mercado que penalicen esta especulación, como existen en otros sectores de la economía. Incluso en ámbitos tan profundamente especulativos y desregulados como el mercado financiero existen normativas e intentos de controlar esa especulación. Nada de esto

ocurre en el mercado de suelo, porque éste se basa en el derecho de propiedad y nuestra tradición jurídica de contenido fuertemente civilista tiene una concepción casi absoluta de este derecho, a contrapelo de las mejores tradiciones del constitucionalismo social, de la vigencia plena de los derechos económicos, sociales y culturales y de la reivindicación de los ámbitos académicos y los movimientos sociales urbanos del derecho a la ciudad, etc.

La situación se agrava en el marco de un crecimiento demográfico vertiginoso. La población creció casi cuatro veces en las últimas cuatro décadas -de algo más de 26.000 personas en 1970 a casi 115.000 en 2010-, generando una enorme presión demográfica sobre el mercado inmobiliario. Este crecimiento se explica fundamentalmente por corrientes migratorias y por la crisis estructural que atraviesa desde hace años el área rural circundante (la Línea Sur), cuya crisis se profundizó aún más con la caída de cenizas por la erupción del Cordón Caulle-Puyehue en 2011, pero que es una de las principales regiones emisoras de migraciones hacia Bariloche desde al menos la gran nevada de 1984.

En consecuencia, cada vez hay menos suelo urbano disponible para los sectores populares y medios y el existente se oferta a precios desfasados de todo ingreso medio de la ciudad y del país: un terreno con servicios en El Frutillar puede costar alrededor de 10.000 dólares, un terreno en Dina Huapi o Las Victorias 30.000, 40.000 o 50.000 dólares. Los nuevos loteos que realiza el mercado a veces tienen condiciones de

pago más favorables (en pesos y con financiamiento), pero están orientados a sectores con ingresos medios-altos. Por ejemplo, en Reina Mora o Entre Valles, al comienzo del loteo, un lote de alrededor de 1.000 m² podía costar \$150.000, pero ¿quién puede esperar meses e incluso años hasta que la urbanización termine de ser dotada con los servicios? Ni hablar que una vez que los servicios llegan, los precios de venta rápidamente se dolarizan y aumentan sostenidamente. Estos ejemplos son sólo ilustrativos, ya que faltan datos sistemáticos para poder diagnosticar acabadamente el funcionamiento del mercado inmobiliario local, que se caracteriza por una gran opacidad en la circulación de información.

Paralelamente, otros inmuebles constituyen una reserva de valor para los sectores minoritarios con capacidad de ahorro que no confían en el sistema financiero para canalizar sus capitales, por lo que recurren a la inversión especulativa en terrenos, casas o departamentos. El resultado es una subutilización del parque habitacional construido: el Censo de 2010 ubicó en 18,7 por ciento las viviendas desocupadas de la ciudad, una proporción realmente elevada. Muchas de estas viviendas desocupadas son segundas viviendas de hogares acomodados o viviendas destinadas al alquiler estacional turístico, aunque no se declaran como tales.

Planes y créditos insuficientes

Si bien tampoco hay datos confiables sobre el déficit habitacional que existe en la ciudad, los fundamentos de la Ordenanza 1825-CM de 2008 indicaban que, para la Comisión Nacional de Tierras, el déficit de Bariloche estaba entre los más altos del país. Dicha norma expresaba que el registro de demanda de lotes sociales del Instituto Municipal de Tierras y Vivienda para el Hábitat Social –que podría asemejarse a la demanda habitacional insatisfecha– tenía en ese momento más de 8.000 hogares (cerca de 20 por ciento del total, una proporción indignantemente similar a la de las viviendas desocupadas que ya mencionamos). En respuesta a esta situación, desde 2008 se sancionaron sucesivas ordenanzas que declararon o prorrogaron la emergencia habitacional en la ciudad: Ordenanzas 1825, 1917, 2165. La última de ellas, la Ordenanza 2273-CM-2011, declaró la emergencia habitacional hasta marzo de 2012. Desde entonces, esta declaración quedó sin efecto, aunque puede advertirse que no se ha modificado sustancialmente la situación que la generó, pese a que el mencionado registro de demanda haya reducido a alrededor de la mitad sus inscriptos formales.

A la precariedad de las viviendas se suman las condiciones climáticas extremas y la falta de servicios básicos, como la conexión a la red de gas natural, para una parte importante de la población. De esta

manera, miles de hogares dependen cada invierno de la capacidad del Estado municipal y provincial para garantizar el abastecimiento de leña o de la “garrafa social”, a través del Plan Calor. Cabe aclarar que la garrafa subsidiada en el invierno de 2014 tuvo un costo de alrededor de \$16 (10 kg) o \$ 25 (15 kg), pero que las limitaciones de provisión hacen que muchas familias tengan que adquirir la garrafa sin subsidio, cuyo precio ascendía a alrededor de \$35 (10 kg).

Existe cierto sentido común que identifica problemas habitacionales con vulnerabilidad social y pobreza. Si bien existe cierta superposición entre estos fenómenos, uno no es reductible al otro. Es cierto que gran parte de los sectores económicamente más vulnerables tienen problemas en materia habitacional, no es menos cierto que una proporción elevada de la población que no puede ser considerada pobre también tiene problemas habitacionales, lo cual elimina cualquier diagnóstico facilista que subordine la resolución de estos problemas a la mejora de las condiciones económicas, en una suerte de versión espacial del “derrame” desarrollista.

Existen características específicas de la problemática urbana que hacen que su abordaje sea mucho más complejo que la mera mejora en materia de ingresos por parte de la población. El ciclo de crecimiento económico iniciado desde 2002 en nuestro país es prueba cabal de esto, donde pese a las políticas de vivienda sostenidas, el déficit habitacional, lejos de resolverse, puede incluso agravarse por la profundización de las tensiones que atraviesan la dinámica urbana y el mercado de suelo urbano.

En este sentido, las políticas de construcción pública de viviendas sociales, a través de licitaciones ganadas por empresas constructoras, históricamente mostraron grandes limitaciones para dar cuenta del déficit y de la demanda habitacional. En términos generales, estas políticas “llave en mano” respondieron muchas veces más a la necesidad de apuntalar la actividad económica y la creación del empleo en el sector de la construcción, como dinamizador de la economía en su conjunto, que a la necesidad de responder a las demandas habitacionales. El Gobierno Nacional puso en marcha desde 2002 los Planes Federales de Vivienda y creó, en 2012, el programa de créditos hipotecarios PRO-CREAR. Son iniciativas interesantes y loables, pero no alcanzan en número a cubrir la demanda insatisfecha y tampoco a regular el mercado hacia la baja de los precios.

En realidad, los estudios sobre el tema tienen sobradas evidencias de que el financiamiento para la construcción de viviendas, desarticulado de una política de producción de suelo urbano como la que mencionamos, termina siendo un negocio para los propietarios de suelo y los desarrolladores, porque genera una transferencia de recursos, materializada en renta

urbana, a los propietarios del suelo y los desarrolladores urbanos que controlan los procesos de fraccionamiento y urbanización privados. Por eso, parece más adecuado priorizar la política de producción de suelo urbano -lotes con servicios- y sólo posteriormente trabajar en alternativas de financiamiento a la construcción, en las que las viviendas "llave en mano" son sólo una de las alternativas, que deben complementarse con el financiamiento de formas de autogestión o co-gestión de la vivienda con organizaciones sociales, como sindicatos, mutuales, cooperativas de vivienda, etc. En este sentido, la Ordenanza 2280-CM-2010 de participación municipal en la renta diferencial es digna de mención como un intento de avanzar en ese sentido aunque, lamentablemente, al día de hoy no ha sido implementada.

La informalidad urbana como emergente

Uno de los principales emergentes de las restricciones en el acceso al suelo urbano es el crecimiento de la ciudad por vías informales, como las ocupaciones de tierra. En Argentina, el nivel de informalidad urbana es relativamente bajo en comparación con países de la región y de otras regiones -en África hay ciudades que alcanzan el 90 por ciento de informalidad-, pero es una problemática que está en crecimiento desde mediados de la década de 1980. En el caso particular de Bariloche, el nivel de informalidad urbana es bastante elevado y por ello requiere un abordaje integral. Datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos muestran que en 2013 el 20,4 por ciento de las viviendas estaba bajo alguna forma irregular de tenencia (propiedad de la vivienda pero no del terreno y diferentes formas de ocupación).

Las características de la urbanización de Bariloche hacen que la informalidad urbana, las restricciones en la dotación de servicios, la falta de equipamiento, etc. no sea privativo, ni mucho menos, de los barrios populares. Incluso, en numerosos casos, lo inverso puede ser cierto también: barrios de sectores medios que carecen de equipamiento adecuado (por ejemplo el área de la Reserva Natural Lago Morenito y Laguna Ezquerra), presentan restricciones en servicios básicos (Villa Lago Gutiérrez) o tienen problemas de regularización del dominio (Villa Los Coihues).

Recientemente se ha puesto en marcha en Bariloche la operatoria de regularización de asentamientos informales conocida como "Ley Pierri", pero ésta avanza muy lentamente; después de más de 20 años de demora, desde la sanción de la Ley Nacional 24374 de 1994 que la creó, catorce años después de que la provincia de Río Negro adhiriera a través de la Ley 3396 de 2000 y once años después de que lo hiciera el Municipio de San Carlos de Bariloche, a través de la Ordenanza 1283 de 2003.

Las políticas de regularización vienen a remediar,

en términos dominiales, urbanísticos y ambientales, las problemáticas asociadas a la conformación de barrios populares de origen informal: apertura de calles, tendido de redes de servicios, construcción de equipamiento comunitario, saneamiento del dominio de los terrenos, etc. Es innegable la importancia de implementar este tipo de políticas. No obstante, existe bastante evidencia en relación a que las restricciones en materia de acceso al suelo urbano y la persistencia de políticas de regularización generan, en el tiempo, una suerte de "círculo vicioso de la informalidad", que plantean contraindicaciones a las políticas de regularización de manera compulsiva, como ocurrió en los casos de Perú, México y otros países de la región.

Asimismo, las políticas de regularización suelen simplificar -por un sesgo determinista sobre la dimensión física de lo urbano- la problemática de la integración social y urbana que supuestamente las inspira. Construir viviendas o mejorarlas, ampliar los espacios públicos, tender redes de servicios, etc. sin dudas son aportes para mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos barrios, pero de ninguna manera resuelven por sí mismas los problemas de segregación social y estigmatización al que suelen verse sometidos.

El desafío es avanzar también en políticas que consideren la particularidad del espacio y que se articulen con el resto de las iniciativas desde las cuales se pueda modificar la construcción material y simbólica que se ha desplegado sobre sus habitantes.

Por otro lado, un cierto sentido común identifica la seguridad de la tenencia del suelo y la vivienda con la propiedad privada. No obstante, esta simplificación elimina un conjunto heterogéneo de posibilidades que podrían resolver la situación de la inseguridad en la tenencia, sin necesidad de apelar a la propiedad privada como único formato. La propiedad privada es, sin dudas, el fundamento que hace posible las prácticas especulativas en materia de suelo y vivienda, por lo que sin una regulación adecuada es difícil pensar que la extensión de esta institución permita solucionar sin más las problemáticas de acceso al suelo.

Existen ricas experiencias en nuestro país y en la región latinoamericana de formas alternativas que garantizan el derecho humano básico a la seguridad de tenencia, sin por ello promover las prácticas especulativas asociadas al mercado inmobiliario desregulado: las experiencias de propiedad colectiva impulsada por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua o la Federación de Cooperativas Autogestionarias del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos; las formas alternativas de tenencia impulsadas en Brasil, a partir de la creación de la Zonas Especiales de Interés Social, etc. En este sentido, el reconocimiento de los derechos de las comunidades de pueblos originarios en nuestro país plantea todo un desafío para su aplicación efectiva no sólo en ámbitos rura-

les, sino especialmente en entornos urbanos, como ya está sucediendo en Bariloche, en barrios como Virgen Misionera.

Estas nuevas herramientas y enfoques sobre la cuestión de la tenencia de la tierra tienen una importancia fundamental para reflexionar en torno a las políticas de remediación y de regularización, que siempre “corren por detrás” de las transformaciones aceleradas de los barrios populares. Es habitual encontrar que barrios en proceso de regularización rápidamente vuelven a generar conflictos porque las segundas y terceras generaciones demandan acceso al suelo urbano y el mismo barrio está sobresaturado y no puede absorber ese crecimiento o, si lo hace, es en detrimento del espacio público, de la capacidad instalada en materia de infraestructura o de la calidad de vida de sus habitantes, etc. Lo mismo ocurre con las políticas de urbanización de barrios populares de origen informal, que muchas veces chocan con el dinamismo con el que se transforman estos barrios, al calor de las estrategias habitacionales que llevan adelante las familias que los habita: cesión parcial del terreno, cesión del espacio aéreo para construir, edificación de piezas para alquiler, etc.

El desafío de hacer ciudades, justas y democráticas

El notable crecimiento de la población urbana en todo el mundo -desde 2008 más de la mitad de la población vive en entornos urbanos- hace que la reflexión sobre cómo hacer de las ciudades lugares cada vez más justos y democráticos esté en el centro de la reflexión de académicos, intelectuales, funcionarios, instituciones y organismos de todo tipo y nivel y de los principales movimientos sociales urbanos.

En estos espacios se ha ido desarrollando la perspectiva del Derecho a la Ciudad, recuperando una fórmula de la década de 1960 del filósofo francés Henri Lefebvre. Esta noción alude a un derecho complejo, que incluye múltiples dimensiones y que implica el acceso irrestricto por parte de todos los habitantes de las ciudades a los bienes y servicios que se encuentran en el entorno urbano. Esto incluye los clásicos servicios urbanos (agua potable, electricidad, transporte, etc.) pero también un conjunto más intangible como la cultura, el patrimonio, la participación política y tantos otros. Parafraseando al geógrafo marxista David Harvey, el derecho a la ciudad es el derecho a participar de las decisiones que intervienen en la producción y reproducción de la ciudad como un artefacto complejo y en los beneficios que ésta genera.

Desde esta perspectiva, el acceso al suelo urbano aparece como un piso mínimo e irrenunciable de derechos que permiten acceder al soporte físico de las actividades que se realizan en el entorno urbano en condiciones mínimas de dignidad. Ahí radica uno de

los primeros desafíos para hacer de las ciudades lugares cada vez más justos y democráticos.

Este artículo se basa fundamentalmente en el análisis de fuentes secundarias, como documentos y planes elaborados por la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (ordenanzas, Plan Director 1979, Código de Planeamiento 1980, Código Urbano 1995, Plan de Ordenamiento Territorial 2010, entre otros), así como en testimonios recabados por parte de funcionarios, ex funcionarios, referentes políticos y de organizaciones sociales de la ciudad, y también en función de la participación del autor en diferentes espacios de participación institucional vinculado a la temática del hábitat. La inexistencia de datos sistemáticos sobre los precios del mercado inmobiliario hacen muy difícil el abordaje de esta temática en el marco de procesos de investigación, por lo que en la actualidad se está trabajando en la realización de un relevamiento propio en el marco de un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

Lecturas sugeridas

- Hardoy, J. (1964). *Plan Físico para San Carlos de Bariloche* (Manuscrito). San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Editorial Akal.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Suárez, O. (1977). *Plan de Ordenamiento Territorial. Análisis y diagnóstico*. San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.